



INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO APOYO A LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE





INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO APOYO A LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE

Programa de Cooperación Hispano Peruano
Evaluación Externa de Proyecto Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional
para Implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional
No Reembolsable

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia Peruana de Cooperación Internacional



**EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO
PROYECTO APOYO A LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL
PARA IMPLEMENTAR UN SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE
COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE**

Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
RUC: 20507098500

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

Oficina Técnica de Cooperación
Avenida Jorge Basadre 460 San Isidro
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 202 7000
Página web: www.aecid.pe

AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Av. José Pardo 261 Miraflores
Lima, Perú
Teléfono (0051) (01) 319 3600
Página web: www.apci.gob.pe

RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA

Runakay Perú
Equipo evaluador
D. José Alarco
Da. Elena Pila

DISEÑO

Romy Kanashiro



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	25
2. CONTEXTO DEL PROYECTO Y OBJETIVOS DE EVALUACIÓN	28
3. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	36
4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA	40
4.1 Alineamiento	41
4.2 Coherencia	46
4.3 Pertinencia	52
4.4 Eficacia	59
4.5 Eficiencia	76
4.6 Sostenibilidad	88
5. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN	97
6. RECOMENDACIONES	110
7. LECCIONES APRENDIDAS	116



RESUMEN EJECUTIVO

CONTEXTO DEL PROYECTO

El proyecto Apoyo a la **Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)** forma parte del historial de apoyo que la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) viene dando al Estado Peruano en materia de Cooperación Internacional, a través de las instituciones predecesoras de la APCI. Asimismo, este Proyecto nace plenamente vinculado, y casi como consecuencia, del proceso de reforma institucional más importante del Estado peruano de los últimos veinte años. Dentro de este, el impulso y la consolidación de la descentralización del aparato estatal hacia los gobiernos regionales y locales y hacia la sociedad.

En este contexto y siguiendo el mandato desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de aportar al proceso de descentralización nacional con el desarrollo de una propuesta de descentralización para la cooperación internacional no reembolsable, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) preparó un extenso y completo proyecto de ley en el que sienta las bases y regulaciones del futuro Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR) para que contribuya y fortalezca el proceso de descentralización y reforma del Estado.

Este Proyecto de Ley se presentó ante un Congreso saliente¹, el que pese a su inminente disolución lo impulsó y aprobó, pero a un gran costo, el proyecto original fue severamente

¹ Cambio de mandato en julio de 2006, finalización del Gobierno del Presidente Alejandro Toledo e inicio del gobierno del Presidente Alan García.



recortado, perdiendo dos partes capitales: la renovación de la Ley de Cooperación Internacional y el desarrollo conceptual del SINDCINR.

Así, el 15 de agosto de 2006 se publicó la Ley 28875 que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), la que estipula, como responsabilidad de la APCI, desarrollar el Reglamento para definir y conceptualizar adecuadamente lo que la Ley tan solo esbozó. Si bien la APCI presentó al Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los plazos contemplados por la Ley, una propuesta de Reglamento, esta propuesta no contó con el consenso institucional, por lo que no recibió ningún impulso.

Meses más tarde, con fondos del Proyecto de Fortalecimiento de la APCI (FORTAPCI) se contrató una consultoría para elaborar un nuevo Proyecto de Reglamento, en sustitución del anterior, que responda a los intereses institucionales. Esta segunda propuesta, a diferencia de la primera que no fue impulsada desde la APCI, sí contó con el acompañamiento de su Director Ejecutivo. Sin embargo, fue detenida por el Ministerio de Relaciones Exteriores por encontrarse en marcha el proceso de reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual iba a generar cambios en las competencias de los diferentes sectores y podría entrar en conflicto con la propuesta de reglamento, de forma que lo prudente era esperar a que terminara este proceso. Una vez aprobada la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se tuvo que esperar la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero, para ese entonces, el interés por reglamentar la Ley 28875 había desaparecido.

La ejecución del proyecto a partir del año 2010 se dio en forma complementaria con el proyecto DCI-ALA/2007/019477 financiado por la Unión Europea el cual buscaba apoyar a la APCI a realizar las actividades necesarias para implementar el SINDCINR en las regiones donde no intervenía el proyecto financiado por AECID.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de apoyo a la implementación del SINDCINR (Ley 28875) buscó fortalecer las capacidades de planificación, programación y de manejo del ciclo de proyectos de los integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), específicamente en cuatro (04) gobiernos regionales piloto (Piura, Loreto,



Huánuco y Cusco). La elección de estas regiones se llevó a cabo tomando en cuenta los siguientes criterios:

- Niveles de pobreza y pobreza extrema
- Nivel de ejecución presupuestal
- Nivel de cooperación internacional recibida y ejecutada en la región
- Zonas donde estaba presente la Cooperación Española²

El proyecto pretendía alcanzar los siguientes resultados: **(i)** mejorar la planificación de la CINR en los gobiernos regionales y locales; **(ii)** incrementar la capacidad de éstos para formular, ejecutar y evaluar proyectos de la CINR; y, **(iii)** diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de la CINR oficial.

