



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMERICA

Programa ProDescentralización



LA DESCENTRALIZACIÓN AL SERVICIO DE LAS PERSONAS

Aportes de USAID

LA DESCENTRALIZACIÓN AL SERVICIO DE LAS PERSONAS. Aportes de USAID.

Setiembre, 2017

Programa ProDescentralización de USAID

Av. Camino Real N° 348, oficina 1701, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (51-1) 422-8118 / Fax: (51-1) 222-3190

www.prodescentralizacion.org.pe

Elaboración de contenidos

Violeta Bermúdez, Jefa del Programa

Cecilia Aldave, Coordinadora de Programa

Patricia Carrillo, Consultora

Apoyo

Liliana Inocente, Especialista en monitoreo y evaluación

Silvana Bolaños, Especialista en comunicaciones

Diagramación

Terra & Vento

www.terrayvento.com

Impresión

SERVICIOS GRAFICOS JMD SRL.

Dirección: Av. José Gálvez 1549 - Lince

Lima, Publicado e Impreso setiembre 2017

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-10516

® 2017 PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN DE USAID

La información contenida en este documento puede ser reproducida total y parcialmente, siempre y cuando se mencione la fuente de origen.

El Programa ProDescentralización de USAID tiene el objetivo de contribuir a la mejora de la gestión descentralizada para la prestación de servicios eficaces a las poblaciones tradicionalmente excluidas de los departamentos de la Amazonía. Desarrolla acciones para mejorar: (i) la **política nacional**, (ii) el **fortalecimiento institucional** de los gobiernos regionales y locales y (iii) la **transparencia y rendición de cuentas** para mejorar los mecanismos de gestión participativos.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID, bajo los términos de contrato N° AID-527-C-12-00002.

El contenido de la presente publicación no refleja necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.

ProDescentralización es un programa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID, implementado por Tetra Tech /ARD.

LA **DESCENTRALIZACIÓN** AL **SERVICIO** DE LAS **PERSONAS**

Aportes de USAID



Acrónimos y abreviaturas

Presentación

1	El proceso de descentralización en el Perú: etapas	9
2	USAID y el apoyo a la descentralización en el Perú	14
3	Una visión general de la implementación de ProDes	18
4	Características de ProDes en sus tres fases	25
5	Los aportes al proceso de descentralización	31
	5.1. Primera etapa de la descentralización (2012 – 2006)	
	5.2. Segunda etapa de la descentralización (2006 – 2011)	
	5.3. Tercera y cuarta etapa de la descentralización (2011 – 2016 y 2016 en adelante)	
6	Lecciones aprendidas	71
	6.1. Aprendizajes a lo largo de las tres fases de implementación	
	6.2. Principales aprendizajes de la primera Fase: ProDes I	
	6.3. Principales aprendizajes de la segunda Fase: ProDes II	
	6.4. Principales aprendizajes de la tercera Fase: ProDes III	

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APN	Atención Prenatal
ARA	Autoridad Regional Ambiental
CAT	Capacitación y Asistencia Técnica
CAP	Cuadro para Asignación de Personal
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción de Riesgos de Desastres
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CHERL	Comunidad Homosexual Esperanza para la Región Loreto
CND	Consejo Nacional de Descentralización
CONADIS	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
COPALE	Consejo Participativo Local de Educación
CRED	Control del Crecimiento y Desarrollo de la Niña y el Niño Menor de Cinco Años
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DP	Defensoría del Pueblo
DRE	Dirección Regional de Educación
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
ETL	Equipo Técnico Local
FOCAS	Diagnóstico de Capacidades Institucionales (<i>Functional Organization Capacity Assessment</i>)
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
GGD	Grupo de Gestión Descentralizada
GOP	Gobierno del Perú
ICI	Índice de Capacidades Institucionales
JCI	Juntas de Coordinación Intergubernamental
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
MAP	Métodos Avanzados de Participación
MCLCP	Mesa de Concertación Para la Lucha Contra la Pobreza

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MGD	Matriz de Gestión Descentralizada
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEDU	Ministerio de Educación
MINJUS	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	Ministerio de Salud
M&E	Monitoreo y Evaluación
ONDS	Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OTEPA-MINEDU	Oficina de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción del MINEDU
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEMP	Plan Educativo de Mediano Plazo
PIM	Plan de Incentivos Municipales
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
QSIP	Plan de Mejora de la Calidad de Servicios (<i>Quality Service Improvement Program</i>)
REMURPE	Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
SD/PCM	Secretaría de Descentralización -PCM
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP/PCM	Secretaría de Gestión Pública-PCM
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNAFIL	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (<i>United Nations Children Funds</i>)
UNAP	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

PRESENTACIÓN

La descentralización iniciada en el año 2002 respondió a una demanda democratizadora que, en el proceso de su implementación en los últimos 15 años, ha sufrido marchas y contra marchas como producto de decisiones políticas y cambios en el contexto social, económico y político. Estos cambios en algunos momentos, contribuyeron a su impulso y, en otros, a su desaceleración. Lo cierto es que, luego del camino recorrido, resulta necesario una comprensiva reflexión respecto de los rumbos de esta importante política pública en el contexto actual.

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, en el marco de su programa de cooperación con el Estado peruano, desde el inicio de la reforma asumió el compromiso de apoyar su implementación. Para tal efecto, puso en marcha tres sucesivos proyectos denominados: ProDes-USAID (Enero 2003-Diciembre 2007); Proyecto ProDescentralización/USAID (Agosto 2008-Julio 2012) y Programa ProDescentralización de USAID (Octubre 2012-Octubre 2017). En este documento, dichas iniciativas serán identificadas como ProDes I, II y III, respectivamente.

Cada una de estas iniciativas, buscó aportar en la mejora de las políticas claves de la descentralización, en la adopción o implementación de otras reformas que la fortalecieran, y en mejorar las capacidades de gestión descentralizada de los gobiernos regionales y locales, en zonas priorizadas por la cooperación americana. Estas zonas priorizadas fueron definidas sobre la base del Acuerdo Bilateral con el Gobierno Peruano para implementar actividades y proyectos orientados a mejorar la gobernabilidad, la protección del ambiente y el desarrollo económico sostenible, la lucha contra economías ilícitas como el narcotráfico y la mejora en la provisión de servicios a las poblaciones más necesitadas. Este es el marco de cooperación bilateral en el que se ha desarrollado ProDes en sus tres fases.

Este documento presenta los aportes de USAID, a través de ProDes, a lo largo de casi 15 años de trabajo acompañando el proceso de descentralización, destacando aquellos aspectos que han contribuido en mayor medida a su impulso y mejora.



DESARROLLO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

- Reforma constitucional que introduce la política de descentralización.
- Creación del Consejo Nacional de Descentralización – CND.
- Elección de autoridades regionales.
- Instalación y funcionamiento de los gobiernos regionales.
- Sistema de acreditación y transferencias a los gobiernos regionales .
- Referéndum para formación de regiones.



CAMBIOS DEL DISEÑO INICIAL

- Reemplazo del CND por la Secretaría de Descentralización-PCM.
- Constitución de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR.
- Shock descentralizador: aceleración de transferencias a gobiernos regionales.
- Creación del Consejo de Coordinación Intergubernamental.
- Formación de mancomunidades municipales y Juntas de Coordinación Interregional.
- Enfoque de gestión descentralizada.
- 1ª Comisión de Descentralización Fiscal.



GESTIÓN DESCENTRALIZADA

- Aprobación de la reforma del servicio civil.
- Aprobación de la Política de Modernización de la Gestión Pública.
- Recentralización de algunas competencias, funciones y recursos .
- 2ª Comisión de Descentralización Fiscal.
- Cambio de denominación de Presidentes por Gobernadores regionales.
- Prohibición de reelección inmediata de gobernadores, vicegobernadores y alcaldes.
- Reconocimiento de la ANGR en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.



ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

- GORE Ejecutivo y GORE Macro Regionales.
- Muni Ejecutivo.
- Participación de gobernadores regionales en el Consejo de Ministros.
- Creación del Vice Ministerio de Gobernanza Territorial.
- Creación de Agencias Regionales de Desarrollo.

1 EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ: **ETAPAS**

El objetivo esencial de la reforma constitucional que introdujo la descentralización en el 2002,¹ fue reducir las disparidades en el desarrollo territorial a través de la implementación de una política pública permanente que contribuya al crecimiento y el desarrollo de todos los territorios del Perú, expresada a través de una mejor cobertura y calidad de los servicios y una mayor inversión pública y privada para mejorar la calidad de vida de la población.

Teniendo en cuenta las diferentes gestiones gubernamentales del nivel nacional desde el inicio de la reforma, el proceso de descentralización en curso ha transitado por cuatro etapas:² en la primera (2002 – 2006) se aprobó el marco legal inicial, se eligieron e instalaron los gobiernos regionales, se inició la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales en el marco de la implementación de un sistema de acreditación. Cerrando esta etapa se ubica el fallido intento de integración regional y los resultados del referéndum

"...el objetivo de la descentralización se expresa en una mejor cobertura y calidad de los servicios y una mayor inversión pública y privada para mejorar la calidad de vida de la población".

del año 2005, que evidenciaron no sólo la ruptura del consenso inicial respecto del diseño institucional de la descentralización, sino también, del agotamiento y debilitamiento de los actores del proceso y en especial del Consejo Nacional de Descentralización -CND, responsable de su conducción política.

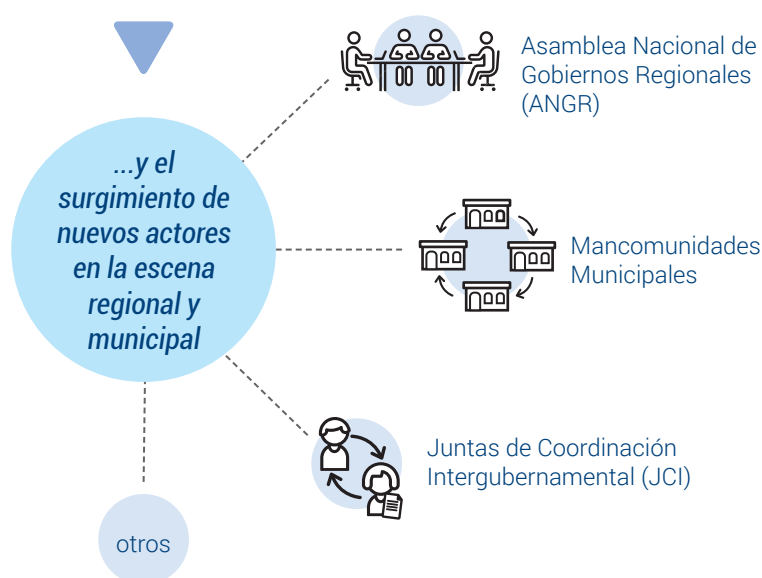
La segunda etapa (2006 – 2011) estuvo caracterizada por la reorientación de la estrategia descentralista, el reemplazo del CND por la Secretaría de Descentralización como un órgano de línea de la Presidencia de Consejo de Ministros -PCM y la intensificación del proceso de transferencia de funciones. Asimismo, se presentaron tensiones que requirieron atención y nuevas reformas, se experimentó una consolidación relativa de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal, como la Asamblea

¹ Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional que modificó el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución de 1993, publicada el 7 de marzo de 2002.

² Las primeras tres etapas se han identificado a partir de documentos, informes, reflexiones y discusiones de diversos actores y entidades del Estado, la academia y la sociedad civil, así como de los procesos de discusión y consulta realizados por ProDes. Proceso de Descentralización a Julio 2011. Resumen Ejecutivo. Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. Lima, julio 2011.

Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, las mancomunidades municipales, las Juntas de Coordinación Intergubernamental - JCI, entre otros. En esta etapa se intensifican las transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales por el incremento de los recursos del canon minero, especialmente. Se inicia el proceso de presupuesto por resultados (2007). Las medidas con las que se inicia esta segunda etapa, que fueron conocidas como el “shock descentralizador”, mostraron la urgencia de revisar la política de descentralización fiscal como un punto de inflexión de la reorientación del proceso.

Se experimentó una consolidación relativa de los gobiernos regionales...



La tercera etapa (2011-2016), coincidió con el inicio de nuevas gestiones gubernamentales en los tres niveles de gobierno, la culminación de la transferencia administrativa de funciones, programas y proyectos a los gobiernos regionales y locales y, por lo tanto, el énfasis en el desarrollo de la gestión descentralizada. Ello planteaba como necesario prestar atención a la adecuación del diseño normativo e institucional del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales y delinear mejor el funcionamiento y la articulación del Estado unitario y descentralizado. No obstante, en esta etapa fueron limitados los cambios normativos para impulsar el proceso, destacando una nueva reforma constitucional para modificar el nombre de presidentes por gobernadores regionales y prohibiendo la reelección inmediata de gobernadores y vice-gobernadores; así como de alcaldes.³

³ Ley 30305, publicada el 10 de marzo de 2015.

Entre los años 2013 y 2014, se incrementan los casos públicos de imputaciones de corrupción contra las autoridades de los gobiernos regionales y locales, origen de uno de los cambios normativos mencionados (la no reelección de autoridades en periodos consecutivos) y la recentralización de recursos en los sectores, fortaleciéndose la desconcentración en perjuicio de la descentralización. En ese contexto, también se tomaron algunas decisiones que implicaron la recentralización de competencias, como por ejemplo, la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) y la modificación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, mediante la Ley N°29981, con relación a las funciones en materia de trabajo, promoción del empleo y la pequeña y microempresa; así como con la Ley N°30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y que restringió las funciones de los gobiernos regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial.

La actual etapa (julio 2016 en adelante) se inició con mucha expectativa por el relanzamiento del proceso teniendo en cuenta el anuncio de la posible creación de un Ministerio de Descentralización, el compromiso público del primer vice-presidente de la República –quien antes ejerció el cargo de gobernador regional– con esta importante política de Estado y de la alianza establecida por el electo Presidente

Trabajando para
todos los peruanos



de la República con las autoridades regionales y locales en la I Cumbre de la Descentralización realizada en Cusco en junio de 2016. La coordinación intergubernamental es una característica de esta etapa, la que a través de los mecanismos del GORE Ejecutivo y Muni Ejecutivo⁴ viene fortaleciendo las relaciones y el trabajo coordinado entre los diversos niveles

2016 coordinación intergubernamental

de gobierno y la articulación de los sectores en el territorio. Asimismo, se ha creado bajo la PCM el Viceministerio de Gobernanza Territorial y se aprobó la creación de Agencias Regionales de Desarrollo, con el propósito de articular las acciones del Ejecutivo en cada departamento e impulsar su desarrollo económico.

Luego de 15 años del inicio del proceso de descentralización, y a pesar de los problemas en su implementación y desarrollo, el país cuenta con gobiernos regionales en funcionamiento que han pasado por cuatro elecciones consecutivas, cuyas gestiones vienen siendo reforzadas por la presencia de gerentes públicos formados por SERVIR⁵ y por funcionarios y funcionarias que han ganado experiencia y conocimiento sobre la gestión descentralizada.

“...los diversos estudios y análisis, indican que se requiere de un nuevo impulso para lograr que la descentralización supere los principales obstáculos que enfrenta...”

Sin embargo, los diversos estudios y análisis que existen sobre el proceso, entre ellos los promovidos por ProDes, indican que se requiere de un nuevo impulso para lograr que la descentralización supere los principales obstáculos que enfrenta, en el marco de un consenso renovado sobre la importancia de contar con un efectivo Estado unitario y descentralizado, al servicio de las personas.

⁴ GORE Ejecutivo y Muni Ejecutivo son denominadas las reuniones de coordinación periódicas sostenidas entre el Ejecutivo y los gobiernos regionales (GORE) y municipalidades (Muni), respectivamente.

⁵ Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, entidad que está a la cabeza del sistema administrativo de gestión de recursos humanos en el Estado y como ente rector en la materia es responsable de formular la política pública del Servicio Civil.
<http://storage.servir.gob.pe/servicio-civil/Ley%2030057.pdf>

USAID ha tenido una
presencia activa e
ininterrumpida en el
Perú a lo largo de más

de **50** años, contribuyendo a mejorar:

Perú

la democracia

la gobernabilidad

el crecimiento
económico

las políticas
de salud

las políticas de
educación

las políticas de recursos
naturales

las capacidades de gestión de
las autoridades, funcionarios y
funcionarias

la participación y vigilancia de la ciudadanía

2 USAID Y EL APOYO A LA **DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ**

USAID ha tenido una presencia activa e ininterrumpida en el Perú a lo largo de más de 50 años, durante los cuales ha desarrollado exitosos programas de apoyo, contribuyendo a mejorar la democracia, la gobernabilidad, el crecimiento económico, la gestión de las políticas de salud, educación, recursos naturales, e incrementando las capacidades de gestión de las autoridades, funcionarios y funcionarias; así como las capacidades de participación y vigilancia de la ciudadanía para favorecer el desarrollo sostenible y la inclusión de las poblaciones más vulnerables y necesitadas del país.

El año 2002 se abrió una oportunidad democrática para el país y el gobierno de los Estados Unidos, a través de USAID, estaba comprometido con aportar al fortalecimiento de la democracia en el Perú. Para ello, desarrolló un marco estratégico con tres componentes fundamentales de apoyo: la implementación del proceso de descentralización, el mejoramiento de la justicia y el desempeño del Congreso de la República.



2002
oportunidad
democrática
para el país

En ese marco y tomando en cuenta experiencias en curso en países como Colombia, Bolivia y Ecuador, USAID, a través de su Portafolio de Democracia, se propuso apoyar al Estado peruano para fortalecer la descentralización y la participación de la sociedad civil en este proceso.

Así, las bases que dan origen a ProDes I, el primero de tres a lo largo de 15 años, estuvieron orientadas por el objetivo de acompañar al Estado peruano en el despliegue de una política de descentralización de gran envergadura, y las dos subsiguientes fases (ProDes II y ProDes III) para apoyar en el avance del proceso, especialmente, en su implementación a nivel subnacional.