En apoyo a los tres componentes señalados se incluyó un cuarto componente relativo a la administración del Proyecto; éste incluyó el financiamiento para el estudio de la línea de base, contrataciones de personal para la Unidad de Gestión, cobertura de acciones de seguimiento y evaluación, apoyo logístico para la realización de talleres, dos dotaciones financieras para adquisición de equipos para los gobiernos regionales y la APCI, gastos de auditoría, evaluación externa y administración e imprevistos.

La implementación del Sistema Nacional Descentralizado de la Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), implica el fortalecimiento de competencias de los gobiernos regionales, así como el fortalecimiento de los espacios de coordinación y creación de los canales y mecanismos de cooperación, coordinación y colaboración entre los distintos niveles del Estado, que aún hoy no operan articuladamente y muestran capacidades limitadas. Por otro lado, el sistema se iba a apoyar sobre la base de un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos financiados con fondos de la Cooperación Internacional no Reembolsable a partir de un aplicativo informático especialmente diseñado para tal fin.

El diseño del Proyecto (elaborado por la consultora Governa) contempló que la APCI era la unidad ejecutora y cada órgano de línea (Direcciones) era responsable de la ejecución de un componente del Proyecto. A fin de facilitar dicha ejecución, se contrató un Coordinador del

² Si bien Huánuco no formaba parte del ámbito de intervención de la cooperación internacional, hemos sido informados de que en ese momento se evaluaba incluirlo como zona de intervención.



Proyecto que, a modo de Unidad de Gestión y bajo la dirección de la APCI, actuó como facilitador y responsable de organizar las actividades y los procesos de contratación previstos.

De forma adicional, el Proyecto contó, entre julio de 2008 y hasta fines de setiembre de 2009, con cuatro (04) consultores residentes en cada sede de los gobiernos regionales piloto (Piura, Cusco, Huánuco y Loreto) que, bajo la denominación de Coordinadores Regionales y dirigidos desde la APCI, brindaron asistencia técnica a los respectivos gobiernos regionales en el proceso de formulación de los Planes Regionales de la CINR.

En tanto los Lineamientos de Gestión 2008 – 2011 de la APCI señalaban, con absoluta claridad, que la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR) era una de las cinco prioridades institucionales. El proyecto pasó por tres modelos de gestión: el primero como dependiente de la Dirección Ejecutiva de APCI, en segundo modelo como dependiente del “Comité de Coordinación” intra-institucional para apoyar la implementación del SINDCINR” y un tercer momento dependía de la Dirección de Políticas y Programas (DPP).

Posteriormente, en febrero de 2010, la APCI encargó, también mediante Resoluciones Directorales Ejecutivas, a la Dirección de Políticas y Programas, la conducción de los proyectos de la APCI apoyados por la AECID y la Delegación Europea.

METODOLOGÍA

La evaluación tenía como objetivo brindar una retroalimentación a la APCI y a AECID del proyecto a través de tres dimensiones: diseño, ejecución y resultados. Para lo cual se utilizaron como criterios de evaluación: Alineamiento, Coherencia, Pertinencia, Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad.

Con este objetivo en mente y los criterios de evaluación identificados, se realizó una revisión documental de los informes del proyecto, asimismo se buscó contrastar esta información con los informantes claves tanto de la APCI, AECID, como de los Gobiernos Regionales, ONG y representantes de instituciones vinculadas con las actividades del proyecto. De tal forma que fueron identificados 8 grupos de informantes para los cuales se elaboraron formatos de entrevista semi-estructuradas, los cuales en su mayor parte fueron aplicados en forma



presencial tanto en Lima como en las regiones de Loreto, Piura, Cusco y Huánuco. En los casos donde no fue posible visitar a los informantes se realizaron mediante teleconferencia, o mediante encuestas cerradas enviadas a través del correo electrónico. En total se realizaron 45 entrevistas cuya información fue organizada en una matriz de evaluación.

CONCLUSIONES GENERALES

El proyecto contó con una lógica de intervención bien planteada dentro de un marco lógico coherente, sin embargo esta lógica descansaba sobre la base que APCI consideraba como prioridad institucional la implementación de la Ley 28875 y que esta contaba una reglamentación clara y precisa que permitía salvar los vacíos conceptuales de la ley. Sin embargo ninguna de estas condiciones se dio. Si bien estas condiciones eran conocidas durante su elaboración, se confió que esta situación se revertiría rápidamente, lo cual no ocurrió. Ello transformó un marco lógico organizado, en un conjunto de actividades no articuladas.

Si bien las actividades guardan una relación lógica, los plazos para su ejecución no, estos no fueron correctamente estimados, ello trajo como consecuencia un retraso en las actividades, e incluso la necesidad de conseguir una ampliación presupuestal para poder completar las actividades que no pudieron ejecutarse como originalmente estuvo programada.

La APCI a lo largo de la ejecución no logró establecer una posición clara y definida sobre su visión del SINDCINR. A pesar de los esfuerzos desarrollados para ello, no fue capaz de establecer las bases conceptuales ni lineamientos necesarios para su implementación (del SINDCINR), esta falta de claridad afectó la relación de APCI con los gobiernos regionales y con los consultores y empresas que fueron contratadas para apoyar en el proceso.

A pesar de haber completado la mayor parte de actividades comprometidas, el proyecto no fue capaz de articularlas de forma que fuesen de utilidad para garantizar su sostenibilidad futura. Al presente la APCI cuenta gracias al Proyecto de un conjunto de productos que consideramos de gran utilidad:

- El aplicativo informáticos del SINDCINR.
- Una metodología de seguimiento y evaluación de proyectos



- Una sistematización del proceso de elaboración de los planes regionales de Cooperación internacional.
- Una base de equipos informáticos necesarios para operar el aplicativo informático instalados en los gobiernos regionales.
- Planes Regionales de Cooperación Internacionales.
- Funcionariado capacitado para la utilización del aplicativo informático
- Línea de base del estado de las Oficinas de Cooperación Internacional de los Gobiernos Regionales (si bien ese no fue el objetivo de la Línea de base, encontramos de utilidad el desarrollo de este aspecto).
- Una consultoría realizada por funcionariado español para apoyar el proceso de implementación del SINDCINR

Sin embargo, ninguno de estos productos se encuentra operativo, ni ha sido utilizado para la toma de decisiones, o incorporado a la institución. La APCI no fue capaz de aprovechar la oportunidad que representó contar con el financiamiento de AECID ni la buena disposición inicial de los gobiernos regionales para implementar el proyecto. A pesar de haber contado con los fondos necesarios para contratar las consultorías necesarias para apoyar la implementación del SINDCINR, sin embargo sus productos no fueron suficientes para promover los cambios necesarios.

Consideramos que en su conjunto, relacionándolo con su propósito, el grado de ejecución del proyecto fue **Media**. Si bien el proyecto logró productos de importancia, no logró integrarlos para que cumplieran la misión para la cual fueron concebidos.

CONCLUSIONES POR CRITERIO DE EVALUACIÓN

ALINEAMIENTO

1. El alineamiento del Proyecto en casi todas sus facetas ha sido el esperado porque ha permitido una duplicidad entre el alineamiento proyectado teóricamente en el Documento Proyecto y el alineamiento real, producto de la ejecución efectiva del Proyecto.



2. El Proyecto también estuvo alineado con los principios rectores de los gobiernos regionales desde un plano teórico, pero la ejecución no cumplió con todas las expectativas levantadas y dejó trunco el proceso.
3. Con respecto a otras iniciativas de CI de ejecución concomitante, el alineamiento del Proyecto igualmente no ha sido el esperado ni el debido. En concreto, el Proyecto debía de haberse complementado de forma casi perfecta con un Proyecto similar financiado por la Unión Europea y, en realidad, no ha existido tal correlato excepto por la expansión a otras regiones del país del sistema de formulación de planes regionales y del sistema de evaluación y seguimiento.

COHERENCIA

Coherencia Externa:

1. El Proyecto ha sido coherente con los diversos documentos estratégicos de políticas públicas nacionales e internacionales que han configurado el contexto en el que se ha ejecutado.
2. Con respecto a los documentos estratégicos de los gobiernos regionales que participaron en el Proyecto, la coherencia y convergencia sí fue producto de las actividades del Proyecto. De hecho, los planes regionales de CI están contemplados e incorporados a los planes regionales de desarrollo de las cuatro regiones piloto.
3. Es coherente con los compromisos internacionales suscritos por el Gobierno peruano en materia de CI, el Proyecto también fue coherente y desde un principio se construyó y sustentó sobre:
 - El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo y dentro de éste, específicamente, mejorar el funcionamiento del Estado para que sea más eficiente.
 - La Declaración del Milenio, Acápito V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno.
 - El principio de eficacia de la Declaración de París sobre CI.



Los compromisos adoptados en el Programa de Acción de Accra y en el Forum de Alto Nivel sobre la Efectividad de la Ayuda de Busan aunque no han sido incorporados explícitamente si están presentes en toda la estructura y accionar del Proyecto.

Coherencia interna:

El Proyecto como ejercicio lógico ha sido impecablemente concebido pues:

- Los problemas identificados se corresponden con los objetivos propuestos.
- La estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención se ha definido correctamente.
- Las actividades propuestas son adecuadas para lograr los objetivos de la intervención y sus indicadores son objetivos y verificables.

Sin embargo, las hipótesis estructurales de las que parte para hacer el constructo de ejecución no fueron adecuadamente sopesadas y se sobreestimó la claridad conceptual y el liderazgo que la APCI podía imprimir al proceso de descentralización de la CI y, por tanto, al Proyecto.

PERTINENCIA

1. El Proyecto respondía adecuadamente a las necesidades de los gobiernos regionales y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en materia de Cooperación Internacional (CI), sobre todo, ante la publicación de la mencionada Ley 28875.
2. La falta de liderazgo, claridad y apoyo desde la APCI con respecto al SINDCINR marcó el rumbo del Proyecto, dejó trunca muchas de las actividades que éste debía llevar a cabo y produjo finalmente que el cumplimiento de actividades aisladas no llevara a la obtención de los resultados esperados.
3. Con relación a la pertinencia de la capacitación consideramos que las capacitaciones no lograron desarrollar las competencias propuestas por el Proyecto (elaboración, monitoreo y evaluación de proyectos de Cooperación internacional



no reembolsable). Estás lograron presentar una visión general de la temática de la cooperación internacional no reembolsable, y por otro lado familiarizar al funcionariado regional con la operación del aplicativo informático del SINDCINR.