Resultados



Los resultados positivos de la primera experiencia (2003-2007) que se inició con el fortalecimiento normativo e institucional del proceso de descentralización y el despliegue de un programa de fortalecimiento de capacidades en siete departamentos y más de 500 municipalidades, permitió la continuidad del apoyo de USAID al Gobierno Peruano, con la implementación de las otras dos fases (2008-2012 y 2012-2017) en las que a partir del análisis del proceso y la identificación de nudos y desafíos, USAID cooperó en nuevas áreas de acción como la implementación de las políticas y normas sobre modernización de la gestión del Estado a nivel subnacional, el sistema de inversión pública, planificación y mejora por resultados; y especialmente en la fase III en la mejora de servicios públicos descentralizados.

"USAID cooperó en nuevas áreas de acción como la implementación de las políticas y normas sobre modernización de la gestión del Estado a nivel subnacional..."

"...las tres fases de ProDes tienen elementos de continuidad, pero asimismo ingredientes que las distinguen y diferencian".

Es por ello, que las tres fases de ProDes tienen elementos de continuidad, pero asimismo ingredientes que las distinguen y diferencian. El detalle de la implementación a lo largo de 15 años se encuentra documentado en sus informes y evaluaciones. Este documento presentará de manera agregada los principales aportes a lo largo de la implementación, organizados a partir de las etapas del proceso de descentralización en el Perú.



Servicio de control de crecimiento y desarrollo de niñas y niños menores de 5 años del Centro de Salud de Indiana, provincia de Maynas, Loreto.

*Equipo de la Dirección Regional de Educación
de Piura en la visita a instituciones de
educación intercultural bilingüe en la provincia
de Coronel Portillo, Ucayali.*

3

UNA VISIÓN GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE **ProDes**

ProDes implementó sus acciones en un contexto en el que las funciones de las instituciones del gobierno encargadas de conducir o apoyar el proceso de descentralización estuvieron en plena definición y variaron en la medida en que se iba complementando el marco legal del proceso. Se estaba ante una reforma gradual y de procesos de mediano y largo plazo que aún no ha culminado. Así, aún quedan por definir aspectos fundamentales como la delimitación clara de competencias y funciones de los tres niveles de gobierno, la integración de departamentos en regiones, la descentralización fiscal, los mecanismos de articulación intergubernamental, las estrategias de gestión de conflictos con enfoque territorial, y la mejora de los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, entre otros.

"ProDes ha desarrollado un intenso trabajo colaborativo con el nivel nacional, especialmente con la Presidencia del Consejo de Ministros".

A lo largo de las tres iniciativas, ProDes ha desarrollado un intenso trabajo colaborativo con el nivel nacional, especialmente con la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de las entidades responsables de la conducción de los procesos de descentralización y modernización de la gestión pública (inicialmente el Consejo Nacional de Descentralización, luego Secretarías de Descentralización y Gestión Pública, SERVIR, etc.), así como con sectores vinculados a las prioridades del trabajo en los territorios (MEF, MINEDU, MINAM, MINCU, MIDIS, MIMP, etc.). En el espacio subnacional, ha desarrollado acciones en diez departamentos heterogéneos con un amplio porcentaje de población rural.

ÁMBITO TERRITORIAL DE IMPLEMENTACIÓN DE ProDes



→ ProDes I

Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali



→ ProDes II

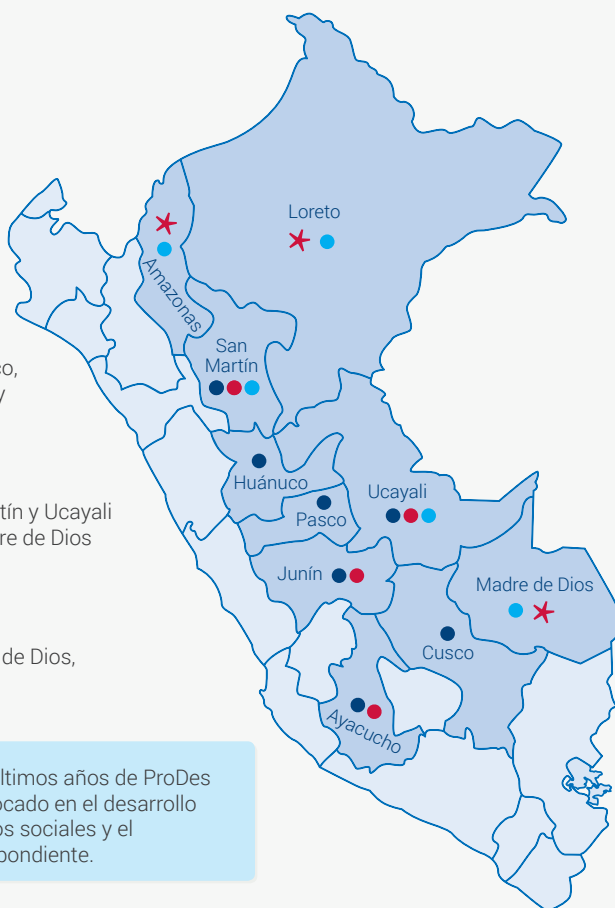
Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali
*Amazonas, Loreto y Madre de Dios



→ ProDes III

Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali

* En estos departamentos, durante los dos últimos años de ProDes II, se desarrolló un programa de apoyo enfocado en el desarrollo de capacidades para la gestión de conflictos sociales y el fortalecimiento de la unidad rectora correspondiente.



Solo en dos de los diez departamentos: Ucayali y San Martín, ProDes se implementó en sus tres fases.

► Los gobiernos del ámbito de acción de ProDes

Los gobiernos subnacionales del ámbito de acción priorizado para la implementación de ProDes se ubican en áreas de la Amazonía y el ande peruano, donde actividades ilícitas como el narcotráfico y la extracción ilegal de recursos naturales han profundizado condiciones de pobreza, exclusión y debilitamiento del tejido social. Asimismo, los bienes y servicios del Estado no han llegado de manera equitativa a la población, por lo que la brecha de desarrollo urbano-rural es mucho más profunda que en otros territorios del país, especialmente en las zonas con mayor presencia de pueblos indígenas que hablan lenguas originarias.

Los gobiernos regionales y locales en estas zonas requerían fortalecer sus capacidades para liderar los procesos de implementación de la descentralización. La planificación territorial era asumida como una tarea poco grata y burocrática; las autoridades no estaban familiarizadas con la gestión del desarrollo y los enfoques participativos y de resultados, por lo que no se había consolidado una cultura participativa ni de rendición de cuentas. La gestión descentralizada del territorio y los servicios públicos era un proceso en inicio, que se estaba aprendiendo a ejecutar.

Desde sus inicios en el 2003, ProDes se enfrentó con problemas estructurales propios de la precariedad estatal en las zonas de trabajo, de las capacidades locales y de los cambios de gobierno nacional y subnacional que llevaban consigo cambios en los equipos técnicos y en las prioridades.



Obstetra y enfermera del Centro de Salud de KigKis en camino a realizar atenciones domiciliarias de CRED y APN en la comunidad nativa KigKis, distrito de Nieva, provincia de Condorcanqui, Amazonas.

Con el propósito de aportar en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y mejorando la capacidad de las instituciones públicas -a lo largo de sus tres fases de implementación- ProDes ha contribuido a partir de tres grandes líneas de acción que se retroalimentan entre sí:

i) el fortalecimiento del marco normativo y político del proceso; ii) la construcción de la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales frente a las necesidades y demandas ciudadanas y la gestión efectiva de servicios públicos; así como iii) la participación ciudadana en los procesos de gestión participativa y la vigilancia colaborativa en servicios priorizados.

Líneas de acción de ProDes

I.

Fortalecimiento del marco normativo y político del proceso.

II.

Construcción de la capacidad de respuesta de los gobiernos subnacionales frente a las necesidades y demandas ciudadanas y la gestión efectiva de servicios públicos.

III.

Participación ciudadana en los procesos de gestión participativa y la vigilancia colaborativa en servicios priorizados.

ProDes no ha actuado solo, pues como parte de una estrategia que implicaba el involucramiento directo de los actores clave del proceso, a lo largo de su implementación ha tenido una cobertura muy amplia en los tres niveles de gobierno y ha incluido el trabajo colaborativo con varios sectores, entidades públicas diversas, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo. Asimismo, ha sumado esfuerzos con otros programas y proyectos de USAID y de la cooperación internacional; así como con el sector privado.

> VISION GENERAL DE LA

Fortalecer la gobernabilidad democrática promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y mejorando la capacidad de las instituciones públicas a nivel nacional y descentralizado en áreas seleccionadas.



	Objetivo	Cobertura geográfica	Aliados estratégicos
ProDes I 2003 – 2007	Incrementar la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales y locales frente a las demandas ciudadanas, así como la capacidad propositiva de las organizaciones sociales.	Ayacucho, Cusco, Junín, Huánuco, Pasco, San Martín y Ucayali (7 gobiernos regionales y 536 gobiernos locales)	PCM, CND, MEF y Comisión de Descentralización del Congreso, Defensoría del Pueblo, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales, gobiernos locales, cooperación técnica internacional.
ProDes II 2008 – 2012	Fortalecer a los gobiernos regionales y locales para que respondan mejor a las demandas y necesidades de la población y la ciudadanía mejore su participación en los espacios de toma de decisiones.	Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali (4 gobiernos regionales y 325 gobiernos locales)	Gobierno nacional (PCM, SD, ONDS), Comisión de Descentralización del Congreso, Defensoría del Pueblo, MIMDES, OSCE, MEF, CEPLAN, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales, gobiernos locales, ANGR, REMURPE, cooperación técnica internacional.
ProDes III 2012 – 2017	Mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones más necesitadas de la Amazonía peruana.	Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali (5 gobiernos regionales y 34 gobiernos locales)	PCM-SD/SGP, SDOT/SGSD, CENEPRED, SERVIR/ENAP, Contraloría General de la República, OSCE, MEF, MINEDU, MIDIS, MINAM, MINCU, MIMP, Defensoría del Pueblo, Congreso (Comisiones de Descentralización y Mujer), organizaciones de la sociedad civil, gobiernos regionales, gobiernos locales, ANGR, cooperación técnica internacional.

IMPLEMENTACIÓN DE ProDes



Principales Aportes

- Formulación de propuestas y asesoría especializada para el desarrollo normativo.
 - Estudios y análisis para la toma de decisiones informadas.
 - Fortalecimiento de mecanismos de participación introducidos por la descentralización.
 - Fortalecimiento de la gobernabilidad municipal.
 - Adecuación de herramientas de gestión pública para gobiernos locales.
 - Fortalecimiento de capacidades de autoridades, funcionarios y funcionarias del nivel subnacional.
 - Fortalecimiento de capacidades para la participación ciudadana.
 - Impulso de una comunidad de especialistas por la descentralización.
-
- Formulación de propuestas y asesoría especializada para fortalecer el marco normativo.
 - Implementación de políticas nacionales a nivel subnacional.
 - Fortalecimiento de capacidades de gobiernos regionales y locales en:
 - planificación y ejecución presupuestal
 - contrataciones y adquisiciones
 - recaudación municipal
 - simplificación administrativa
 - estrategias para la competitividad regional
 - implementación del SNIP
 - funciones de los Consejos Regionales y Consejos Municipales
 - transferencia de la gestión
 - Promoción del presupuesto participativo y la rendición de cuentas.
 - Elaboración del Barómetro de la Gobernabilidad.
-
- Promoción de la articulación intergubernamental e intersectorial para la mejora de servicios.
 - Desarrollo de matrices de gestión descentralizada en servicios educativos.
 - Asistencia técnica para el tránsito de los gobiernos locales al servicio civil.
 - Fortalecimiento de la gestión descentralizada en servicios de educación, salud y ambiente.
 - Herramientas clave para la mejora de los servicios:
 - Diagnóstico de capacidades institucionales
 - Planes de mejora
 - Encuestas de percepción ciudadana
 - Promoción de la participación ciudadana en la vigilancia colaborativa de los servicios.
 - Prácticas de gobierno abierto: murales de transparencia y vigilancia colaborativa de los servicios.
 - Sistematización de experiencias de gestión descentralizada para la mejora de las políticas nacionales.
 - Plataforma Web Gestión del Conocimiento.



Vigilantes verifican llegada oportuna y adecuada del material educativo a las escuelas de la UGEL Lamas, provincia de Lamas, San Martín.

4

CARACTERÍSTICAS DE ProDes EN SUS **TRES FASES**

En **ProDes I (2003-2007)**, el énfasis se colocó en la descentralización como base de la gobernabilidad y buscó contribuir en la diseminación e implementación de la reciente política pública aprobada, especialmente de los mecanismos de participación ciudadana introducidos por la descentralización. Asimismo, promovió la institucionalización de prácticas de buen gobierno e implementó acciones orientadas a mejorar las capacidades de las instituciones públicas, particularmente del nivel subnacional y de las organizaciones de la sociedad civil para contribuir al proceso de descentralización en los ámbitos nacional, regional y local (536 municipalidades y 7 gobiernos regionales). El fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales se realizó a través de la asistencia técnica directa de Equipos Técnicos Locales y asistencia técnica directa a gobiernos regionales.

“...implementó acciones orientadas a mejorar las capacidades de las instituciones públicas”.

ProDes II (Agosto 2008- Agosto 2012) buscó fortalecer el proceso de descentralización en el Perú mediante el mejoramiento del marco legal y la capacidad de los gobiernos subnacionales para responder eficazmente a las demandas de la ciudadanía. Se ejecutó en el ámbito nacional, regional y local (325 municipalidades y 4 gobiernos regionales). En esta segunda fase, el énfasis estuvo en la implementación de políticas nacionales en el ámbito local y en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales a través de la asistencia técnica directa por el equipo técnico de ProDes a gobiernos regionales.

ProDes III (Octubre 2012-Octubre 2017) apuesta por la vinculación de la gobernanza con los servicios de educación, salud y ambiente a fin de mejorar la gestión descentralizada de servicios públicos en beneficio de las poblaciones más desprotegidas de los departamentos de Madre de Dios, Amazonas, Loreto, Ucayali y San Martín. En esta tercera fase, el eje es la mejora de los servicios a través de la articulación intergubernamental e intersectorial y se busca promover que la participación ciudadana en la vigilancia de los servicios tenga un rol colaborativo. Al igual que las fases I y II, tiene una cobertura nacional, regional y local; aunque de manera concentrada a través de la promoción y fortalecimiento de grupos (*clusters*) de gobiernos en el territorio, enfocados en la mejora de servicios.

En estas **tres fases, ProDes** siguió una lógica clara:



- Vinculación y alineamiento con las políticas y prioridades nacionales en materia de descentralización y modernización de la gestión pública como el marco para diseñar su estrategia de acompañamiento y apoyo al proceso.



- Generación de espacios de encuentro y retroalimentación entre los tres niveles de gobierno. Al ofrecer espacios neutrales para la interacción y diálogo entre los actores clave del gobierno nacional (Ejecutivo y Legislativo), los gobiernos regionales y gobiernos locales, ProDes propició el acercamiento, la generación de contactos y el desarrollo de sinergias que contribuyeron potencialmente al surgimiento de acuerdos prácticos en marco del proceso de descentralización. Así, la identificación de normas que requerían ser desarrolladas, la definición de agendas para impulsar el proceso y la actuación esperada de sus diferentes actores para hacerlo más efectivo.



- Desarrollo de estrategias específicas para los tres niveles de gobierno a fin de mejorar su desempeño como actores del proceso promoviendo su acercamiento a la ciudadanía y fortaleciendo sus capacidades para el diseño normativo, la gestión descentralizada, la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, la mejora de los sistemas administrativos y la gestión de los servicios públicos descentralizados.



- Desarrollo de capacidades locales involucrando tanto acciones para el fortalecimiento institucional, como para el liderazgo político y técnico de los gobiernos subnacionales priorizados, la mejora del clima organizacional y las habilidades de comunicación y diálogo, con el objetivo de institucionalizar prácticas y desarrollar equipos de profesionales y líderes formados en los temas claves de gestión pública, descentralización y buen gobierno. Asimismo, se fortaleció a las organizaciones de sociedad civil y líderes sociales para promover su participación efectiva.



- Suma de esfuerzos con otros programas e iniciativas de la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el proceso de descentralización.

► Los enfoques asumidos por ProDes

Los enfoques clave que ProDes adoptó a lo largo de su implementación -en las tres fases- tuvieron gran importancia, aunque de acuerdo a lo requerido por el proceso, cobraron diferente protagonismo.

- a) **El enfoque de gestión descentralizada:** reconocimiento y respeto de las competencias de cada nivel de gobierno, y el apoyo técnico para su ejercicio en las mejores condiciones posibles y en el marco de la construcción de relaciones de diálogo, cooperación y articulación entre los tres niveles de gobierno.
- b) **La participación como elemento clave de la gestión pública:** la gestión descentralizada no puede desarrollarse plenamente sin una vigorosa participación ciudadana en los asuntos públicos. Por ello, ProDes la promovió y fortaleció a través del establecimiento de espacios y mecanismos de participación a cargo de los diferentes niveles de gobierno, así como a través del fortalecimiento de las capacidades para la participación y vigilancia ciudadana por medio de la información, difusión, capacitación y asistencia técnica para la participación en los presupuestos y la vigilancia de los servicios públicos.

“...fortalecimiento de las capacidades para la participación y vigilancia ciudadana a través de la información, difusión, capacitación y asistencia técnica...”
- c) **El aprender haciendo:** puesto en práctica por ProDes en las tres fases, concibe el proceso de fortalecimiento de capacidades como dinámico, flexible e integrador, en el que todos los involucrados aportan sus conocimientos y experiencias previas, internas o externas para construir un nuevo conocimiento e integrarlo en su experiencia y práctica, lográndose la apropiación y la sostenibilidad. Por ello, el acompañamiento de ProDes, a través de acciones de capacitación y asistencia técnica no sustituyen a las responsabilidades ni de funcionarios ni de autoridades en tanto que nadie puede fortalecer sus capacidades en su lugar.
- d) **El enfoque “de la política a la práctica”:** aplicado por ProDes en su segunda fase (2008-2012), combinaba y articulaba por un lado el apoyo al desarrollo de políticas nacionales y/o procedimientos para implementarlas y por otro el acercar dichas políticas en versiones amigables a los territorios y apoyar su aplicación en los gobiernos regionales y provinciales seleccionados. Este enfoque permitió colaborar con los actores clave del nivel nacional (Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros) y la Comisión

de Descentralización del Congreso para facilitar el desarrollo de normas y la implementación de políticas que contribuyan a un mejor desempeño de los gobiernos regionales y locales.

- e) **El enfoque “de la práctica a la política”:** retroalimenta el enfoque anteriormente descrito y se implementa en la tercera fase de ProDes con el objetivo de incidir en las reformas a partir de las lecciones del proceso y de las prácticas positivas de gestión pública desarrolladas en los territorios. Por ejemplo, que las políticas y reformas en el nivel nacional se enfoquen en el fortalecimiento de la descentralización y la gobernanza subnacional; que se priorice el fortalecimiento de las capacidades subnacionales para la gestión eficaz de los servicios públicos, los conflictos sociales y la reducción del riesgo de desastres y que se mejore la rendición de cuentas del gobierno a través de mecanismos de transparencia y procesos participativos ampliados.
- f) **El enfoque de género:** Estuvo presente en las tres fases de ProDes, aunque tuvo mayor visibilidad en ProDes III con la publicación de Diagnósticos de Género en la Amazonía 2013 y 2017. Este enfoque fue integrado como un elemento de diagnóstico y análisis en el planeamiento concertado, el presupuesto participativo y la inversión pública. En los años iniciales se encontraron mayores resistencias para su incorporación, especialmente en cuanto a sus dimensiones transformadoras de las relaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, ya que persistía -y aún persiste en todo el país- una cultura institucional que asocia género a mujer y orienta sus servicios al mejor desempeño de sus roles tradicionales de género, sin cuestionar el origen y las causas de las desigualdades que pueden ser abordadas desde la política pública local, regional y nacional. El diagnóstico de género en la Amazonía del 2013 puso

“...tuvo mayor visibilidad en ProDes III con la publicación de Diagnósticos de Género en la Amazonía 2013 y 2017”.

el foco en la identificación de las brechas de género en los departamentos de San Martín, Amazonas, Loreto, Madre de Dios y Ucayali que sirvieran como evidencias para la formulación de recomendaciones orientadas a mejorar la gestión pública descentralizada de los servicios para la igualdad de género⁶. Cuatro años después (2017) se realizó un segundo estudio que presenta un balance de los avances en el cierre de brechas de género en los 5 departamentos amazónicos⁷.

⁶ http://www.amazonia-andina.org/sites/default/files/diagnostico_de_genero_en_la_amazonia_prodescentralizacion2013.pdf

⁷ <http://www.prodescentralizacion.org.pe/assets/Diagnostico%20de%20genero%20en%20la%20Amazonia%20resumen.pdf>

- g) **El enfoque intercultural:** ProDes cuidó que su propuesta metodológica, contenidos y materiales sean adecuados y pertinentes para las poblaciones a las que se encontraban dirigidos. Ello se expresaba en la validación de los contenidos, imágenes y traducciones con población originaria; pero también en la discusión política y técnica con las autoridades en los tres niveles de gobiernos para que sus decisiones, estrategias, instrumentos de gestión y servicios atiendan las necesidades de la población andina y amazónica con un enfoque intercultural. Desde la primera fase, uno de los requisitos que debían cumplir las instituciones que funcionaron como Equipos Técnicos Locales era contar con integrantes que hablaran las lenguas indígenas de las zonas en que se prestaban los servicios de asistencia técnica. Los resultados más importantes de la incorporación de este enfoque fueron: la inclusión de pueblos indígenas en procesos participativos y la adecuación de los servicios públicos a fin de que sean pertinentes culturalmente.

“...uno de los requisitos que debían cumplir las instituciones que funcionaron como Equipos Técnicos Locales era contar con integrantes que hablaran las lenguas indígenas de las zonas”.



Mejora de la atención con pertinencia cultural a través del uso de señalética en castellano, awajún y wampis, Centro de Salud de Galilea, provincia de Condorcanqui, Amazonas.



Estudiantes de la institución educativa N°0380, en el centro poblado Alianza, muestran materiales educativos entregados oportunamente en su escuela. Provincia de Lamas, San Martín.

5 LOS APORTES AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

5.1 Primera etapa de la descentralización (2002 – 2006)

A menos de un año de iniciado el proceso de descentralización en el Perú, USAID implementó su primera iniciativa ProDes (2003-2007). La iniciativa buscó contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, promoviendo la institucionalización de prácticas de buen gobierno y el mejoramiento de las capacidades de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil para contribuir eficazmente al despliegue del proceso de descentralización. En esencia, ProDes se centró en promover y desarrollar las capacidades de las principales entidades vinculadas al proceso, funcionarios públicos y sociedad civil para asumir sus funciones y responsabilidades bajo la política de descentralización aprobada, a nivel nacional, regional y local.

Los rasgos distintivos de ProDes I fueron su amplia cobertura, progresividad en la implementación territorial llegando a brindar capacitación y asistencia técnica a casi un tercio de los gobiernos regionales y municipales del país (7 gobiernos regionales y 536 municipalidades), al tiempo que colaboraba con asistencia técnica a las entidades nacionales responsables de la política de descentralización.

ProDes I

Distintivos



- ▶ amplia cobertura



- ▶ implementación territorial brindando capacitación y asistencia técnica a **7** gobiernos regionales y **536** municipalidades



- ▶ asistencia técnica a entidades nacionales responsables de la política de descentralización

► Las principales estrategias desarrolladas en el nivel nacional combinaron:

- ▶ **Asistencia técnica a la entidad rectora del proceso:**⁸ a través de un plan de cooperación coordinado para el desarrollo de estudios, formulación de propuestas y asesoramiento especializado, de acuerdo con las necesidades del proceso.

⁸ Entonces la entidad rectora del proceso era el Consejo Nacional de Descentralización - CND.

- **Diálogo político:** organización de reuniones y audiencias públicas con instituciones públicas nacionales y subnacionales, con la participación de especialistas y líderes de la sociedad civil, asociaciones de gobiernos subnacionales, para debatir y aportar en temas clave de descentralización.
- **Generación de conocimiento:** para la toma de decisiones informadas, a través de:
 - ✓ Elaboración de un análisis anual del estado del proceso de descentralización, profundizando en ocho dimensiones específicas.
 - ✓ Realización de evaluaciones rápidas de campo para proporcionar información oportuna y análisis en profundidad sobre temas clave como: transparencia y participación ciudadana, presupuesto participativo, integración regional; demarcación territorial, entre otros.
 - ✓ Análisis actualizado trimestral sobre el estado de la descentralización, a través del boletín "Descentralizando".
 - ✓ Documentos de análisis "Aportes al Debate" sobre temas claves del proceso de descentralización.
- **Diseminación oportuna de normatividad:** informes electrónicos mensuales de normas legales sobre descentralización a una red de contactos claves nacionales e internacionales y a través de la página web.

En el nivel subnacional se priorizó la promoción e institucionalización de prácticas de buen gobierno: planificación estratégica y presupuesto participativo, rendición de cuentas, fortalecimiento institucional con el desarrollo de instrumentos y herramientas de gestión a la medida de las necesidades del proceso y de las entidades subnacionales de gobierno.

se priorizó la promoción e institucionalización de prácticas de buen gobierno:



► Las estrategias clave desarrolladas en el nivel sub nacional fueron:

- **Fortalecimiento de capacidades:** a través de asistencia técnica y capacitación a autoridades regionales y municipales, funcionarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil para fortalecer sus capacidades de liderazgo, planificación, presupuesto participativo y rendición de cuentas para el fomento del desarrollo integral. Se buscaba que todos los actores llegaran en mejores condiciones a los espacios y mecanismos de gestión participativa introducidos por la descentralización para generar un *valor agregado* en el desarrollo territorial. Más de 185,000 personas participaron de las acciones de capacitación y asistencia técnica.



- **Adecuación de herramientas de gestión a las necesidades de los gobiernos locales:** actualización y adaptación de herramientas para la administración municipal. Entre ellas: plan de desarrollo institucional, plan de capacitación, plan de participación ciudadana, MOF, ROF, CAP, TUPA.

- **Reconocimiento de buenas prácticas en la gestión pública participativa:** a través de un Fondo de Incentivos Especiales – FIE que se utilizó mediante dos vías: una competitiva, convocando a un concurso público en el 2005 y a través de donaciones directas otorgadas a gobiernos locales que presentaron iniciativas estratégicas de gestión.

Proyecto financiado por el Fondo de Incentivos Especiales (FIE) de ProDes USAID para mejorar la producción de derivados lácteos en beneficio de la comunidad del distrito de Llata, provincia de Huamalies, Huánuco.



Fondo de incentivos especiales

El Fondo de Incentivos Especiales – FIE tuvo por objetivo apoyar los procesos de gestión local participativa y reconocer a los gobiernos locales y regionales que implementaban prácticas innovadoras de gestión y buen gobierno. Bajo donaciones directas se apoyó el Plan de Conectividad del Valle del Río Apurímac y Ene - VRAE y Tocache con equipos de cómputo y telecomunicaciones entregados a doce Municipalidades de Ayacucho, Cusco y Junín para la implementación de “Centros de Innovación Municipal - CIMUN” y a las Municipalidades de Tocache y Uchiza en San Martín, para la implementación de “Aulas de Innovación Municipal - Huascarán”. La interconexión municipal permitió la modernización de los sistemas de gestión municipal como el uso del Sistema Integral de Administración Financiera – SIAF del gobierno local y la implementación de los portales de transparencia de la gestión municipal.

En el 2005, se organizó el concurso “Innovación en Gestión y Buen Gobierno” premiándose a 17 gobiernos locales con financiamiento para ejecutar proyectos priorizados en el presupuesto participativo. El reconocimiento se hizo luego que acreditaron prácticas innovadoras de buen gobierno: ser promotores de la concertación, transparencia y rendición de cuentas; demostrar una gestión orientada al servicio de las personas, a la resolución de conflictos y la articulación con los diversos niveles de gobierno. Los proyectos financiados por un monto total de S/. 968,371.74 correspondieron a nueve (9) proyectos de infraestructura de pequeña escala (saneamiento, educación, energía, transporte y ambiente), dos (2) de fortalecimiento institucional, cuatro (4) de mejora de la gestión social y dos (2) para elaboración de estudios a nivel de perfil y expediente técnico bajo el Sistema Nacional de Inversión Pública. La implementación de uno de estos proyectos fue financiada, en el 2010, a través del FONIPREL.

17
gobiernos
locales
premiados

La implementación de los proyectos de infraestructura logró un alto grado de participación de la población.

El FIE también permitió fortalecer las capacidades para la gestión de proyectos por parte de las municipalidades seleccionadas.

- **Diseño e implementación de programas de capacitación y asistencia técnica “a la medida”:** es decir en respuesta a las necesidades de los funcionarios regionales y locales, para mejorar las habilidades de gestión especializada, destacándose los siguientes:
 - ✓ Programa de formación en “Formulación de proyectos de inversión pública: construyendo una cultura de proyectos” (Diplomado SNIP), aprobado por el MEF/DGPM a través de la Resolución Directoral N° 004-2007-EF/68.01. Fue la única metodología de capacitación en formulación de proyectos, validada y aprobada por el MEF.
 - ✓ Estrategias para atraer inversiones - Capacitación para Promotores de Inversión
 - ✓ Programa de entrenamiento dirigido a los integrantes del Consejo Regional (Consejeros Regionales)
 - ✓ Diplomado: Descentralizando la descentralización.
 - ✓ Elaboración de planes regionales de competitividad regional.

Herramientas y programas de capacitación adicionales que tenían como objetivos específicos:

- Reforzar las capacidades de líderes de la sociedad civil:
 - ✓ Formación de líderes comunitarios
 - ✓ Capacitación de los representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional (CCR).
- Fortalecer las capacidades de funcionarios y autoridades para la toma de decisiones y gestión pública participativa, a través de la implementación de la herramienta *Métodos Avanzados de Participación* – MAP.



Métodos Avanzados de Participación (MAP)

El enfoque metodológico de ProDes para generar consensos, promover diálogo constructivo y fortalecer las capacidades de entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, se basó en el uso de los métodos avanzados de participación (MAP), herramientas metodológicas desarrolladas por ARD, Inc. para mejorar la participación pública en las actividades de desarrollo. El equipo ProDes adaptó esta metodología a las necesidades específicas de los procesos de planificación y presupuesto participativo, rendición de cuentas, gestión de conflictos sociales, entre otros.

"MAP fue la base metodológica para la acción de ProDes a nivel subnacional y nacional".

El uso de las metodologías MAP (taller de consenso, discusión enfocada y planificación para la acción) permitió a ProDes adaptarse a los desafíos de promover procesos participativos en contextos culturales muy diversos. MAP fue la base metodológica para la acción de ProDes a nivel subnacional y nacional.

En términos generales, en el contexto de la primera etapa del proceso de descentralización en el Perú, USAID a través de ProDes I aportó en⁹:

- La institucionalización de la toma de decisiones participativa (planificación concertada, presupuesto participativo y rendición de cuentas) en 536 municipalidades y 7 gobiernos regionales.

Los avances logrados gracias al trabajo de ProDes en cuanto a institucionalización y apertura de los procesos de elaboración de presupuestos participativos son importantes por la mejor relación de la sociedad civil con los gobiernos subnacionales, la ampliación de espacios de discusión de lo público, el aprendizaje y conocimiento de la gestión pública, el aporte en el desarrollo de una ciudadanía capacitada e informada, en especial de los líderes y representantes de la sociedad civil.¹⁰ (2007)



⁹ Tomado en parte de Zárate, Patricia y otros. Evaluación Final del Programa Pro Descentralización-ProDes. Lima 2007, Página 4.

¹⁰ Ibid. Página 36.

- El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, mediante la provisión de herramientas de gestión eficaces a las autoridades nacionales y subnacionales.
- La mejora de la gobernabilidad a nivel municipal propiciando relaciones de colaboración entre los gobiernos locales y la sociedad civil.
- El avance en la inclusión social mediante el fortalecimiento de capacidades para la participación efectiva en los procesos de toma de decisiones de líderes sociales, especialmente de aquellos tradicionalmente excluidos: mujeres e indígenas.
- El fortalecimiento de capacidades de las autoridades subnacionales en el cumplimiento efectivo de sus funciones y responsabilidades.
- La generación de mayores sinergias entre los programas de USAID en el Perú, especialmente con el Programa de Desarrollo Alternativo - PDA y otros socios estratégicos que trabajaban en el área de la descentralización.
- El Impulso de una comunidad de especialistas para apuntalar los procesos iniciales de la descentralización y la conceptualización del proceso. Es decir, la contribución a la construcción de mercados locales de proveedores de servicios y asesoría (institucional e individual) en temas relacionados al proceso de descentralización, denominados Equipos Técnicos Locales (ETL). Para ello, se aplicaron criterios para seleccionar socios locales: capacidad, trayectoria y legitimidad. Se fortalecieron sus capacidades con el objetivo de nivelar al máximo posible el accionar de instituciones inicialmente muy heterogéneas.



Equipos Técnicos Locales (ETL)

La identificación, selección y capacitación de ETL permitió que ProDes, en sus fases I y II, proporcionara con éxito asistencia técnica y capacitación de alta calidad a 536 y 325 municipalidades, respectivamente. Al mismo tiempo, se generaba capacidad técnica local y prácticas profesionales necesarias para un mercado de servicios de apoyo a la gestión pública en los territorios.

Los 29 ETL con los cuales ProDes hizo convenios llegaron a zonas muy alejadas y facilitaron las condiciones para ingresar en zonas altamente conflictivas y con alta presencia de narcotráfico y cultivos de coca ilegal. Se lograron firmar acuerdos de cooperación con gobiernos locales

***"Se lograron
firmar acuerdos
de cooperación
con gobiernos
locales".***

comprometidos con la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; y lo más importante, responder a la extrema heterogeneidad lingüística, cultural y social que existe en el interior del Perú. Un gran porcentaje de los aproximadamente 350 técnicos de los ETL capacitados por ProDes continuaron ejerciendo su labor de expertos al

término de ProDes I ya sea vinculados a consultorías o trabajando dentro de gobiernos regionales y locales, o siendo elegidos como autoridades. Estos hechos expresan un grado de impacto y sostenibilidad de los esfuerzos en desarrollar capacidades a nivel subnacional.