4. Los planes regionales de CINR son pertinentes para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de la Cooperación Internacional (CI) de cada región, sin embargo han producido frustración (ámbito regional y nacional) el hecho de que todavía no hayan sido incorporados a la Política Nacional³ de CI y que tan solo hayan quedado levemente reflejados en los planes anuales de APCI.

EFICACIA

1. A pesar de contar con un Sistema de Monitoreo, propio de su formulación y con una propuesta de indicadores establecidos por el estudio de Línea Base, el proyecto no los utilizó, ni tampoco fue requerido por AEDID. En su lugar se optó por dar cuenta de las actividades realizadas.
2. El proyecto cumplió con la ejecución de la mayor parte de actividades programadas: formulación y aprobación de los Planes Regionales de Cooperación Internacional, desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo y de su aplicativo informático, entre otros. Pero no consiguió enlazarlas para alcanzar los resultados deseados.
3. Los tiempos de respuesta institucional de APCI para manejar la relación con sus consultores y sus productos han sido prolongados. Ello ocasionó que se extendieran los plazos y que en el caso de los Coordinadores Regionales, estos hayan debido actuar de forma autónoma y responder, a título personal, cuando se requerían precisiones institucionales. Estos vacíos fueron percibidos especialmente en el proceso de elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional y el aplicativo informático del SINDCINR.

³ La Política Nacional de CI vigente en la actualidad data del año 2006. Una nueva Política Nacional debería ser publicada antes de finales de 2012.



4. Al finalizar el Proyecto, este cuenta con 04 Planes Regionales de Cooperación Internacional, la mayoría elaborados participativamente; 03 están aprobados mediante Ordenanza Regional y 01 espera su aprobación (Región Huánuco).
5. A excepción de Cusco, en las otras 03 regiones⁴, los Planes de Cooperación Internacional han tenido una escasa difusión y/o han perdido vigencia.
6. Si bien la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional permitió la visibilización del trabajo de las Oficinas y Subgerencias de Cooperación Internacional y la conformación de los comités de coordinación institucional para su seguimiento, los cambios de personal y la falta de voluntad política han propiciado que se fueran diluyendo los logros iniciales.
7. La lógica de la intervención suponía que, contando con los Planes Regionales de Cooperación Internacional, los gobiernos regionales continuarían con los Programas de Cooperación Internacional; sin embargo, esto no fue así. Este impulso se esperaba que fuera acompañado por los coordinadores regionales – contratados por el proyecto-, sin embargo, el tiempo planificado para la duración de sus contratos resultó insuficiente para las actividades que tenían a su cargo. Por su parte los gobiernos regionales no continuaron con este trabajo debido a que no cuentan con personal con la competencia y ni el tiempo para encargarse de esta tarea y, por otro lado no existía una orientación clara por parte de APCI para acompañar este proceso.
8. El proyecto buscó desarrollar un sistema de capacitación de tres niveles en Cooperación Internacional con el fin de desarrollar capacidades en el sector público, sin embargo solo consiguieron elaborar el módulo básico de competencias, la falta de acuerdo institucional no permitió concluir esta tarea.
9. Consideramos como uno de los principales aportes del proyecto es el haber dotado a la APCI de un sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, a pesar de no haber sido utilizado, es una fortaleza que podrá ser retomada cuando la Dirección de APCI decida hacerlo.



EFICIENCIA

1. Los tiempos programados para la ejecución del proyecto, no fueron realistas, estos no correspondían con los tiempos necesarios para la realización de las actividades comprometidas.
2. La APCI buscó romper su inercia institucional para la ejecución del proyecto, producto de ello es que debido a los resultados que se iban obteniendo probó 3 modelos de gestión para su ejecución en la búsqueda de desarrollar un mayor compromiso institucional, sin embargo ello no se dio en la medida de los esperado. La diferentes Direcciones lo siguieron percibiendo como ajeno a su rutina institucional.
3. La falta de liderazgo, claridad y apoyo desde la APCI, con respecto a la implementación del SINDCINR, marcó el rumbo del Proyecto y dejó trucas muchas de las actividades que este debía llevar a cabo.
4. El nivel de competencias del funcionariado regional –especialmente de las Oficinas o Subgerencias de Cooperación Internacional– en relación a la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo financiados con fondos de la cooperación internacional, conceptual y operativamente es elemental, dado que es una tarea que regularmente no realizan. Se esperaba que el Programa de Capacitación a Funcionariado de Gobiernos Regionales desarrollara estas competencias, pero dado que la capacitación se centró en los aspectos operativos del aplicativo Informático desarrollado.
5. Consideramos que el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de Cooperación Internacional es uno de los mayores logros del Proyecto, por la facilidad de su uso y la metodología que aporta para el seguimiento y ordenamiento de la cooperación oficial a nivel nacional. Sin embargo, este no entró en operación durante la ejecución del Proyecto, a pesar de haberse instalado en los servidores de APCI y estar listo para su utilización.