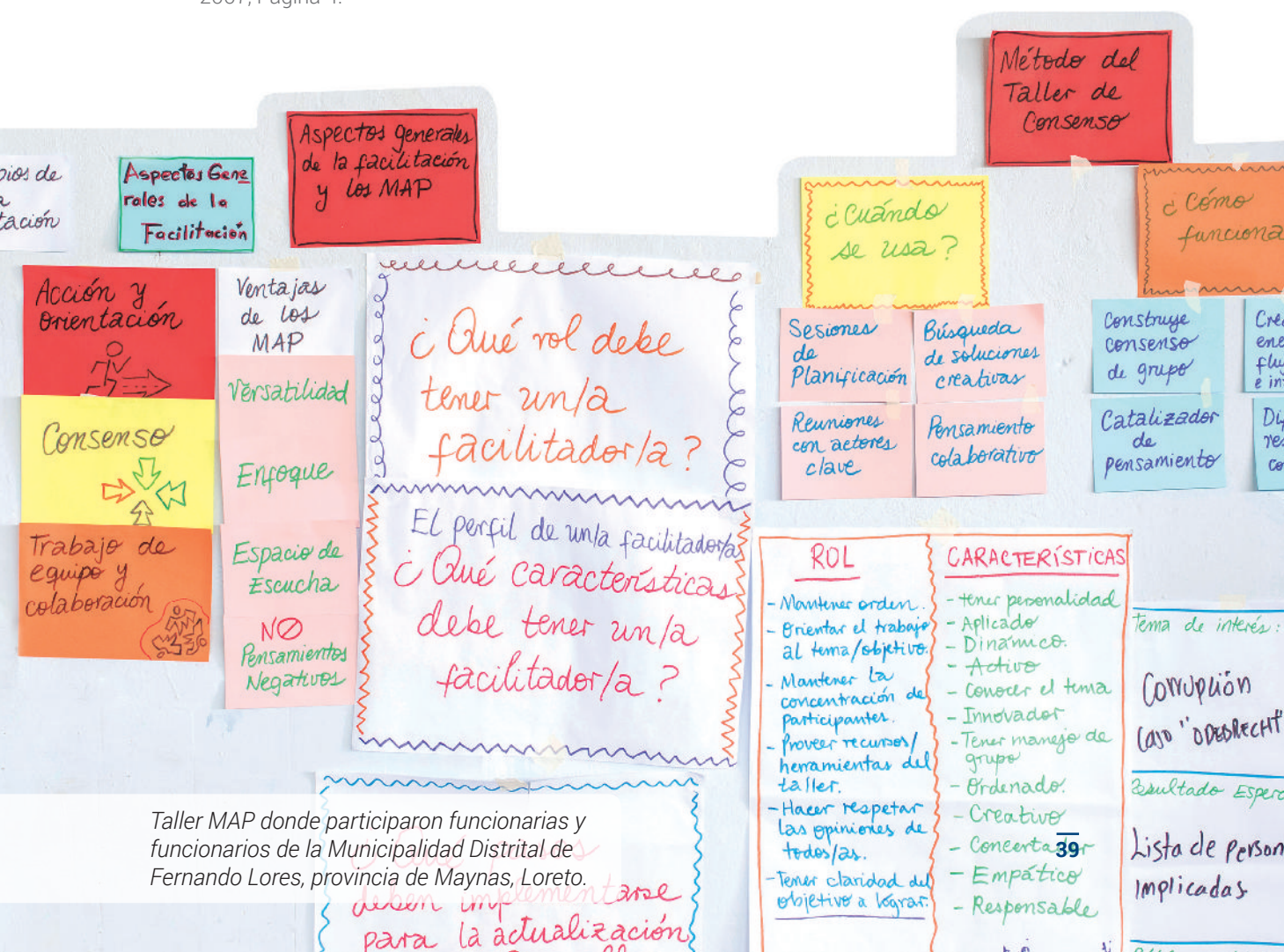
Este aporte se encuentra vinculado a la promoción y desarrollo de experticias locales en descentralización y gestión pública. Las ONG y sus equipos se especializaron en un campo nuevo (para la gran mayoría de ellos) logrando -por su alta calidad- el reconocimiento de sus principales usuarios.

- La institucionalización de la toma de decisiones participativa (planificación concertada, presupuesto participativo y rendición de cuentas) en 536 municipalidades y 7 gobiernos regionales.

Un aspecto destacado por los integrantes de los ETL, es la metodología de trabajo de ProDes. Se valoran especialmente los talleres de inducción. Esta metodología y los materiales asociados a ella, han sido de gran utilidad para las ONG socias del programa. Según se señala, seguirán empleándolos pese al cierre de ProDes. Se valora también que la capacitación de ProDes esté enfocada a temas prácticos y no teóricos, y que haya acercado la normativa del proceso de descentralización a un público más amplio.¹¹ (2007)



¹¹ Zárate, Patricia y otros. Evaluación Final del Programa Pro Descentralización-ProDes. Lima 2007, Página 4.



Taller MAP donde participaron funcionarias y funcionarios de la Municipalidad Distrital de Fernando Lores, provincia de Maynas, Loreto.

deben implementarse para la actualización

"El Instituto de Desarrollo Local – IDEL se constituyó en el marco de una apuesta por el desarrollo desde los espacios locales, sobre la base de desencadenar las fuerzas endógenas de los territorios. Con el Programa ProDes nuestra apuesta encontró la oportunidad de ponerse a prueba al asumir la responsabilidad de trabajar con los distintos actores locales.

ProDes aportó a ubicar y potenciar la línea central del trabajo del IDEL, y en esa dirección hemos seguido brindando servicios de capacitación y asistencia técnica a diversos gobiernos locales, contribuyendo al fortalecimiento institucional no solo en la región Junín sino también en otras regiones. Un aspecto central con la consolidación de este equipo sin duda ha sido la asimilación de las metodologías y herramientas de capacitación y asistencia técnica que nos facilitó el Programa. Un aspecto que hemos incorporado en el funcionamiento de nuestra institución, son los sistemas de monitoreo y evaluación que ha desarrollado el Programa.

Un hecho que evidencia la importancia que ha significado el Programa ProDes para que el IDEL mejore sus capacidades y su posicionamiento como una institución comprometida con la descentralización y el desarrollo local, es que en la actualidad participamos de un consorcio con quienes venimos implementando en ocho distritos del Departamento de Huánuco el "Programa Común de Promoción de la Agricultura Familiar Sostenible y la Economía Social para un Mundo más Justo" en el cual IDEL se encarga del componente del fortalecimiento institucional que involucra a las Municipalidades y los distintos actores de cada uno de los distritos".

*Ana Cosme Méndez, Directora / Miguel Ponce Gonzáles,
Responsable de Proyectos (Junio 2017).*



- **La conceptualización del proceso de descentralización** y su comprensión como un proceso global de reforma y modernización del Estado con múltiples líneas de trabajo convergentes que ha permitido construir una mirada integral a partir de las ocho dimensiones clave identificadas por el equipo de ProDes, ha sido fundamental para la implementación de las acciones de incidencia en el nivel nacional, y para colocar en la agenda de los decisores temas centrales en cada momento del proceso.

“...ha sido fundamental para la implementación de las acciones de incidencia en el nivel nacional...”
- **Los balances anuales** del proceso de descentralización, valorados por ser el resultado de un proceso muy amplio de consultas (que incluye representantes del Estado y de la sociedad civil), contrastando con otros balances, cuyo contenido era consultado básicamente por representantes de la sociedad civil. Esto debido a que los balances de ProDes I abordaban

el enfoque global del proceso y permitían comprender el estado real de la descentralización y no únicamente determinados componentes del mismo; así como también los aspectos más técnicos del proceso, como las transferencias y acreditación; logrando posicionarse y ganando legitimidad frente a otros instrumentos similares.

- **Los materiales desarrollados para el mejor desempeño de los actores en el nivel subnacional**, a fin de impulsar los procesos de planeamiento concertado, presupuesto participativo, rendición de cuentas y el fortalecimiento de liderazgos comunitarios. Todos ellos se constituyeron en herramientas que contribuyeron a empoderar a los actores en el desempeño de sus roles y facilitaron una actuación colaborativa en estos procesos. Las autoridades y funcionarios los han consultado de manera permanente y han constituido un buen soporte para el ejercicio de sus roles.
- **El manejo de múltiples “lenguajes” y “códigos”** (de la administración pública, de las ONG, de los políticos, etc.) y la capacidad para transitar entre ellos. Uno de los factores de éxito de ProDes I consistió en su aporte para cerrar la brecha de lenguajes entre los funcionarios del gobierno nacional y los funcionarios y autoridades de los niveles subnacionales de gobierno, mediante: (i) la elaboración de materiales amigables validados y oficializados, y (ii) la promoción de espacios de encuentro, cara a cara, especialmente a través de cursos descentralizados.



"Reconozco de ProDes su capacidad para producir materiales, ellos han producido muchos materiales que han sido importantes en la parte de formación de capacidades locales".

Representante de Prisma¹² (2007).



¹² Ibid. Página 48.

5.2 Segunda etapa de la descentralización (2006 – 2011)

La primera fase de ProDes culminó a fines del 2007, al año de lo que se ha caracterizado como la segunda etapa de la descentralización; es decir, estando el proceso en manos de un nuevo gobierno nacional y habiéndose producido un cambio de autoridades en los niveles subnacionales de gobierno (elecciones regionales y locales 2006). El último periodo de ProDes I en 2007 se enfocó en transferir los aprendizajes acumulados de la primera fase a las nuevas autoridades nacionales y descentralizadas.

“USAID tuvo por objetivo profundizar lo avanzado y consolidar el proceso de descentralización en el Perú”.

Así, cuando en el segundo semestre del 2008, se inicia la segunda fase de ProDes (Agosto 2008- Agosto 2012) los vínculos con las autoridades de entonces estaban establecidos, lo que facilitó una rápida implementación del proyecto. La nueva iniciativa de USAID tuvo por objetivo profundizar lo avanzado y consolidar el proceso de descentralización en el Perú, mediante el fortalecimiento del marco legal y la capacidad de los gobiernos subnacionales para responder efectivamente a las demandas ciudadanas, incorporando las nuevas reformas y procedimientos delineados por el gobierno nacional.

Caracterizó a ProDes II estar organizado en dos componentes: nacional y subnacional. **El componente nacional** estuvo orientado en el apoyo al Ejecutivo y Legislativo para la mejora del marco legal y en general de las políticas para la descentralización, con un énfasis en aportar al avance de la descentralización fiscal.

► **Los aprendizajes de ProDes I ratificaron la validez de las estrategias implementadas por lo que a nivel nacional se continuó y profundizó su uso, poniendo énfasis en lo siguiente:**

- Evaluación del marco jurídico y político para el avance de la reforma.
- Formulación de una agenda crítica a ser atendida por las entidades responsables de impulsar el proceso.
- Elaboración de un informe anual sobre el estado de la descentralización.
- Asistencia técnica en asuntos claves -normativos y de política- en base a la agenda anual construida por los diversos actores comprometidos con el proceso (públicos y de la sociedad civil).

► **En el nivel subnacional** ProDes se enfocó en la implementación de acciones de capacitación y asistencia técnica en el marco de la estrategia de fortalecimiento de capacidades de cuatro gobiernos regionales y 325 municipalidades para gobernar efectivamente. Se buscó:

- Fortalecer las buenas prácticas de gestión y buen gobierno.
- Mejorar la aplicación de los sistemas administrativos nacionales.
- Mejorar la eficiencia de los gobiernos subnacionales.
- Promover el desarrollo económico local.
- Mejorar la recaudación fiscal a nivel municipal.
- Fortalecer las asociaciones de municipalidades y de gobiernos regionales.
- Apoyar a las juntas de coordinación interregional; y
- Desarrollar iniciativas con el sector privado para aportar en la mejora de la gestión pública subnacional.

Se continuó con la implementación de los programas de capacitación "a la medida" desarrollados en la primera fase, en respuesta a las necesidades y demandas de los funcionarios regionales y locales, para mejorar las habilidades de gestión especializada, y se sumó el Programa de entrenamiento dirigido a los regidores de los Concejos Municipales.

Se continuó con la implementación de los programas de capacitación "a la medida".

A finales de 2010, ProDes II amplió sus operaciones para incluir a otros tres gobiernos regionales (Madre de Dios, Loreto y Amazonas) en apoyo a los esfuerzos del nivel nacional por definir una estrategia en materia de gestión de conflictos sociales.



Taller de fortalecimiento de capacidades dirigido a mujeres candidatas a las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Provincia de Huamanga, Ayacucho.

Durante esta fase, los aportes de ProDes al proceso de descentralización fueron:

- La asistencia técnica especializada al **nivel nacional** -Ejecutivo y Legislativo- para el desarrollo de iniciativas orientadas a:
 - ✓ Diseñar la estrategia de gestión descentralizada de los programas y servicios de protección social a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano: criterios básicos para el desempeño de funciones en los tres niveles de gobierno.
 - ✓ Institucionalizar al -entonces recientemente creado- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, institución responsable de liderar la estrategia de inclusión social. Se brindó asistencia técnica para la formulación de su ROF.
 - ✓ Formar una Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, a través de la Disposición Final de la Ley N ° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010 y la discusión informada de la comisión a través del análisis de expertos.
 - ✓ Fortalecer la organización y funcionamiento de la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales del Perú (ANGR), ofreciendo asesoría legal para su formalización y apoyando a esta nueva organización en el desarrollo y presentación de propuestas ante el Poder Ejecutivo en áreas estratégicas como la descentralización fiscal, la asignación de roles y responsabilidades en materia de provisión de servicios a nivel subnacional, entre otros.
 - ✓ Definir el marco legal de las asociaciones municipales. El anteproyecto de reglamento de la Ley de asociatividad municipal y el análisis presentado tanto en 2009 como en 2010, sirvió de base para el texto definitivo del reglamento aprobado.
 - ✓ Revisar la Ley de Elecciones Regionales en cuanto al número de miembros del Consejo Regional de cada provincia para tener correspondencia con su respectiva población y mejorar la representación.
 - ✓ Definir las funciones y responsabilidades exclusivas y compartidas de los gobiernos nacionales, regionales y locales y de la sociedad civil en sectores específicos.
 - ✓ Definir las regulaciones necesarias para una transferencia ordenada de los programas sociales.



Transferencia de la Gestión Regional y Local Ordenada y Transparente

A inicios del 2010, se actualizaron los materiales elaborados en el 2006 por ProDes I, sobre transferencia de gestión dirigidos tanto a gobiernos regionales y locales.

Como resultado de un trabajo coordinado con la CGR, la SD - PCM, el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado - OSCE y organizaciones como Transparencia, ProÉtica, REMURPE y la ANGR, se elaboraron dos guías: "Hagamos un Cierre y Transferencia Ordenada de la Administración y Gestión Municipal" y "Guía para la Transferencia y Cierre de la Administración y Gestión del Gobierno Regional". Producto de la alianza mencionada se logró un tiraje de 6,000 ejemplares, garantizando una cobertura nacional.

Culminadas las elecciones municipales y regionales de entonces, se realizó la capacitación en el tema de transferencia de gestión con las nuevas autoridades en subsedes de los departamentos del ámbito del Proyecto (Ayacucho, Junín, San Martín y Ucayali). Uno de los aspectos centrales fue introducir el enfoque hacia resultados de la gestión, en la elaboración de los documentos de transferencia, a fin de lograr que en este proceso se transfieran los avances o logros de la gestión.

La alianza con otras agencias de cooperación permitió una cobertura más amplia, llegándose a otros departamentos como Apurímac, Cajamarca, Loreto y Huancavelica. Así, se logró capacitar a más de 1,600 funcionarios en el tema de transferencia de gestión a nivel local y regional –alrededor de 60% funcionarios salientes-, en al menos ocho departamentos, sin considerar las acciones de capacitación que la propia CGR y la PCM también realizaron utilizando los mismos materiales.

"La alianza con otras agencias de cooperación, permitió una cobertura más amplia, llegándose a otros departamentos..."

Desde entonces, en cada periodo electoral se reactiva la alianza con la CGR para actualizar la guía y mejorar las herramientas para contribuir en transferencias de gestiones gubernamentales ordenadas y transparentes.

► A nivel subnacional

- En el último trimestre de 2008, se aplicó una encuesta sobre las prioridades de capacitación y asistencia técnica en cuatro gobiernos regionales, 34 provinciales y una muestra de gobiernos a nivel distrital de los mismos departamentos. Ello permitió que las demandas identificadas se agregaran a nivel departamental y ProDes pudo responder a las necesidades planteadas fortaleciendo las capacidades de los gobiernos regionales y locales en: i) planeamiento concertado y presupuesto participativo; ii) gestión y presupuesto por resultados; iii) compras y adquisiciones; iv) formulación de proyectos de inversión pública; y, v) participación ciudadana y rendición de cuentas.

ProDes pudo responder a las necesidades planteadas...



- El diseño de cursos cortos e intensivos de fortalecimiento de capacidades y organización de asistencias técnicas para responder a las necesidades. Más de 26,000 personas participaron en las acciones de capacitación y asistencia técnica. Para ello, desarrolló guías y materiales amigables dirigidos a funcionarios públicos y amplió su oferta de capacitación al área de gestión de conflictos sociales, aplicando una metodología participativa en cooperación con la instancia responsable del Ejecutivo nacional (Oficina de Gestión de Conflictos Sociales-OGCSS). ProDes desarrolló y validó un programa de

**+ de
26,000**
personas
participaron

entrenamiento intensivo de tres días en gestión de conflictos sociales que, primero se aplicó con éxito en los departamentos objetivo (Amazonas, Loreto y Madre de Dios) y posteriormente, los cursos se ampliaron para incluir a ministerios y especialistas clave de 17 gobiernos regionales.



La asesoría prestada por ProDes es percibida favorablemente por las entidades cliente. En la mayoría de los casos se señaló como punto fuerte el alto nivel de profesionalidad y capacitación del equipo de ProDes, así como la seriedad en el cumplimiento de sus compromisos. También se valora positivamente el carácter técnico de la asesoría prestada por ProDes.¹³ (2007)

- El diseño de una herramienta para la toma de decisiones informadas adoptada por la Contraloría General de la República y denominada el "Barómetro de la gestión pública".

¹³ Zárate, Patricia y otros. Evaluación final del Programa Pro Descentralización. Lima, 2007. Página iv.



Del Barómetro de la Gobernabilidad al Barómetro de la Gestión Pública



Esta herramienta fue diseñada durante la segunda fase de ProDes. Brinda información acerca de la gestión institucional de un gobierno local o de un gobierno regional y de la situación socio-económica de sus respectivas jurisdicciones con el propósito de hacer un cruce de información respecto del desempeño institucional y el estado de la situación social de los habitantes de determinado territorio. La información que muestra el Barómetro es la más reciente consignada en fuentes oficiales y busca orientar los esfuerzos institucionales de la gestión pública descentralizada.

El Barómetro fue transferido a la Contraloría General de la República del Perú mediante Memorándum de Entendimiento suscrito con USAID el 15 de diciembre del 2011. La herramienta inicial fue asumida y adaptada por la Contraloría General de la República con un doble propósito. Por un lado, al transparentar la gestión de los gobiernos regionales y locales pone a disposición de la ciudadanía información que favorece su actuación en los espacios de participación. Por otro lado, para las autoridades regionales y locales (gobernadores regionales y alcaldes) el Barómetro les permite orientar su gestión, perfeccionar su desempeño y replantear los objetivos o estrategias de implementación de sus funciones o actividades, legitimando su actuación frente a la ciudadanía. Para quienes desarrollan funciones normativas y de fiscalización (Consejos regionales o Concejos municipales) esta herramienta constituye un insumo para proponer normas o incidir en el mejor diseño e implementación de las políticas públicas en su ámbito territorial. Estamos ante una herramienta amigable de empoderamiento de la ciudadanía, de promoción de la participación, y que busca ser un referente para quienes acceden a ella, generando confianza, credibilidad y aportando a la modernización de la gestión pública cuyo objetivo es contribuir al bienestar de las personas y al desarrollo del país.

Se puede acceder al Barómetro de la Gestión Pública en:
<https://apps1.contraloria.gob.pe/barometro/default.aspx>

- **El diálogo intergubernamental** entre los distintos actores, el posicionamiento del enfoque de género en la gestión y la asistencia técnica para impulsar normatividad. Es decir, generar las condiciones para que se den mayores oportunidades para el encuentro y retroalimentación entre los tres niveles de gobierno. Al ofrecer espacios neutrales de interacción entre los actores clave del gobierno nacional (Ejecutivo y Legislativo) y los gobiernos regionales y gobiernos locales, ProDes propició el acercamiento, la formación de redes y el desarrollo de sinergias que contribuyeron potencialmente al surgimiento de nuevos consensos sobre la dirección que debería tomar el proceso de descentralización, su expresión normativa y la actuación que se espera de sus diferentes actores.

"La metodología es una metodología de consulta, y la brújula (de la descentralización) se construye en base a la consulta de distintos actores. Ellos hacían también muchas consultas en los territorios donde intervienen. Nosotros éramos parte de la consulta de Lima, digamos, pero el resultado es un instrumento importante para orientar el trabajo de la Comisión o los congresistas, un referente en la agenda pendiente, aunque no sea atendido necesariamente".

Funcionario del Congreso de la República, 2012¹⁴



- **El enfoque de género** permitió que problemas vinculados con el desarrollo humano y la niñez fueran incorporados y que las autoridades (consejeras) y funcionarias tuvieran la oportunidad de identificar y plantear en la agenda del gobierno regional, temas que afectan directamente a las mujeres, logrando que se decida intervenir sobre ellas.

"Lo que hemos visto en las actividades de ProDes es que la igualdad entre hombres y mujeres, en la función pública, todavía no se da. No existe. Entonces debemos trabajar para que se dé esta mayor igualdad. A partir de lo que hemos aprendido en ProDes es que hemos desarrollado en nuestro propio gobierno regional un pequeño programa de intervención, que consiste en capacitar por igual a hombres y mujeres para que mejoren en el desarrollo de las funciones específicas que deben realizar y de la propia función pública en general. Con ello queremos que las mujeres que trabajan actualmente en nuestro gobierno regional no se sientan desplazadas en favor del personal masculino. Queremos que las mujeres a partir de esta intervención tomen conciencia del papel preponderante que les corresponde tanto en la gestión pública como en la política en general".

Consejera San Martín, 2012¹⁵



¹⁴ IMASEN - Comunicación y Desarrollo Social. Evaluación del desempeño del Proyecto Pro Descentralización II. Lima, setiembre 2012. Página 25.

¹⁵ Ibid. Página 32.

- **El fortalecimiento de las capacidades normativas a nivel descentralizado:** la asistencia técnica para la elaboración y aprobación de las leyes y normas regionales fue una estrategia adecuada para **superar** las limitaciones cuando se busca incidir en el marco normativo. Permitió un diálogo técnico para decisiones políticas en el que se redujeron las resistencias.

5.3 Tercera y cuarta etapas de la descentralización (2011 – 2016 y 2016 en adelante)

El cambio de gestión gubernamental nacional en el 2011, encuentra a la segunda fase de ProDes a un año de la culminación de sus actividades por lo que el énfasis fue transferir a las nuevas autoridades de gobierno las prácticas promovidas por ProDes y las lecciones aprendidas.

Desarrollar una guía para la transferencia ordenada de la gestión gubernamental en conjunto con la Contraloría General de la República y la PCM facilitó el contacto con los actores de la nueva gestión, especialmente con las instancias responsables de la política de descentralización y modernización de la gestión pública de la PCM.

“...la tercera fase de ProDes busca promover la mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones más necesitadas de la Amazonía peruana”.

El inicio de la tercera fase de ProDes a menos de tres meses de culminada la anterior, permitió un rápido enganche y continuidad de trabajo colaborativo con el nivel nacional, no obstante a nivel subnacional se requería de nuevos esfuerzos para avanzar en los desafíos de esta nueva iniciativa de USAID. En efecto, la tercera fase de ProDes busca promover la mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones más necesitadas de la Amazonía peruana.

ProDes en su tercera fase promueve la práctica de articulación de los diversos niveles de gobierno en el territorio a través de la conformación de iniciativas de articulación intergubernamental que denominó *Grupos de Gestión Descentralizada-GGD*, como una estrategia para mejorar la prestación y el impacto de los servicios en el territorio en beneficio de la población. La formación de estas iniciativas se produjo en los departamentos de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín

y Ucayali. El GGD, en tanto estrategia de articulación, es un espacio que reúne al gobierno regional, un gobierno local provincial y, al menos, dos o tres gobiernos locales distritales con el objetivo de promover un trabajo coordinado para la prestación articulada de un servicio público, en el marco de sus competencias compartidas, ya sea en materia de salud, educación o ambiente.

Las dos experiencias anteriores de ProDes permitieron corroborar que el Estado funciona con gran desarticulación y descoordinación entre sus diferentes instancias, tanto a nivel vertical como a nivel horizontal. En esa medida, la tercera fase de ProDes se planteó el desafío de promover la articulación a nivel intersectorial e intergubernamental, teniendo como escenario de acción los departamentos de la Amazonía. Así, el territorio amazónico se convertía en el espacio de confluencia de esfuerzos intergubernamentales e intersectoriales para la mejora de servicios en concreto. Se buscaba que los gobiernos participantes de la experiencia pudieran constatar, en la práctica, la diferencia de una gestión articulada alrededor de un objetivo compartido de mejora, de lo que era su práctica tradicional de gestión. Se buscaba pues promover una práctica de gestión distinta alrededor de un desafío común para mejorar un servicio crítico para la población.

En consecuencia, los GGD son iniciativas de articulación con las que ProDes ha buscado contribuir en:

- La promoción de esfuerzos cooperativos entre los diversos niveles de gobierno en el territorio.
- La generación de una práctica de gestión articulada de los servicios, donde cada nivel de gobierno aporta y asume responsabilidades de acuerdo con sus competencias y funciones.
- El alineamiento de las políticas nacionales en el territorio y fortalecer el liderazgo del nivel regional.
- El involucramiento de la sociedad civil en la gestión articulada de los servicios.
- El desarrollo y documentación de experiencias positivas de gestión descentralizada.

“El GGD, en tanto estrategia de articulación, es un espacio que reúne al gobierno regional, un gobierno local provincial y, al menos, dos o tres gobiernos locales distritales con el objetivo de promover un trabajo coordinado para la prestación articulada de un servicio público”.

Luego de casi cinco años de experiencia en los departamentos de la Amazonía, la propuesta de articulación viene demostrando ser efectiva pues, a pesar de los cambios producidos en las gestiones gubernamentales, como resultado de las elecciones regionales y locales en el 2014, el trabajo colaborativo y articulado entre los gobiernos integrantes de los GGD se ha mantenido y fortalecido a lo largo de estos años¹⁶. Más aún, los servicios priorizados por los gobiernos participantes muestran mejoras atribuibles al trabajo cooperativo.

¹⁶ Una excepción es el caso del GGD de Madre de Dios que se inició con la participación del gobierno regional y la Municipalidad Distrital de Laberinto, no obstante a partir del inicio de la nueva gestión gubernamental (2015), las nuevas autoridades decidieron no trabajar con programas de cooperación internacional por lo que no siguieron participando del GGD.



Historias clínicas depuradas y ordenadas por sectores y familias para reducir el tiempo de espera de las personas usuarias en el Centro de Salud 6 de octubre, provincia de Maynas, Loreto.

Gobiernos subnacionales y servicios priorizados - ProDes III

Gobierno regional	Gobierno provincial	Gobierno distrital	Servicios priorizados
Gobierno Regional de Amazonas	Municipalidad Provincial de Condorcanqui	1. Municipalidad Distrital de El Cenepa 2. Municipalidad Distrital de Río Santiago	✓ CRED ✓ Atención prenatal
Gobierno Regional de Loreto	Municipalidad Provincial de Maynas	1. Municipalidad Distrital de Mazán 2. Municipalidad Distrital de Belén 3. Municipalidad Distrital de Punchana 4. Municipalidad Distrital de San Juan Bautista 5. Municipalidad Distrital de Indiana 6. Municipalidad Distrital Fernando Lores	✓ CRED
Gobierno Regional de Madre de Dios	Municipalidad Provincial de Tambopata	1. Municipalidad Distrital de Inambari 2. Municipalidad Distrital de Laberinto 3. Municipalidad Distrital de Las Piedras	✓ Recolección de residuos sólidos ✓ Educación ambiental
Gobierno Regional de San Martín	Municipalidad Provincial de Lamas	1. Municipalidad Distrital de Tabalosos 2. Municipalidad Distrital de Cuñumbuqui 3. Municipalidad Distrital de Zapatero 4. Municipalidad Distrital de Barranquita	✓ Distribución de materiales educativos ✓ Contratación docente
		1. Distrito de Nueva Cajamarca (Rioja) 2. Distrito de Yantalo (Moyobamba) 3. Distrito de Agua Blanca (El Dorado) 4. Distrito de Alberto Leveau (San Martín) 5. Distrito de Cacatachi (San Martín) 6. Distrito de Buenos Aires (Picota) 7. Distrito de Alto Saposo (Huallaga) 8. Distrito de Pachiza (Mariscal Cáceres) 9. Distrito de Bajo Biavo (Bellavista) 10. Distrito de Nuevo Progreso (Tocache)	Distritos piloto seleccionados por la DRE - San Martín para expandir componentes de la experiencia de articulación en Lamas e implementar el modelo de gestión educativa regional.
Gobierno Regional de Ucayali	Municipalidad Provincial de Coronel Portillo	1. Municipalidad Distrital de Campo Verde 2. Municipalidad Distrital de Manantay 3. Municipalidad Distrital de Nueva Requena 4. Municipalidad Distrital de Yarinacocha	✓ Recolección de residuos sólidos ✓ Educación ambiental
(DRE y UGEL de Coronel Portillo)			Apoyo a la gestión educativa local de Ucayali: DISTRIBUCIÓN DE MATERIALES EDUCATIVOS
5	5	29	

- **En Madre de Dios**, se priorizó la mejora de los servicios de limpieza pública y educación ambiental. Al cierre de las actividades de ProDes en octubre de 2016, se reportan los siguientes resultados:

"...se priorizó la mejora de los servicios de limpieza pública y educación ambiental".

- ✓ La Municipalidad Provincial -MP de Tambopata aprobó mediante Acuerdo de Concejo N° 015-2017-CMPT-SO un espacio de coordinación interinstitucional a nivel municipal para promover la concertación de acciones en la mejora del servicio de limpieza pública y el desarrollo de capacidades institucionales que harán posible la ampliación de la cobertura y la calidad del servicio de limpieza pública.
- ✓ El 100% de integrantes del GGD ha designado equipos para realizar anualmente la medición de las capacidades institucionales que se orienta a la mejora de los servicios priorizados. Estos equipos han sido capacitados para realizar dicha labor. Asimismo, las tres municipalidades aprobaron Resoluciones de Alcaldía que reconocen el "Diagnóstico de Capacidades Institucionales" como herramienta de monitoreo para medir el desempeño institucional.
- ✓ Los 13 equipos de vigilancia colaborativa para la gestión integral de residuos sólidos han sido reconocidos por todas las municipalidades mediante Resoluciones de Alcaldía N° 475-2016-MPT-A, 180-2016-ALC_MDI y 237-2016-MDLP. Asimismo, la MP de Tambopata, aprobó la "Directiva de promoción de la vigilancia colaborativa del servicio de gestión de residuos sólidos del distrito de Tambopata" mediante Ordenanza N° 005-2017-CMPT que contiene lineamientos para hacer efectiva esta práctica.
- ✓ En el 2016, la MP de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari y Las Piedras de Madre de Dios recibieron el reconocimiento a la Gestión Ambiental Local Sostenible - GALS otorgado por el Ministerio del Ambiente.

- **En Amazonas** se priorizó aportar en la disminución de la Desnutrición Crónica Infantil - DCI, a través de la mejora del servicio de crecimiento y desarrollo de niñas y niños menores de 5 años (CRED); así como la mejora del servicio de atención prenatal - APN. Al cierre de las actividades de ProDes III en el departamento, en mayo de 2017, se puede dar cuenta de los siguientes resultados:

"... se priorizó aportar en la disminución de la desnutrición crónica infantil, a través de la mejora de los servicios CRED y APN..."

- ✓ Existencia de un espacio de articulación intergubernamental en Condorcanqui, evidenciada por las 10 reuniones del GGD realizadas, y la aprobación de las políticas públicas locales que declaran como prioritaria la lucha contra la DCI y la Anemia, destacando la Ordenanza Municipal N° 005-2016/MPC y su Reglamento, que establece lineamientos sobre promoción de la vigilancia ciudadana para la implementación de la mencionada ordenanza, aprobado por Decreto de Alcaldía N° 001-2017/MPC.
- ✓ La designación formal de equipos técnicos para realizar anualmente la medición de las capacidades institucionales (RER N° 297-2016-GRA/GGR, y RA N° 331-2016-MPC/A), así como el reconocimiento de la herramienta “Diagnóstico de Capacidades Institucionales” para el monitoreo de la gestión en el GR de Amazonas, la MP de Condorcanqui y la Municipalidad Distrital - MD de Río Santiago (RER N° 351-2015-GRA/CR, RA N° 426-2015-MPC/A y RA N° 178-2016-MDRS/A).
- ✓ La asignación de recursos de los gobiernos para implementar las recomendaciones del Diagnóstico de Capacidades Institucionales.
- ✓ El compromiso asumido por la MP de Condorcanqui en brindar la asistencia técnica y las facilidades a los equipos de vigilancia para que continúen sus acciones de vigilancia de los servicios de salud CRED y APN.
- ✓ La incorporación de acciones en relación a la lucha contra la desnutrición crónica infantil en los planes estratégicos de los gobiernos del GGD Condorcanqui; así como de actividades y presupuesto para favorecer las acciones vinculadas a la DCI: Centros de Promoción y Vigilancia Comunal - CPVC, Padrón Nominal, Monitoreo Social, agua segura, entre otras, en sus Planes Operativos Institucionales - POI 2016 y 2017.
- ✓ La aprobación y correspondiente difusión de instrumentos para la mejora del servicio por la Dirección Regional de Salud - DIRESA Amazonas: 2 guías para la incorporación del enfoque de género en los servicios CRED y APN, 1 Pautas para la atención de casos de violencia familiar en los servicios CRED y APN, 1 guía la promoción de la vigilancia colaborativa del servicio CRED.
- ✓ La designación y reconocimiento de equipos de calidad en los 4 centros de salud del ámbito del GGD, supervisados por la Red de Salud de Condorcanqui y la DIRESA Amazonas.

- **En Loreto** el servicio priorizado fue la mejora del servicio de crecimiento y desarrollo de niñas y niños menores de 5 años - CRED, para aportar en la disminución de la desnutrición crónica infantil. A continuación los resultados:

"...el servicio priorizado fue la mejora del servicio de crecimiento y desarrollo de niñas y niños menores de 5 años - CRED..."

- ✓ La práctica de la articulación ha sido adoptada por el Gobierno Regional de Loreto, la MP de Maynas y los distritos de San Juan Bautista, Belén, Punchana, Mazán, Indiana y Fernando Lores. 8 reuniones del GGD.
- ✓ El 100% de integrantes del GGD ha designado equipos para realizar anualmente la medición de las capacidades institucionales.
- ✓ El 100% de las municipalidades asigna recursos, incluyendo las recomendaciones de los resultados del Diagnóstico de Capacidades Institucionales en las actividades que comprende el Plan Operativo Institucional.
- ✓ La DIRESA Loreto, mediante la Dirección de Calidad, implementó el uso de los proyectos de mejora para el servicio CRED. Asimismo, brinda capacitación y asistencia técnica permanente a las redes de salud del departamento.
- ✓ Los 7 establecimientos de salud disponen de equipos de calidad reconocidos y supervisados por la Dirección de Calidad de la DIRESA.
- ✓ En el GGD de Loreto, la Municipalidad Provincial de Maynas y las Municipalidades distritales de Belén, Punchana y Fernando Lores, se han comprometido a brindar la asistencia técnica y las facilidades a los equipos de vigilancia y a los Centros de Promoción y Vigilancia Comunal para que continúen con las acciones de vigilancia.
- ✓ Tres equipos de vigilancia colaborativa del servicio CRED han fortalecido sus capacidades y cuentan con herramientas para la sostenibilidad de las acciones de vigilancia, de modo que puedan continuar su participación en la gestión pública en diálogo con los gobiernos del GGD de Loreto.

- **En San Martín** se priorizó mejorar la gestión educativa, a través de los servicios de distribución de materiales educativos y de contratación docente. Los resultados:

"...se priorizó mejorar la gestión educativa..."

- ✓ Práctica de articulación ha sido adoptada por los integrantes del GGD. 10 reuniones del GGD implementadas.