6. La adquisición de equipos informáticos para los gobiernos regionales fue una actividad no contemplada inicialmente, sin embargo fue necesaria para que los gobiernos pudieran utilizar el aplicativo informático desarrollado.
7. El proyecto contempló la asesoría técnica de funcionariado español de la Dirección de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo, en su informe final se plantearon recomendaciones en base a dos escenarios posibles para la implementación del SINDCINR, el primer escenario, que era el ideal, partía de la promulgación de un reglamento que llenara los vacíos conceptuales y permitiera su implementación, y el segundo un escenario en el cual no se cuenta con el reglamento, pero se impulsa el SINDCINR desde el Comité de Coordinación Institucional. Ambas posibilidades son analizadas en dicho informe, sin embargo no tuvieron eco en las acciones institucionales.

SOSTENIBILIDAD

1. El primer elemento que permitiría a la APCI implementar el SINDCINR era incorporarlo en su estructura. Este proceso de base no se dio durante la ejecución del proyecto, por el contrario, sus actividades no fueron asumidas como propias por parte de las diferentes Direcciones, sino como una actividad encargada.
2. Los Planes Regionales de Cooperación Internacional fueron importantes como un esfuerzo inicial para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de CI de cada región. Produce frustración –en los ámbitos regional y nacional– el hecho de que todavía no hayan sido incorporados en la Política Nacional⁵ de CI y que tan solo hayan quedado levemente reflejados en los Planes Anuales de APCI.
3. Los gobiernos regionales, si bien facilitaron los medios para la realización de las capacitaciones, no siempre comprendieron la necesidad de mantener un núcleo de funcionariado sensibilizado y capacitado en esta temática; ello implicó que solo un número limitado de funcionarios y funcionarias que participó en la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional fuera incluido en las capacitaciones realizadas por el Proyecto, perdiéndose la secuencialidad;

⁵ La Política Nacional de CI vigente en la actualidad data del año 2006. Una nueva Política Nacional debería ser publicada antes de finales de 2012.



asimismo, algunos de los funcionarios y funcionarias capacitadas no fueron ratificados/as, perdiéndose el conocimiento institucional avanzado.

4. El proceso de capacitación desarrollado no ha sido suficiente para dejar instaladas las capacidades en el funcionariado regional para elaborar proyectos de desarrollo para ser ejecutados con fondos de la Cooperación Internacional ni para asumir el seguimiento y la evaluación de los proyectos a su cargo.
5. La falta de una posición institucional definida sobre el SINDCINR por parte de la APCI con sus diferentes Directores Ejecutivos ha afectado negativamente a la futura sostenibilidad de las inversiones y actividades desarrolladas por el proyecto para apoyar la implementación del SINDCINR y del esfuerzo de las diferentes instituciones que lo comprenden.
6. En tanto APCI no adopte una posición institucional definida sobre el SINDCINR y a partir de ella impulse la aprobación del reglamento de la Ley 28875, la sostenibilidad de las actividades y los productos alcanzados corren un grave riesgo de perderse.

RECOMENDACIONES

A continuación presentamos un conjunto de recomendaciones elaboradas a partir de los criterios de evaluación empleados.

COHERENCIA

La implementación de la Ley 28875 requiere el desarrollo de un marco de referencia conceptual que sea aceptado por las diferentes direcciones de la APCI y que sea impulsado por su Director Ejecutivo. En tanto no se cuente con una propuesta institucional del SINDCINR, los intentos por implementarlo serán percibidos como esfuerzos desarticulados, y su acatamiento y respaldo por parte de las diferentes unidades orgánicas y/o dependencias estatales será mínimo o variable.



El desarrollo de un marco conceptual de referencia, no solo es un esfuerzo que se debe dar al interior de la APCI, sino que, contando con una posición institucional, este marco debe ser debatido con los integrantes del Sistema Nacional de Cooperación Internacional a fin elaborar una propuesta que integre el mayor número de puntos de vista. El Comité de Coordinación Institucional de la APCI es un espacio pertinente para iniciar este trabajo.

El Comité de Coordinación Institucional de la APCI es una instancia donde están representados todos los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, que en caso de no darse la Reglamentación de la Ley 28875 en el corto plazo, se pueden desarrollar las bases para implementar una versión piloto del SINDCINR.

Es importante que los proyectos con mejores argumentos para ser aprobados por AECID cuenten con un estudio de viabilidad (evaluación ex ante), a fin de analizar si de san las condiciones para su ejecución. En el caso del presente Proyecto, las condiciones de base no estuvieron dadas previamente, sin embargo, se procedió con su financiamiento.

Los sistemas de monitoreo de AECID deben ser de utilidad para decidir si una iniciativa merece continuar siendo apoyada. El Proyecto evidenció durante toda su ejecución los mismos problemas que hacían prever que no se obtendrían los resultados esperados, a pesar de ello se optó por continuar apoyando a la APCI.