- ✓ Gobierno Regional, mediante Resolución Gerencial Regional, y todas las municipalidades (MP Lamas, MD Cuñumbuqui, MD Tabalosos, MD Zapatero y Barranquita), mediante Resoluciones de Alcaldía, han reconocido el uso de la herramienta “Diagnóstico de Capacidades Institucionales” para el monitoreo de los avances del desempeño institucional. Asimismo, en cada gobierno existe un equipo técnico capacitado en el uso de la herramienta.
- ✓ La aplicación del “Diagnóstico de Capacidades Institucionales”, por decisión de la Dirección Regional de Educación - DRE, del GORESAM, se extenderá a todas las UGEL del departamento de San Martín como herramienta de monitoreo que permita medir y fortalecer las capacidades para mejorar la gestión educativa.
- ✓ El 100% de municipalidades asigna recursos mediante el POI para llevar a cabo acciones vinculadas a una mejor prestación del servicio, apoyando la gestión local de la educación.
- ✓ Respecto a la vigilancia colaborativa:
 - Los Planes Operativos Institucionales 2017 han incorporado acciones que permiten asegurar financiamiento en el presupuesto para favorecer las acciones de los equipos de vigilancia colaborativa conformados.
 - La Unidad de Gestión Educativa Local - UGEL Lamas y las Municipalidades integrantes del GGD se han comprometido a brindar la asistencia técnica y las facilidades a los equipos de vigilancia a través del Consejo Participativo Local de Educación - COPALE.
- ✓ La práctica de articulación intergubernamental promovida por la UGEL Lamas para la reducción en el número de días de distribución de materiales y recursos educativos ha sido reconocida, a nivel nacional, por el MINEDU (Premio “20 en Gestión”, que reconoce las buenas prácticas de gestión educativa en las UGEL), lo que demuestra su potencialidad para ser replicada en otros territorios por sus resultados en los tiempos empleados para la distribución de materiales educativos: de 81 días en el 2013 a 10 días en el 2017.
- **En Ucayali** inicialmente se priorizaron los servicios de limpieza pública y educación ambiental, posteriormente expandiendo la experiencia de San Martín, se amplió al servicio educativo. Los resultados a junio del 2017 son:
 - ✓ Práctica de articulación ha sido adoptada, el GGD Ucayali se ha reunido en 11 oportunidades, a fin de abordar temas de agenda

prioritaria como el problema de la disposición final, la emergencia en el servicio de recojo de residuos sólidos y la implementación de campañas de sensibilización y educación ambiental.

- ✓ El 100% de los gobiernos integrantes del GGD han designado equipos técnicos para realizar anualmente la medición de las capacidades institucionales en los servicios de gestión integral de residuos sólidos y educación.
- ✓ El 100% de municipalidades asigna recursos mediante el POI para implementar las acciones de mejora del servicio de limpieza pública. Generalmente se visualizan en el POI de la Gerencia de Servicios Públicos y la Sub Gerencia de Limpieza Pública y el Programa de Segregación de Residuos Sólidos.
- ✓ La Municipalidad Provincial de Coronel Portillo se ha comprometido a brindar la asistencia técnica y las facilidades a los equipos de vigilancia para su continuidad. Los Planes Operativos Institucionales 2016 y 2017 han incorporado actividades y presupuesto para favorecer las acciones de los equipos de vigilancia colaborativa.

“La Municipalidad Provincial de Coronel Portillo se ha comprometido a brindar la asistencia técnica y las facilidades a los equipos de vigilancia para su continuidad...”

- ✓ En materia educativa, el COPARE Ucayali ha acordado tomar en cuenta las acciones del equipo de vigilancia del servicio para el seguimiento que realiza. Asimismo, la vigilancia colaborativa de los servicios educativos es normada por una directiva regional aplicable a las UGEL del departamento de Ucayali y el personal de estas UGEL ha recibido asistencia técnica para su implementación.



Ciudadana de Callería entrega sus residuos sólidos reaprovechables a promotores municipales.
Provincia de Coronel Portillo, Ucayali.

- ✓ Los cinco equipos de vigilancia del servicio de gestión integral de residuos sólidos y el equipo de vigilancia del servicio de distribución de materiales educativos han fortalecido sus capacidades y cuentan con herramientas para la sostenibilidad de las acciones de vigilancia, de modo que puedan continuar su participación en la gestión pública en diálogo con los gobiernos del GGD de Ucayali.

ProDes III construye su estrategia a partir de la práctica en el territorio, por lo que busca generar evidencias para aportar en la política nacional y, de esta manera, mejorar los instrumentos, metodologías y normatividad necesaria para avanzar en la gestión descentralizada. En paralelo, coopera con el nivel nacional en la institucionalización de procesos o medidas que garanticen la continuidad de los cambios positivos en la gestión pública como la reforma del servicio civil, la modernización de la gestión pública, la gestión por resultados, etc.

“ProDes III construye su estrategia a partir de la práctica en el territorio, por lo que busca generar evidencias para aportar en la política nacional...”



ProDes III y la reforma del Servicio Civil

Desde el 2013, se colaboró con SERVIR en el proceso de implementación de la reforma del servicio civil. Entre las acciones desarrolladas destacan:

► Asistencia técnica para:

- **Identificar, documentar y ordenar los servicios de capacitación y formación dirigidos a servidores públicos**, desarrollados con la cooperación internacional del 2009 al 2014, con la finalidad de integrarlos a la oferta de la Escuela Nacional de Administración Pública para los siguientes años (2014).
- **Mapeos de puestos y ocupantes, y de procesos y estimación de tiempos en gobiernos locales (2016)**, con el objetivo de generar las condiciones en los Gobiernos Locales para el tránsito hacia la reforma del servicio civil, y validar y ajustar las herramientas elaboradas que dicho proceso requiere. Con apoyo de ProDes se realizó el mapeo de puestos en 19 gobiernos locales en Madre de Dios, Loreto, San Martín y

“Con apoyo de ProDes se realizó el mapeo de puestos en 19 gobiernos locales en Madre de Dios, Loreto, San Martín y Ucayali...”

Ucayali y el mapeo de procesos en 10 gobiernos locales de los mismos departamentos.

- **Elaboración de una propuesta de organización de personal sugerida a nivel de estructura orgánica para los gobiernos locales** en función a los servicios que se prestan y los procesos que se ejecutan (2017). Se elaboró en base a la información del mapeo de puestos y ocupantes y del mapeo de procesos y estimación de tiempos realizados en el año 2016. Esta asistencia técnica es un insumo para adaptar las reglas del servicio civil y la implementación del tránsito al régimen de la Ley N° 30057 a los gobiernos locales.

► **Desarrollo de Metodología y facilitación de procesos de consulta y validación de guías y otros instrumentos en el marco de la reforma del servicio civil, así:**

- Validación de la “Guía de Redimensionamiento de Entidades Públicas”.
- Proceso de tránsito hacia el nuevo régimen de la Ley de Servicio Civil con entidades públicas del nivel nacional.
- Validación de la herramienta de Mapeo de Puestos para las Universidades Públicas 2016: “Estandarización de nombres de oficinas, puestos y funciones en Universidades Públicas no institucionalizadas”, con la participación de autoridades y funcionarios de 16 universidades nacionales.
- Diseño metodológico y facilitación del taller “Revisando la Hoja de Ruta del Proceso de Tránsito al Régimen de la Ley SERVIR”, dirigido a servidores públicos representantes de entidades que concluyeron la segunda etapa del proceso de tránsito hacia el nuevo servicio civil o se encontraban en la tercera etapa del mismo.

► **Fortalecimiento de capacidades de autoridades regionales y locales:**

- Programa de Entrenamiento de Consejeros y Consejeras Regionales, y de Regidores y Regidoras (2015) en coordinación con ENAP, SERVIR y otros aliados, se fortalecieron capacidades de 135 consejeros y consejeras regionales, y de 98 regidores y regidoras.

“...se fortalecieron capacidades de 135 consejeros y consejeras regionales, y de 98 regidores y regidoras”.

- **Divulgación del “Estudio de Gobiernos Locales 2016. Principales hallazgos sobre los puestos con los que cuentan y las personas que los ocupan”,** documento que presenta un diagnóstico de los gobiernos locales analizados en los mapeos realizados por SERVIR con el apoyo del ProDes y otros aliados (2017).

Durante esta fase, los aportes de ProDes al proceso de descentralización fueron:

- **La Coordinación, articulación y fortalecimiento de capacidades institucionales** para la mejora de la gestión de servicios a nivel descentralizado. A través de:
 - ✓ **El acercamiento de los distintos niveles de gobierno,** reduciendo la desconfianza y las resistencias para avanzar en un trabajo articulado en el desarrollo del proceso de descentralización y el fortalecimiento de sus competencias, a partir del reconocimiento de sus respectivas capacidades y la promoción de actitudes de cooperación y la generación de oportunidades de coordinación y articulación de políticas, estrategias, planes y la gestión de servicios públicos.

"San Martín está un pie adelante, el presidente regional junto con sus alcaldes están gestando la posibilidad de realmente decirle al país que es posible "descentralizar". Justamente trabajando y pensando de la mano en ellos y ellas (...) desde la instancia nacional, implica un compromiso mayor, porque lo intersectorial e intergubernamental solo es posible, si tiene resultados concretos en las personas".

Patricia Correa,
Jefa de la Oficina de Coordinación Regional del
Ministerio de Educación¹⁷ (2013)



- ✓ **Las oportunidades para el desarrollo de experiencias de articulación intergubernamental,** (regional, local provincial y local distrital)
 - i) orientadas a promover esfuerzos cooperativos de los gobiernos en un territorio, ii) generando una práctica de gestión articulada de los servicios,

¹⁷ ProDes. Historia de Éxito: Compromisos para la mejora de la educación en San Martín. Reporte julio-setiembre 2013. Lima.

donde cada nivel de gobierno aporta y asume responsabilidades de acuerdo con sus competencias y funciones, iii) alineándose a las políticas nacionales en el territorio fortaleciendo el liderazgo del nivel regional, iv) promoviendo el involucramiento de la sociedad civil en la gestión articulada de los servicios y v) documentando las experiencias positivas de gestión descentralizada.

"Antes teníamos que madrugar para que nos pudieran atender... íbamos a las 4 a. m. para que nos atendieran a las 7 a. m. Ahora, esperamos menos, te preguntan si vas a querer la cita en la mañana o en la tarde y si tú no llegas a tu control, la enfermera te visita en la casa".

*Esther Chávez Vargas
Usuaria del servicio CRED del Centro de Salud 6 de Octubre
Belén – Iquitos/Loreto.¹⁸ (2015)*



- ✓ **Una propuesta concreta de articulación de la política pública** a nivel nacional y subnacional que va desde la planificación del desarrollo territorial hasta la gestión de los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de las poblaciones con mayores desventajas, en procesos que involucran articulaciones intergubernamentales, multisectoriales e interinstitucionales.
- **El diseño e implementación de un recurso web** con información que permite generar conocimientos en función a la descentralización, modernización de la gestión pública y otros aspectos.

¹⁸ ProDes. Historia de Éxito: Mejora de la atención de niñas y niños en el Centro de Salud 6 de Octubre – Loreto. Reporte Anual (octubre 2014-setiembre 2015). Lima.



Recurso Web de Gestión del Conocimiento



ProDes III brindó asistencia técnica a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros para el desarrollo de un recurso web de gestión del conocimiento (2014). Esta asistencia técnica se desarrolló en el marco de la implementación de la Política de Modernización de la Gestión del Estado, uno de cuyos pilares es la gestión del conocimiento.

Durante el 2017, con el inicio de la nueva gestión gubernamental se ha relanzado este recurso web para ponerlo a disposición de todos los servidores/as públicos y personas interesadas en temas de gestión pública. El portal ha sido adecuado a la nueva imagen corporativa de la PCM y se ha organizado la información en: buenas prácticas, herramientas, estudios e informes.

Los recursos y materiales desarrollados con apoyo de la cooperación internacional se han incluido en esta herramienta.

- **El diseño y uso de una herramienta para el Diagnóstico de Capacidades Institucionales**, la cual permite determinar, a partir de una estimación o índice numérico, las capacidades institucionales que posee una entidad pública para atender las necesidades y expectativas de la ciudadanía a través de la prestación de servicios públicos de calidad en sus respectivos territorios, contribuyendo a formular e implementar planes de fortalecimiento de capacidades y mejora de los servicios públicos a la medida de cada entidad.



Diagnóstico de Capacidades Institucionales para Gobiernos Regionales y Locales



Herramienta metodológica que contribuye al fortalecimiento institucional regional y local como respuesta a las exigencias de un Estado moderno y descentralizado, orientado al servicio de las personas y cuyos esfuerzos han de centrarse en la mejora de la prestación de los servicios públicos, que constituye también una demanda y expectativa ciudadana. Permite, a partir de una estimación numérica, que las entidades públicas realicen por sí mismas la medición de sus capacidades institucionales y conozcan el estado en el que se encuentra el cumplimiento de sus cinco funciones, asignadas por la normatividad: planeamiento, normativa, ejecutivo - administrativa, promoción de la participación ciudadana y supervisión y monitoreo, al momento de su aplicación.

► Resultados alcanzados:

- 23 gobiernos subnacionales institucionalizaron su aplicación anual: 6 de San Martín (Gobierno Regional-GR, Municipalidad Provincial-MP de Lamas, y Municipalidades Distritales –MD de Cuñumbuqui, Zapatero, Tabalosos y Barranquita), 3 de Amazonas (GR, MP Condorcanqui y MD Río Santiago), 5 de Loreto (MP Maynas y MD Belén, Punchana, San Juan Bautista y Fernando Lores), 3 de Madre de Dios (MP Tambopata, y MD Inambari y Las Piedras) y 6 de Ucayali (GR, MP Coronel Portillo y MD Manantay, Campo Verde, Yarinacocha y Nueva Requena).
- Aplicada en 22 gobiernos subnacionales en los años: 2013, 2014, 2015 y 2016.
- La Secretaría de Descentralización de la PCM, la aprobó mediante Resolución N° 015-2016-PCM/SD, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25/05/2016.

aplicada en
22
gobiernos
subnacionales

Se puede acceder en:

<http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Diagnostico%20de%20Capacidades%20WEB.pdf> <http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Cartilla%20Instructivo.pdf>

La aplicación de la herramienta Diagnóstico de Capacidades Institucionales permite el desarrollo de un esquema de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades que incluye la transferencia de metodologías y herramientas y que involucra a autoridades, funcionarios y líderes sociales.

- **La transferencia de las herramientas de diagnóstico de capacidades institucionales** y mejora de los servicios públicos vinculados a la gestión integral de residuos sólidos, a la entidad rectora en materia ambiental y gestión de residuos sólidos: el Ministerio del Ambiente.



Transferencia de herramientas desarrolladas por ProDes III al MINAM

El Ministerio del Ambiente y ProDes III acordaron, en enero de 2017, iniciar la transferencia de las herramientas “Diagnóstico de capacidades institucionales” y “planes de mejora”, desarrolladas por ProDes, focalizando los esfuerzos en el servicio de limpieza pública en base a los resultados positivos en la gestión integral de residuos sólidos logrados por las experiencias en Madre de Dios y Ucayali. La transferencia busca que un equipo técnico (del MINAM) maneje y aplique las metodologías para la mejora del servicio de limpieza pública; la formulación de un Plan de asistencia técnica (del MINAM) para la implementación de planes de fortalecimiento institucional y de mejora del servicio de limpieza pública para las municipalidades; el diseño

“La transferencia busca que un equipo técnico (del MINAM) maneje y aplique las metodologías para la mejora del servicio de limpieza pública”.

de una estrategia de expansión de la asistencia técnica en fortalecimiento de capacidades institucionales del MINAM; y que al menos 02 Municipalidades (una provincial: Bagua en Amazonas una distrital: San Juan Bautista en Loreto) se constituyan en puntos de excelencia en la gestión del servicio de limpieza pública.

Los resultados alcanzados son los siguientes:

- El equipo del MINAM, con la asistencia técnica de ProDes, actualizó el Cuadro de Valoración de Capacidades Institucionales en función de la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos vía Decreto Legislativo N° 1278 (vigente desde diciembre

de 2016). El cuadro de valoración está siendo utilizado como referente por el equipo de Invierte.pe de la Dirección General de Residuos Sólidos para establecer los requisitos del Invierte.pe en materia de residuos sólidos.

- Se fortalecieron las capacidades en el manejo del diagnóstico de capacidades institucionales de 14 funcionarios del equipo técnico del MINAM (4 mujeres, 10 hombres) y de 7 funcionarios (6 hombres, 1 mujer) de las municipalidades de Bagua, San Juan Bautista y Oxapampa.
- Conformación de tres equipos municipales de Mejora de la Calidad del Servicio: i) MD de San Juan Bautista a través de la Resolución de Alcaldía N° 080-2017-A-MDSJB del 03 de marzo, ii) MP de Oxapampa mediante la Resolución de Alcaldía N° 115-2017-MPO del 13 de marzo y iii) MP de Bagua mediante Resolución de Alcaldía N° 140-2017-MPB-A del 17 de marzo. Las tres resoluciones de alcaldía mencionan que los equipos son responsables de elaborar el diagnóstico de capacidades institucionales del servicio de limpieza pública, aplicar la encuesta de satisfacción del servicio, así como diseñar el plan de mejora de la calidad del servicio y el plan de fortalecimiento institucional.
- Se aplicó el Diagnóstico de capacidades institucionales en la MP de Bagua y la MD de San Juan Bautista, con la asistencia técnica del equipo técnico del MINAM en una lógica del “aprender haciendo”.
- Los Equipos Municipales de Mejora de la Calidad del Servicio de las municipalidades de Bagua en Amazonas y San Juan Bautista en Maynas, Loreto aplicaron y procesaron las encuestas de satisfacción del servicio, los resultados en ambas municipalidades dan cuenta de un alto nivel de satisfacción respecto al servicio de limpieza pública.

- Una forma de pensar y gestionar la descentralización en el país apostando por un alto desempeño de los actores en los roles que les corresponden, fortaleciendo sus capacidades de diálogo político, decisión informada, gestión participativa, transparencia y rendición de cuentas.



Programa de segregación en la fuente y recolección selectiva del distrito de Callería, provincia de Coronel Portillo, Ucayali.

► En diferente grado, y de acuerdo al momento del proceso de descentralización USAID a través de ProDes aportó, de manera sostenida en sus tres fases, en la vigencia de:



- **Una visión integral y compartida del proceso de descentralización.** Construida con la participación de todos los actores involucrados: Estado, sociedad civil, cooperación internacional, sector privado, como interlocutores no sólo para la acción, sino también para la producción de información y la validación de los análisis y productos del Programa.



- **Generación de condiciones de gobernabilidad en los gobiernos subnacionales.** Capacidades de gestión, decisiones y políticas basadas en evidencias y orientadas a resultados, modelo de gestión participativa y transparente, promoción de la participación ciudadana, gestión articulada y descentralizada de servicios públicos, incorporación del enfoque de género e interculturalidad en la gestión pública.



- **Institucionalización de mecanismos participativos en la toma de decisiones en los gobiernos locales y regionales.** Especialmente, el trabajo realizado en presupuesto participativo, la conformación y funcionamiento de la vigilancia colaborativa de los servicios.