PERTINENCIA

La implementación del Sistema supone una interesante oportunidad para que la APCI pueda replantear su rol, de forma que logre posicionarse firmemente en el espacio de la cooperación internacional en el Perú como un interlocutor con poder de convocatoria de los gobiernos regionales y ministerios en temas de su competencia. Este debate debe ser realizado a nivel del Poder Ejecutivo y con su apoyo, ser plasmado en una nueva propuesta legislativa que actualice la de 1971, ello supone un trabajo de incidencia a nivel del Poder Legislativo y contar con el apoyo de la Presidencia para respaldar esta propuesta.



Es necesario que el actual proyecto de Reglamento de la Ley 28875⁶ sea consensuado como propuesta institucional y sea respaldado por su Director Ejecutivo. La APCI debe asumir en la práctica el liderazgo ante la cooperación internacional no reembolsable del Perú, y para ello debe adecuar sus roles y establecer las nuevas responsabilidades institucionales a la luz de los acontecimientos que tuvieron lugar en años anteriores.

Los Planes Regionales de la CINR han supuesto un ejercicio importante y altamente pertinente para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de la cooperación internacional a nivel regional. Por tanto, debieran ser incorporados en la política nacional de cooperación internacional que la APCI tendría que establecer.

EFICACIA

Si bien la elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Cooperación Internacional representan uno de los mayores logros del Proyecto, estos requieren de la elaboración de un programa que permita realizar el seguimiento de los planes regionales y su articulación con el trabajo que se desarrolla para su cumplimiento. En tal sentido, es necesario continuar el trabajo iniciado. La experiencia nos muestra que las Oficinas y Subgerencias regionales de Cooperación Internacional no cuentan con el personal que pueda conducir este proceso. Es recomendable que como parte del presupuesto que la APCI solicite para implementar la Ley 28875, se incluya una partida de consultores locales que puedan apoyar este esfuerzo.

Los Programas de capacitación deben estar orientados, en primer lugar, a las necesidades reales del Sistema y, a partir de estas se deben estructurar los contenidos y actividades pedagógicas, incluyendo el conocimiento del perfil del funcionariado a capacitar. Las capacitaciones requieren una secuencialidad de contenidos, con el compromiso de los capacitados y capacitadas y sus instituciones de asegurar su continuidad en las actividades del Programa. Los objetivos y requisitos deben ser previamente conocidos por el funcionariado a capacitar.

Consideramos importante, por parte de AECID, que en caso se produzcan modificaciones en el proceso de monitoreo de los proyectos, estos sean formalizados en el acta de seguimiento.

6 Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable.



Es importante que los Gobiernos Regionales tengan en claro cuál es el rol que deben cumplir las Oficinas o Subgerencias de Cooperación Internacional y su relación con la APCI. La Reglamentación de la Ley 28875 supone un momento oportuno para cristalizar este proceso. Sería recomendable que se realice un estudio exploratorio a fin de conciliar las visiones.

Consideramos conveniente realizar un proceso previo de selección del personal a capacitar, de forma que pueda asegurarse un nivel mínimo de conocimientos, estabilidad en la institución y que sus funciones estén vinculadas con la materia de capacitación.

Es importante sensibilizar al funcionariado regional, respecto a la importancia de brindar facilidades al funcionariado designado para asistir a las sesiones de capacitación. Para esto consideramos que podría apoyar la firma de un compromiso entre el trabajador o trabajadora, el jefe inmediato y el equipo capacitador. Luego de cada capacitación debería entregarse un reporte de asistencia y de avance al grupo de funcionarios y funcionarias y su jefe, dándole una mayor formalidad al compromiso.

EFICIENCIA

Los convenios marco y específico representan una importante herramienta para institucionalizar procesos, sin embargo, en la práctica, si estos no establecen partidas presupuestales que garanticen el cumplimiento de compromisos, estos no pasarán de ser solo un trámite formal. Los futuros convenios que se firmen para continuar con el trabajo de Planificación regional de la cooperación internacional y de la capacitación y uso del Sistema de Seguimiento y Evaluación, deben especificar claramente las fuentes de financiamiento de este trabajo, además de ser respaldados con la obligatoriedad de cumplimiento, lo que requiere la aprobación del Reglamento de la Ley 28875.

Resulta necesaria la implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades regionales en materia de cooperación internacional, identificando de antemano el nivel de conocimiento de las oficinas regionales de cooperación internacional. En este sentido, podría ser de mayor impacto trabajar un Programa de capacitación en convenio con universidades regionales bajo la modalidad de curso de especialización o diplomado. Ello podría despertar un mayor interés y garantizar un programa regular de fortalecimiento de capacidades, más allá de los alcances del Proyecto.



Si bien la comunicación entre AECID y la APCI fue fluida y constante, esta no fue del todo efectiva para propiciar cambios en la APCI que permitan mejorar la gestión del proyecto. En este punto es importante señalar que a pesar de la voluntad de las partes, al interior de la APCI no se lograba alcanzar acuerdos con la rapidez que el proyecto demandaba. El asumir un rol más presencial en el seguimiento del proyecto (sin afectar la independencia de APCI) hubiera podido ayudar a darle mayor fluidez a la intervención.

Es necesario fortalecer las competencias laborales del funcionariado de las Oficinas Regionales de Cooperación Técnica Internacional, la entrada en vigencia del Sistema supondrá contar con un equipo de funcionariado con competencias en temas vinculados con el ciclo de proyectos. Un programa de cursos independientes no garantiza que el funcionariado desarrolle las competencias necesarias para desarrollar su trabajo. Al presente, las diferentes direcciones regionales y gobiernos locales esperan un rol de apoyo y asesoría que el funcionariado de las Oficinas Regionales de Cooperación Internacional no se encuentra en condiciones de brindar.

SOSTENIBILIDAD

Es importante reevaluar el rol de la APCI con los Gobiernos Regionales respecto a la negociación de propuestas regionales de cooperación internacional. Existe un marcado interés por parte de los Gobiernos Regionales en ser considerados parte en el proceso de negociación –e incluso de dirigir el proceso negociación con el acompañamiento de la APCI– para captar fondos de la cooperación internacional para su región. Esto aplica para los fondos de cooperación internacional no reembolsable oficial, que comprenden los proyectos que debían ser ingresados al SINDCINR.

En relación al Sistema informático de seguimiento y evaluación de proyectos, consideramos que sería adecuado contar con una aplicación stand alone que permita el ingreso de la información, tanto si está conectado a Internet, como si no lo está, de tal forma que si hay problemas con el Internet no se produzcan cortes que obliguen a realizar una misma operación varias veces. Este Sistema debe poder enviar la información por Internet cuando esté disponible. Consideramos que esta posibilidad debe ser contemplada toda vez que el Internet en algunas regiones del Perú es inestable y de un bajo ancho de banda para la correcta operación del Sistema.



Es necesario que se limite en lo posible la movilidad y/o rotación de funcionarios y funcionarias capacitados/as o designados/as, de forma que puedan tener una permanencia de dos años como mínimo a fin de que puedan transferir sus conocimientos a los otros miembros de la oficina. Sería recomendable que el funcionariado capacitado cuando termine su contrato o sea transferido a otras áreas, dejen como parte de su entrega de cargo al reemplazante los materiales de capacitación entregados por la APCI y/o que estos puedan ser descargados desde su página web.

El financiamiento de un Programa de fortalecimiento de capacidades es una responsabilidad compartida entre la APCI y los Gobiernos Regionales, que puede obtener su financiamiento completo y/o parcial con fondos públicos mediante la forma de un proyecto de inversión pública, tal como al presente lo está preparando el Gobierno Regional de Cusco.

Es importante en este contexto, explorar otros mecanismos para promover el desarrollo. La promoción de alianzas público privadas entre organismos estatales y ONG para la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo ya se viene aplicando, por ejemplo en la concesión de la red vial. La ejecución conjunta o encargada de proyectos de desarrollo supone una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, la cual puede contribuir a una mayor eficiencia en la utilización de fondos en áreas estratégicas para los gobiernos regionales. Esta modalidad puede ser de interés para las ONG en un momento en el que se vienen reduciendo los fondos de la cooperación internacional; en el caso de los gobiernos regionales les permitiría racionalizar mejor sus recursos para otras áreas de su competencia. El conocimiento y la experiencia en la elaboración y presentación de proyectos de los trabajadores de las ONG podría apoyar el fortalecimiento de capacidades de las Oficinas Regionales de Cooperación Internacional.

LECCIONES APRENDIDAS

En el Estado persiste el debate entre implementar nuevas políticas públicas de inmediato o producir un proceso de discusión que convoque a todos los actores y población beneficiaria involucrada y que conduzca a una buena conceptualización de las nuevas políticas, además de establecer un claro derrotero para su implementación. En el primer camino prima la rapidez de la ejecución frente al debate. El segundo toma más tiempo, pues las ideas deben madurar socialmente, pero a menudo garantiza una ejecución más estable y sólida.



La APCI apostó por implementar de forma rápida el SINDCINR, aprovechando la oportunidad que representaba el apoyo económico de la AECID y de la Unión Europea, en el supuesto que el marco conceptual podría ser fácilmente desarrollado y asumido institucionalmente durante su ejecución. Situación que no se dio. Implementar un sistema que involucra al Estado en su conjunto, solo puede darse partiendo de bases sólidas teniendo claro en qué consiste y qué se espera de él, y estando convencido de su necesidad, para ello hace falta un debate dentro y fuera de la organización y un tiempo para asumir el proceso. Cuando el proyecto fue elaborado se sabía que no existía un acuerdo institucional en su finalidad ni características, aun así se diseñó el proyecto atendiendo en estricto a una secuencialidad lógica. Un marco lógico bien estructurado no reemplaza el desarrollo conceptual de una intervención.

A pesar que un proyecto cuente con un marco lógico coherente, con recursos logísticos y económicos suficientes, con la buena disposición de las instituciones que componen el sistema; si la entidad ejecutora no se apropia del sistema, todo esfuerzo que se realice no será sostenible.