- **Desarrollo de competencias para la puesta en marcha de los principios de Gobierno Abierto.** ProDes aportó al empoderamiento democrático de las autoridades locales, que sintiéndose fortalecidas experimentaron un acercamiento positivo a la población a través de las asambleas de rendición de cuentas, los murales de transparencia y la vigilancia colaborativa.



- **Consolidación de una comunidad descentralista,** integrada por funcionarios públicos, políticos, organismos e instituciones de la sociedad civil y representantes de la cooperación internacional capaz de supervisar y aportar en el proceso de descentralización.



- > **Información y análisis para el desarrollo del proceso.** ProDes dedicó sus mejores esfuerzos a la producción de información para el diseño y balance del proceso y sus etapas: transferencias y acreditación, descentralización fiscal, ordenamiento territorial, etc. Se posicionó como generador de información de calidad sobre los avances y limitaciones del proceso de descentralización, a través de los informes anuales de balance de la descentralización, cuya metodología (participativa y descentralizada) ha sido transferida a la Secretaría de Descentralización de la PCM.



- > **Ejercicio de una práctica descentralista democrática, participativa e incluyente.** Que reconoce la importancia, la presencia y la opinión de los actores no sólo en la sede del gobierno nacional, sino también en los departamentos provinciales y distritos; y que se expresa en la realización de acciones descentralizadas y participativas para la realización de estudios, consultas sobre el proceso de descentralización, validación y presentación de documentos, realización de debates, implementación de ofertas de fortalecimiento de capacidades a nivel de diplomados, cursos especializados, etc.



- > **Generación de oportunidades para el aprendizaje sobre el funcionamiento del Estado.** Los actores involucrados en el proceso aprendieron sobre el funcionamiento del Estado y cómo gestionar participativamente, ampliando su información y conocimientos, usando mecanismos apropiados para el diálogo y la construcción de consensos y acuerdos para la priorización y atención de los problemas de la población, diseñando y gestionando servicios de calidad y orientados a resultados.



- > **Involucramiento de la academia en el proceso de descentralización.** Desde sus inicios ProDes promovió el involucramiento de la academia en: i) la formación de funcionariado (SNIP y Proinversión, ABC de la gestión pública), ii) diagnósticos, iii) mejora de los servicios y iv) diálogo de políticas en procesos electorales y transferencia de la gestión. Esto implicó un diálogo y articulación de propuestas de formación, metodologías, estrategias de acompañamiento y evaluación de aprendizajes que nutrió no solo a ProDes, sino a las universidades involucradas, muchas de las cuales hoy día cuentan con sus propias ofertas para la gestión pública descentralizada tanto desde la formación en pregrado como a nivel de diplomados y maestrías.



Taller sobre optimización de rutas de recolección de residuos sólidos del distrito de Nueva Requena, provincia de Coronel Portillo, Ucayali.

6

LECCIONES APRENDIDAS

En las líneas siguientes presentamos los principales aprendizajes de la implementación de ProDes para apoyar el proceso de descentralización, aprendizajes extraídos tanto de la aplicación de sus enfoques y estrategias, como de sus mejores prácticas y principales acciones desarrolladas.

6.1 Aprendizajes a lo largo de las tres fases de implementación

- **Contar con voluntad política y actores comprometidos** es un elemento clave para consolidar procesos tan importantes como la descentralización. Cuando ésta se traduce además en la identificación y designación de autoridades y funcionarios y funcionarias encargadas de la conducción de procesos, implementación de mejoras, y a estas responsabilidades se le suma asignación de recursos y respaldo para el cumplimiento de los objetivos, los resultados serán muy satisfactorios y constituirán a su vez, elementos centrales para la rendición de cuentas.
- **La participación de ciudadanos y ciudadanas a través de acciones de vigilancia colaborativa**¹⁹ es el contrapeso necesario para incidir en los procesos de mejora de la gestión participativa, y en la toma de decisiones de las autoridades a cargo de los mismos. En un contexto de trabajo colaborativo, los hallazgos y recomendaciones de la vigilancia ciudadana son asumidos por autoridades y funcionarios y permiten experiencias de gestión pública en las que la población puede constatar la importancia de su participación.

"los hallazgos y recomendaciones de la vigilancia ciudadana son asumidos por autoridades y funcionarios"

¹⁹ La *vigilancia colaborativa* es un término acuñado por el Programa ProDescentralización de USAID con el propósito de hacer evidente que los resultados de la acción de vigilancia buscan contribuir (colaborar) con las entidades públicas en la mejora de la gestión de los servicios que prestan a la ciudadanía.

- **Contar con mecanismos e instrumentos para la participación y la vigilancia ciudadana favorece que ésta se realice en condiciones de orden y transparencia.** La existencia de reglas de juego - claras y transparentes - no solo previene conflictos y facilita el diálogo a lo largo de todos los procesos, sino fundamentalmente, contribuye a institucionalizar experiencias de gestión caracterizadas por la democracia, el diálogo, la participación y transparencia; y a la construcción de la confianza entre el gobierno local y la población.
- **El involucramiento de autoridades, funcionarios, funcionarias, equipos técnicos y la población** en el conocimiento y manejo de las herramientas de gestión y la asignación de responsabilidades en su aplicación, contribuye en el caso de los/as primeros, a institucionalizar su uso y aplicación como parte de la gestión y el ejercicio de las funciones; y en los segundos, a mejorar sus capacidades para participar y vigilar la gestión pública.
- **El enfoque metodológico de *aprender haciendo*** es indispensable en los procesos de capacitación, transferencia y apropiación de las herramientas de gestión y vigilancia por parte de las funcionarias y funcionarios públicos y la ciudadanía, respectivamente.
- **La aplicación sostenida de la herramienta de diagnóstico de capacidades institucionales - FOCAS (por sus siglas en inglés),** facilitó el traslado de la experiencia práctica al nivel nacional, con el propósito que la entidad rectora en materia de descentralización la adopte para ser utilizada por otras entidades públicas, especialmente otros gobiernos regionales y locales. En ese sentido, la experiencia de institucionalización del FOCAS (reconocimiento normativo) a nivel local, regional y nacional es un indicador de que el escalamiento y la expansión son posibles de alcanzar.
- **La experiencia ha aportado un conjunto de enseñanzas en el ámbito metodológico.** A nivel nacional como regional y local se ha generado un gran volumen de conocimiento especializado, tanto en lo que se refiere a prácticas como a estudios sobre diversos componentes del proceso de descentralización. Asimismo, los conocimientos y propuestas técnicas específicas que han ayudado a mejorar la calidad de las decisiones y a profundizar el debate sobre el propio proceso han sido cuidadosamente diseñadas y desarrolladas.

- **La sociedad civil requiere del compromiso de los distintos niveles de gobierno** para generar las oportunidades, espacios e información para mejorar su participación en las instancias de concertación y decisión; así como del compromiso de la cooperación internacional y las instituciones de la sociedad civil para fortalecer sus capacidades de participación y vigilancia ciudadana, que les permitan entender mejor el funcionamiento del Estado, saber qué se puede demandar, cómo se puede ejercer vigilancia, entre otros aspectos.
- **Los enfoques transversales como género e interculturalidad** aportan no sólo a la eficacia de las políticas y los servicios públicos descentralizados, sino fundamentalmente a la justicia y al desarrollo porque ponen en evidencia las brechas de género que impiden que el 50% de la población alcance condiciones indispensables para acceder a oportunidades, desarrollo y a la decisión sobre las políticas que afectan sus vidas. Asimismo, colocan en la agenda de los gobiernos nacional y subnacionales las prioridades necesarias para su eliminación, y permiten que la relación entre el Estado y la población considere su situación particular, sus cosmovisiones, formas de comunicación, sus idiomas y otras características para asegurar un relacionamiento democrático y participativo.

“Ponen en evidencia las brechas de género que impiden que el 50% de la población alcance condiciones indispensables para acceder a oportunidades...”

6.2 Principales aprendizajes de la primera fase: ProDes I

- Apoyar un proceso de descentralización exige la participación de sus principales actores de los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía. Trabajar con autoridades, funcionarios, agentes participantes, representantes de la sociedad civil y las organizaciones locales ha sido fundamental para los avances conseguidos por el programa.
- Para el éxito de una gestión participativa se requiere que la asistencia técnica dirigida a los gobiernos subnacionales no se limite a las autoridades y funcionarios, sino que también incluya a organizaciones de la sociedad civil, con especial atención de aquellas integradas por grupos tradicionalmente excluidos, como comunidades nativas y mujeres.

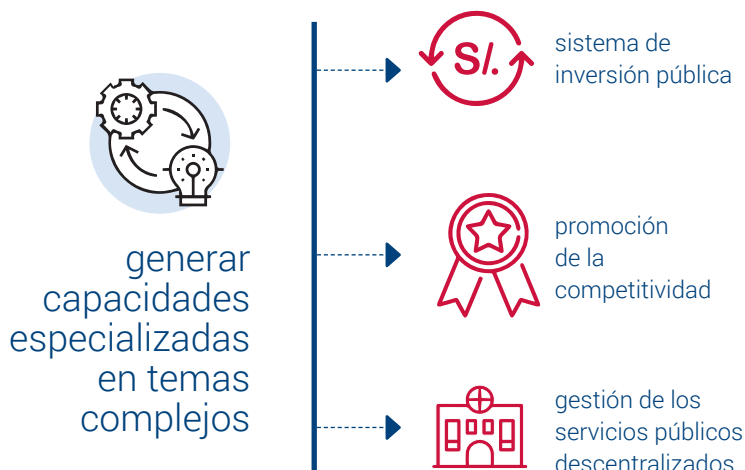
- El Perú cuenta con instituciones como ONG, centros de investigación, universidades, asociaciones de municipalidades, gremios y otras, con capacidad para convertirse en actores y facilitadores del proceso de descentralización. La implementación de ProDes ha demostrado a lo largo de 15 años que estas organizaciones han conformado un importante mercado de oferta de servicios de asistencia técnica para el fortalecimiento del proceso.
- El fortalecimiento de liderazgos comunitarios, especialmente de la población indígena, requiere soportes especiales y efectivos que puedan ser adoptados por otras instituciones y por las propias organizaciones indígenas. El programa de formación de líderes comunitarios demostró su potencial para aportar a la construcción de iniciativas de desarrollo local desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, liderados por representantes con capacidades propositivas que aportan a la gobernabilidad local.

“El programa de formación de líderes comunitarios demostró su potencial para aportar a la construcción de iniciativas de desarrollo local...”
- Convertir las discusiones de los actores del proceso en documentos de análisis que orienten los siguientes pasos fue de gran utilidad no sólo para documentar el progreso de los debates, sino también para la construcción de agendas y formulación de propuestas.
- A nivel local, un elemento clave para el posicionamiento frente a autoridades y funcionarios locales, pasa por contar con instrumentos concretos que ayuden de manera sencilla y efectiva a la gestión local. En este sentido, los materiales producidos por ProDes, con el respaldo de las entidades públicas rectoras en cada materia fue clave para la legitimación de su aporte técnico. Los materiales producidos mantienen su vigencia hasta la actualidad y continúan siendo una fuente de consulta para muchos funcionarios y autoridades locales y regionales.

“Los materiales producidos mantienen su vigencia hasta la actualidad y continúan siendo una fuente de consulta para muchos funcionarios y autoridades locales y regionales”.

6.3 Principales aprendizajes de la segunda fase: ProDes II

- Es posible generar capacidades especializadas en temas complejos como el sistema de inversión pública, la promoción de la competitividad, la gestión de los servicios públicos descentralizados. Ello requiere de la articulación de los entes rectores de las materias y los sistemas administrativos, la academia y la cooperación internacional, asegurando una oferta adecuada a las competencias y necesidades de los distintos niveles de gobierno, una metodología que priorice los aprendizajes significativos y la puesta en práctica de los mismos en el ejercicio de la gestión y el cumplimiento de los objetivos institucionales de los gobiernos subnacionales.



- Implementar un programa de apoyo a la descentralización, con enfoque de demanda, luego de otro que enfatizó la oferta para el fortalecimiento institucional y de capacidades, tuvo la virtud de responder con mayor pertinencia a las solicitudes de los gobiernos subnacionales que habían alcanzado un mayor empoderamiento en la gestión descentralizada y que se encontraban en condiciones de identificar sus necesidades e intereses sobre la base de los objetivos de la gestión del territorio. Así, el programa *"hecho a la medida"* contribuyó a la creación de lazos de confianza entre ProDes y las instituciones con las cuales se implementó.

- > El enfoque “de la política a la práctica” permitió articular el desarrollo normativo con la implementación de las políticas de la descentralización en una relación de colaboración estrecha entre el gobierno nacional (ministerios y sectores), el Congreso y los gobiernos regionales, principales demandantes de un conjunto de normas que orienten el desarrollo y la gestión regional para avanzar en el proceso de descentralización, aspecto que durante la implementación de la primera Fase de ProDes no había sido suficientemente desarrollado por los tomadores de decisiones.

“El enfoque “de la política a la práctica” permitió articular el desarrollo normativo con la implementación de las políticas de la descentralización en una relación de colaboración estrecha entre el gobierno nacional (ministerios y sectores), el Congreso y los gobiernos regionales...”

- > Colaborar estrechamente con las entidades clave del Gobierno como medio para definir, institucionalizar, difundir y sostener las intervenciones fue clave tanto para fortalecer el marco normativo de la descentralización y las capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales para responder eficazmente a las demandas ciudadanas, como para desarrollar, validar y sistematizar materiales de fortalecimiento institucional subnacional. Este enfoque repercutió positivamente en la administración pública regional y local, ya que estos materiales y prácticas fueron adoptados y difundidos en todo el Perú por las contrapartes del nivel nacional.
- > Difundir e implementar buenas prácticas a través de alianzas público-privadas. El sector privado no está acostumbrado a financiar el fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales y municipales. Al involucrar al sector privado en un esfuerzo conjunto, ProDes pudo ampliar la cobertura efectiva a los gobiernos municipales y regionales de otros departamentos, al tiempo que se fortalecieron las relaciones de cooperación entre los sectores público y privado contribuyendo a la sostenibilidad de los avances.
- > Diseñar estrategias de acción basadas en el conocimiento y las habilidades locales para reducir costos y mejorar la calidad del programa aportó especialmente en el despliegue territorial. Se contrató y supervisó a contrapartes locales en la ejecución de programas de capacitación y asistencia técnica. Estas contrapartes a su vez asesoraron a ProDes en la adaptación de materiales de capacitación y estrategias de acción frente a las diversas necesidades del público objetivo en cada localidad.

- Para asegurar una participación amplia y efectiva es fundamental contar con metodologías o herramientas como los Métodos Avanzados de Participación – MAP desarrollados por TetraTech/ ARD, que permitieron a los diversos actores con los que ProDes colaboró contar con las habilidades para definir y negociar intereses compartidos, además de promover una participación amplia y efectiva de los actores gubernamentales y no gubernamentales.

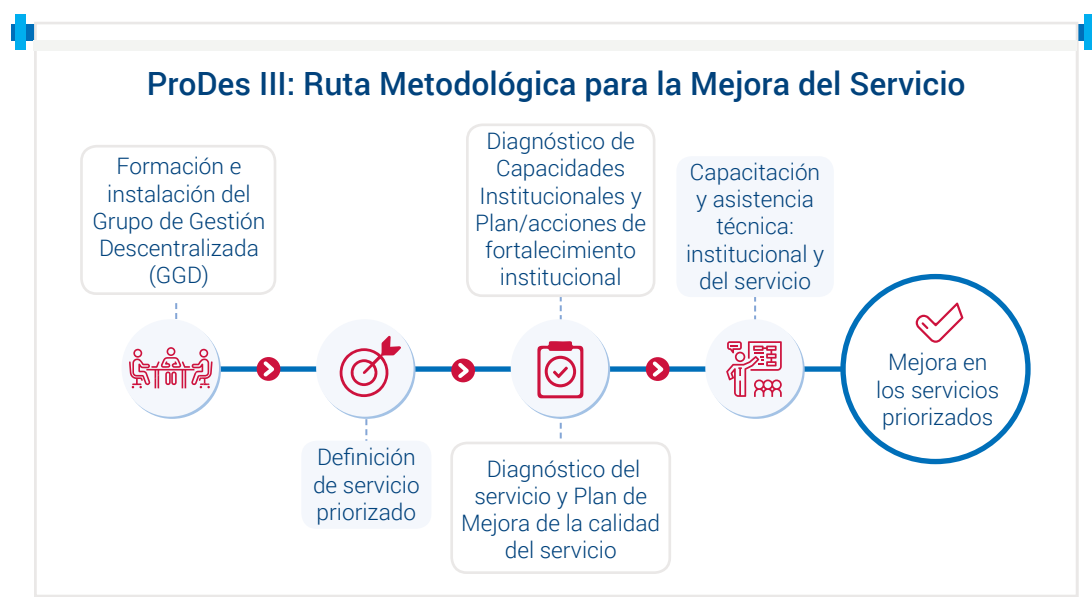
6.4 Principales aprendizajes de la tercera fase: ProDes III

- Experimentar de manera sostenida modelos y prácticas de articulación y gestión que suponen desafíos comunes para el logro de resultados fue fundamental para que las autoridades y funcionarios se aparten de prácticas tradicionales caracterizadas por la compartimentación y la falta de coordinación interinstitucional entre los sectores y distintos niveles de gobierno. Luego de cuatro años de experiencia, la práctica de articulación denominada “Grupos de Gestión Descentralizada” viene demostrando ser efectiva pues, a pesar de los cambios producidos en las gestiones gubernamentales, como resultado de las elecciones regionales y locales en el 2014, el trabajo colaborativo y articulado entre los gobiernos integrantes de los GGD se ha mantenido y fortalecido a lo largo de estos años.



Materiales educativos llegan oportunamente a la institución educativa N°0590 en el centro poblado Pantoja, provincia de Lamas, San Martín.

- La articulación intergubernamental para la gestión de servicios requiere de un proceso progresivo para el desarrollo y fortalecimiento de la confianza entre las entidades gubernamentales involucradas. Para ello, resulta clave definir una agenda para el cierre de brechas sociales, pues genera un escenario en el que se evidencian los desafíos y roles que cada nivel de gobierno debe desempeñar para atender los problemas críticos que afectan a su población, dando lugar a la definición de prioridades y compromisos, así como el establecimiento de una ruta clara para alcanzar los objetivos.
- La potencia de la herramienta para el diagnóstico de capacidades institucionales radica en que está diseñada para medir las capacidades de una entidad en la prestación de un servicio público específico. El Diagnóstico de Capacidades Institucionales, permite establecer una línea de base para apoyar el monitoreo y evaluación de las funciones que debe cumplir la entidad, así como la definición de los programas de fortalecimiento institucional que requieran desarrollar. Vincular los resultados de la aplicación de la herramienta con una propuesta de fortalecimiento de las capacidades institucionales fue un elemento motivador para la mejora en el desempeño institucional.
- El enfoque de género, al ser incluido de manera transversal, tanto en el trabajo con mujeres y hombres, permite impactos positivos tanto en las vidas y el desarrollo profesional de las/os participantes, como en su entorno. En el marco de la gestión pública subnacional, este enfoque permite que se desarrollen iniciativas destinadas a reducir las brechas entre hombres y mujeres y que se aprueben normas e implementen acciones que incluyan el enfoque de género o contribuyan a visibilizar a las mujeres, ya sea como funcionarias o como destinatarias de acciones concretas del gobierno.



La política de descentralización es clave para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. En este marco debería reimpulsarse como una política de Estado de alta prioridad. La cooperación internacional, el sector privado y la sociedad civil han desplegado valiosos esfuerzos para fortalecerla y asegurar su continuidad. ProDes ha sido parte de este empeño y ha demostrado su compromiso con

“ProDes ha sido parte de este empeño y ha demostrado su compromiso con el proceso hasta en las coyunturas más inciertas y difíciles...”

el proceso hasta en las coyunturas más inciertas y difíciles, aportando experiencias, generando capacidades, que permiten confiar en la posibilidad de un tránsito hacia una gestión con enfoque territorial cimentada en la articulación y coordinación de la gestión intergubernamental e intersectorial, de la provisión de servicios de calidad que atiendan las necesidades más urgentes de la población y que contribuya a reducir la desigualdad social y de género; así como el fortalecimiento de la participación y la institucionalización de la transparencia y rendición de cuentas.

El legado de USAID, a través de sus proyectos ProDes, busca destacar aquellos aspectos indispensables que se requiere resolver para revitalizar la descentralización en el Perú: una instancia de conducción del proceso al más alto nivel posible y fortalecida; roles, funciones y competencias claras de cada nivel de gobierno; recursos humanos y financieros que aseguren el cumplimiento de las funciones asignadas a los gobiernos subnacionales; participación ciudadana y transparencia, todo ello con la transversalización de la igualdad de género y el reconocimiento de la interculturalidad como ingredientes claves de la gestión pública.

USAID confía en que los aprendizajes recogidos en el presente documento, que son producto del trabajo colaborativo con el Estado peruano, sean de utilidad para continuar fortaleciendo la política de descentralización en el Perú y con ello se consolide la aspiración contenida en la Constitución peruana de tener un Estado unitario y descentralizado al servicio de las personas.

Anexo 1

ProDes I

Capacitaciones por temas y participantes

Programa, curso o taller de capacitación	Autoridades regionales y locales	Funcionarios regionales y locales	Sociedad civil	Otros	Total
Talleres en: Gestión Local Participativa, Planificación e inicio del proceso de Presupuesto Participativo, rendición de cuentas, vigilancia de la ejecución del Presupuesto Participativo, Plan de Desarrollo Concertado, Plan de Desarrollo Institucional, Plan Operativo Institucional y Presupuesto Inicial de Apertura, ROF, MOF, TUPA.	4 972	3 945	13 044	0	21 961
Equipos técnicos locales implementaron talleres y asistencias técnicas.	30 238	34 494	41 163	5 786	111 681
Curso SNIP - Programa de Formación en Formulación de Proyectos de Inversión Pública	1	263	92	6	362
Programa de Formación de Promotores de Inversiones	0	35	15	2	52
Diplomado: Descentralizando la Descentralización	3	23	119	11	156
Programa de Entrenamiento para Consejeros y Consejeras Regionales: para un Eficiente Funcionamiento de los Consejos Regionales	0	68	0	0	68
Asistencias técnicas en: rendición de cuentas, actualización del Plan de Desarrollo Concertado, registro del Presupuesto Participativo en el aplicativo informático del MEF, PDC, POI, PIA, participación de organizaciones de la sociedad civil en la actualización del Plan de Desarrollo Concertado, elaboración de instrumentos de gestión (ROF, MOF, CAP, TUPA), conformación y funcionamiento de CCL y COVIC, vigilancia de gestión municipal.	9541	10 569	26892	4 412	51 414
Programa de Formación de Líderes Comunitarios	0	0	60	0	60
TOTAL	44 755	49 397	81 385	10 217	185 754

Capacitaciones por temas y participantes

Programa, curso o taller de capacitación	Autoridades locales y regionales	Funcionarios	Otras entidades del Estado	Sociedad civil y otros	Total
Aspectos Claves de la Gestión Pública	272	748	44	97	1 161
Transferencia Ordenada de la Gestión Regional y Local	309	1 453	63	248	2 073
Planeamiento Estratégico	483	1 498	207	795	2 983
Reforma y Modernización Institucional	370	607	33	162	1 172
Presupuesto Participativo Basado en Resultados	1 040	2 752	623	3 601	8 016
Gestión y Presupuesto por Resultados	200	1 190	78	208	1 676
Rendición de Cuentas Basado en Resultados	201	672	71	436	1 380
Gestión Participativa Basada en Resultados (PPbR, CCR, CCL)	87	292	37	153	569
Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública - Diplomado SNIP y cursos especializados	11	586	68	233	898
Contrataciones, Adquisiciones y Obras Públicas	26	1 200	41	88	1 355
Simplificación Administrativa - TUPA	58	551	7	23	639
Desarrollo Económico Local	47	430	21	113	611
Recaudación Tributaria - Gestión Tributaria Local		32			32
Mancomunidades Municipales	84	123	33	146	386
Programa de Entrenamiento para Consejeros y Consejeras regionales	548	5	9	37	599
Programa de Entrenamiento para Regidores y Regidoras	944	12	1	19	976
Programa de Entrenamiento de Promotores de Inversiones		31	5	37	73

Programa, curso o taller de capacitación	Autoridades locales y regionales	Funcionarios	Otras entidades del Estado	Sociedad civil y otros	Total
Programa de Entrenamiento a Mujeres Candidatas	1	1	32	272	306
Capacitación a Mujeres Autoridades Electas	114	3	10	11	138
Programa de Formación de Líderes/as Comunitarios/as	2	6	1	111	120
Programa de Capacitación en Gestión de Conflictos Sociales	5	166	115	78	364
Fortalecimiento de la OGCSS y Fortalecimiento Institucional de GR - OGCSS	2	232	36	2	272
Acceso a la Información Pública (módulo ciudadano)	18	84	5	45	152
Comunicación	1	108	4	17	130
Métodos Avanzados de Participación - MAP		58	206	157	421
Descentralización, Reforma del Estado y Fortalecimiento de Capacidades			61	16	77
TOTAL	4 823	12 840	1 811	7 105	26 579

Hombres	Mujeres
18 449	8 130
69.41%	30.59%

Capacitaciones por temas y participantes

Programa, curso o taller de capacitación	Autoridades regionales y locales	Funcionarios regionales y locales	Otras entidades del Estado	Sociedad civil y otros	Total
Planeamiento Estratégico - PEI, POI, PDC, PDP	35	937	16	65	1 053
Gestión Pública por Resultados	0	130	2	0	132
Aspectos Claves de la Gestión Pública	18	90	0	0	108
Modernización de la Gestión Pública	0	69	0	19	88
Transferencia de Gestión Administrativa Regional y Local	36	660	0	6	702
Metodología para la Formulación e Implementación de Proyectos de Inversión Pública	1	266	36	12	315
Diagnóstico de Capacidades Institucionales	0	220	42	21	283
Programa de Mejora de la Calidad del Servicio – PMCS	11	253	12	40	316
Diseño de Proyectos de Mejora de Servicios de Salud	0	109	0	0	109
Programa de Entrenamiento para Consejeros y Consejeras Regionales	166	21	5	21	213
Programa de Entrenamiento para Regidores y Regidoras	151	10	6	17	184
Mejora de la Atención a la Ciudadanía	4	574	8	0	586
Liderazgo y Trabajo en Equipo	0	358	0	0	358
Gestión del Diálogo y Prevención de Conflictos Sociales - Programa y Talleres	7	169	11	40	227
Gestión de Riesgo de Desastres - PIP y Plan de Contingencia	0	264	16	7	287
Métodos Avanzados de Participación - MAP	0	172	48	15	235
Diplomado Gestión Pública por Resultados con énfasis en la primera infancia	0	31	5	10	46

Programa, curso o taller de capacitación	Autoridades regionales y locales	Funcionarios regionales y locales	Otras entidades del Estado	Sociedad civil y otros	Total
Diplomado Gestión Pública Articulada para el Desarrollo Sostenible en Loreto	0	31	7	3	41
Contrataciones del Estado	3	784	67	14	868
Gestión y Manejo de Residuos Sólidos	3	295	12	375	685
Mejora de la Administración Tributaria Municipal	0	126	0	0	126
Educación Ambiental	0	65	0	76	141
Servicios de Salud: CRED y APN	0	24	2	42	68
Género	1	84	89	215	389
Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Mujeres Líderes	0	3	25	49	77
Programas de Fortalecimiento de Capacidades en Gobierno Abierto 1, 2 y 3	18	248	173	242	681
Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación Ciudadana	10	494	292	426	1 222
Vigilancia Ciudadana colaborativa de los servicios públicos	6	191	34	498	729
Implementación Modelo de Gestión Educativa	1	363	18	40	422
Identificación de Logros	4	109	2	3	118
Comunicaciones	15	386	18	264	683
TOTAL	490	7 536	946	2 520	11 492

Hombres	Mujeres
6 594	4 898
57.38%	42.62%

Anexo 2

EQUIPO ProDes I

Dirección

Thomas K. Reilly	Jefe del Proyecto (2003-2007)
Violeta Bermúdez V.	Directora Adjunta (2004-2007)

Equipo técnico

Elena Conterno M.	Coordinadora de políticas públicas (2003-2007)
Sandra Doig D.	Apoyo a gobiernos regionales (2003-2006)
Flor Blanco H.	Analista en políticas de descentralización (2004-2007)
Juan Carlos Pasco H.	Analista en políticas de descentralización (2007)
Patricia Carrillo M.	Coordinadora de fortalecimiento subnacional (2003-2007)
Ingrid Guzmán S.	Fortalecimiento de capacidades (2003-2007)
Cecilia Aldave R.	Apoyo a la gestión subnacional (2004-2007)
Fernando Romero B.	Especialista en gobernabilidad y participación ciudadana (2003-2004)
Roberto Claros C.	Especialista en gobernabilidad y gobiernos locales (2003-2005)
Julio Puntriano S.	Especialista en gestión de gobiernos locales (2004-2005)
César Delgado P.	Especialista en gestión pública subnacional (2005-2007)
Néstor Ríos M.	Especialista en gestión pública subnacional (2006-2007)
Alfredo Zavala S.	Coordinador del Fondo de Incentivos Especiales (2003-2005)
Liliana Inocente P.	Coordinadora del Fondo de Incentivos Especiales (2005-2007)
Hugo Martínez G.	Coordinador de comunicaciones (2003-2004)
Ana Romero C.	Asistente de Comunicaciones (2003-2007)
Ada Rosales Z.	Asistente (2005-2007)

Coordinadores departamentales

Jorge Alvarez Q.	Coordinador Ayacucho (2004-2007)
Dante Coasaca N.	Coordinador Cusco (2004)
Boris Mujica P.	Coordinador Cusco (2005-2007)
Vilma Luna S.	Coordinadora Junín y Pasco (2004-2006)
Jesús Navarro B.	Coordinador Junín (2006)
Miguel Ponce G.	Coordinador Junín (2007)
Mosclis Vela C.	Coordinador Huánuco (2004-2007)
José Carranza S.	Coordinador San Martín (2004-2007)
Guillermo Chirinos Ll.	Coordinador Ucayali (2004-2007)

EQUIPO ProDes II

Dirección

Thomas K. Reilly	Jefe del Proyecto (2008-2012)
Violeta Bermúdez V.	Directora Adjunta (2008-2012)

Equipo técnico

Elena Alvites A.	Coordinadora de políticas públicas (2008-2012)
Flor Blanco H.	Asesora de políticas públicas (2008-2009)
Javier Díaz B.	Analista de políticas públicas (2009)
Cinthya Tello Z.	Analista de políticas públicas (2009-2012)
Karina Olivas N.	Coordinadora de desarrollo de contenidos (2009-2011)
Cecilia Aldave R.	Fortalecimiento de capacidades (2011-2012)
José Pisconte R.	Coordinador de fortalecimiento institucional subnacional (2008-2012)
Mosclis Vela C.	Asesor de fortalecimiento institucional subnacional (2008-2012)
Freddy Vega B.	Asistente de fortalecimiento institucional subnacional (2009-2010)
Néstor Ríos M.	Asesor de fortalecimiento institucional subnacional (2010-2012)
Antonio Paredes P.	Asesor de fortalecimiento institucional subnacional (2011-2012)
Raúl Molina M.	Coordinador de fortalecimiento institucional para Madre de Dios, Amazonas y Loreto (2011-2012)
Karim Velasco R.	Coordinadora en gestión de conflictos sociales (2010-2012)
Ninoska Mosquera C.	Especialista en gestión de conflictos (2011-2012)
Liliana Inocente P.	Analista en monitoreo y evaluación (2008-2012)
Diana Villaverde H.	Asistente de investigación (2010-2012)

Coordinadores departamentales

Ananí Concha R.	Fortalecimiento subnacional en Ayacucho (2009-2010)
Heiko Lombardi L.	Fortalecimiento subnacional en Ayacucho (2010)
Luz Valdez R.	Fortalecimiento subnacional en Ayacucho (2011-2012)
Ernesto Segura M.	Fortalecimiento subnacional en Junín (2009-2012)
César Paz F.	Fortalecimiento subnacional en San Martín (2009)
Elena Rojas P.	Fortalecimiento subnacional en San Martín (2010-2011)
Sabina Aquino Y.	Fortalecimiento subnacional en San Martín (2011-2012)
Sonia Ríos D.	Fortalecimiento subnacional en Ucayali (2010-2012)
Guillermo Chirinos Ll.	Fortalecimiento subnacional en Padre Abad (2010-2012)

EQUIPO ProDes III

Dirección

Violeta Bermúdez V.	Jefa del Programa (2012-2017)
Cecilia Aldave R.	Coordinadora de Programa (2012-2017)

Equipo técnico

Rocío Vargas M.	Especialista en sociedad civil y anticorrupción (2012-2017)
Elena Alvites A.	Especialista en políticas públicas (2012-2015)
Johnny Zas Friz B.	Especialista en políticas públicas (2015-2017)
José Pisconte R.	Especialista en gestión pública, supervisor San Martín (2012-2013)
Mirko Peraltilla M.	Especialista en gestión pública, supervisor San Martín (2014-2017)
Néstor Ríos M.	Especialista en gestión pública, supervisor Madre de Dios (2013-2017)
Karim Velasco R.	Especialista en gestión de conflictos sociales (2012-2013)
Edson Berríos Ll.	Especialista en gestión pública y conflictos sociales, supervisor Ucayali (2013-2017)
Freddy Vega B.	Especialista en gestión pública, supervisor Loreto (2014-2017)
Antonio Paredes P.	Especialista en gestión pública, supervisor Amazonas (2013-2017)
Diana Villaverde H.	Responsable de fortalecimiento capacidades (2012-2017)
Cariño Ramos B.	Asesora en género y programas sociales (2014-2015)
Karen Suárez R.	Asesora en género y programas sociales (2015-2017)
Liliana Inocente P.	Especialista en monitoreo y evaluación (2012-2017)
Lizett Graham M.	Especialista en comunicaciones (2013-2015)
Gabriela Ayzanoa V.	Especialista en comunicaciones (2015-2016)
Silvana Bolaños M.	Especialista en comunicaciones (2016-2017)
Gabriel Rojas G.	Asistente de comunicaciones (2014-2017)
Lucia Acuña C.	Asistente del programa (2016-2017)

Coordinadores departamentales

Carmen Montalván I.	Coordinadora en Loreto (2013-2014)
Rafael Meza C.	Coordinador en Loreto (2014-2017)
Carmen Kameko S.	Coordinadora en Madre de Dios (2012-2016)
Sabina Aquino Y.	Coordinadora en San Martín (2012-2017)
Michael Tello Z.	Especialista local en gestión educativa en San Martín (2014-2017)
Guillermo Chirinos Ll.	Coordinador en Amazonas (2012-2016)
Yeni Villegas V.	Coordinadora en Amazonas (2016-2017)
Herless Pinedo Ch.	Especialista local en salud en Amazonas (2015-2016)
Estefany Perales R.	Especialista local en salud en Amazonas (2016-2017)
Sonia Ríos D.	Coordinadora en Ucayali (2012-2017)
Chachita Cardozo A.	Especialista local en gestión educativa en Ucayali (2016-2017)

Equipo administrativo

María Elena Canchari	Administradora (2012-2017)
Lorena Grández Q.	Contadora (2012-2017)
Ana Prevoo G.	Responsable de recursos humanos (2012-2017)
Grease Espinal V.	Responsable de logística y organización de eventos (2012-2017)
Juan Olórtegui V.	Responsable de soporte informático (2012-2017)
Inés Morales C.	Asistente administrativa (2013-2014)
Lilliana Pazos C.	Asistente administrativa (2014-2017)

Consultores temáticos permanentes

Ambiente

César Zela F.
Zila Muchari S.
Carmen Acho H. (Madre de Dios)
Margarita Salvador A. (Ucayali)
Jenny Zeña R. (Ucayali)

Salud

Jenner Fabián R.

Educación

Fanni Muñoz C.
Rodrigo Ruiz A.

Comunicaciones

Zenaida Solis G.
Faride Reguera I. (Ucayali)

Clima organizacional

Helena Pinilla G.