Pareciera que la principal lección que se puede sacar del proceso de implementación de este Proyecto es precisamente el peligro que supone comenzar operaciones cuando las nuevas políticas públicas aun no han sido claramente debatidas ni desarrolladas. El inicio del Proyecto fue precipitado, pues no hubo suficiente tiempo para que, a partir de la promulgación de la Ley 28875, se suscitara un debate en los miembros del Sistema Nacional de Cooperación Internacional en torno a las implicancias de la descentralización ni para desarrollar la normativa auxiliar a la Ley, fundamentalmente el Reglamento, el que hubiera marcado un claro rumbo a la ejecución del Proyecto.

La importancia de establecer metas y logros razonables dentro de los proyectos que no escapen a su ámbito de influencia. La capacidad del Proyecto de lograr que los planes regionales de cooperación internacional sean contemplados e incorporados en los planes nacionales de desarrollo es nula, pues se trata de competencias que corresponden a la institución que lidera el sector, en este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores –aconsejado y acompañado por la APCI–, que es el órgano especializado en CI y sobre la cual no tiene mayor incidencia.

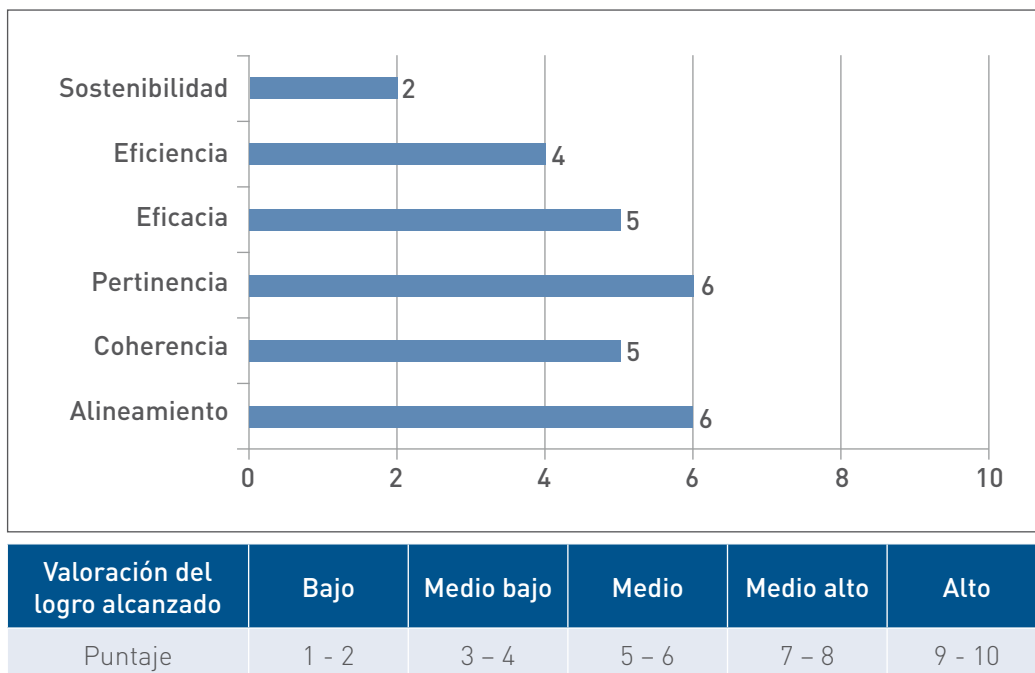
El compromiso de los entes donantes para prestar su ayuda considerando y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los países receptores de la cooperación, es sin duda un elemento esencial del éxito de los



proyectos emprendidos. Pero igualmente importante es que el propio país receptor siga los principios que rigen sus declaratorias y la ejecución efectiva de los programas y proyectos de cooperación. En este caso, el Proyecto contó con el alineamiento formal del Estado peruano (APCI) pero no con su apoyo efectivo.

En lo operativo encontramos que la firma de convenios con los gobiernos regionales para asegurar su adhesión al sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de Cooperación Internacional, y para la adquisición de equipos informáticos, por si solo no garantiza el cumplimiento de los compromisos. Los elementos que sí garantizan el cumplimiento de los compromisos son los que cuentan con la asignación de recursos que permitan el desarrollo de las actividades involucradas, y que exista una regulación legal que asegure su ejecución.

Gráfico resumen de la valoración cualitativa de los criterios de evaluación empleados (escala del 1 al 10)



La valoración general de la ejecución del proyecto es que su capacidad para alcanzar los resultados planificados fue media. Si bien el proyecto ejecutó todas las actividades propuestas, sin embargo no pudo articularlas para poner en funcionamiento el SINDCINR.



1

INTRODUCCIÓN

El presente Informe tiene por objeto presentar la evaluación final llevada a cabo al Proyecto **Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)**, cuyo período total de ejecución ha sido de 57 meses, entre abril de 2007 y diciembre de 2011.

El Proyecto tenía previsto comenzar sus actividades en abril de 2007 y concluir las en agosto de 2010, pero debido a diversas situaciones que se irán señalando a lo largo de este Informe, se extendió en tiempo y presupuesto, finalizando su ejecución el 31 de diciembre de 2011.

La unidad directamente responsable de la ejecución del Proyecto ha sido la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). La Oficina Técnica de Cooperación en el Perú – Área de Gobernanza Democrática, unidad responsable de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), ha sido la entidad que aportó los fondos.

Otras instituciones participantes han sido las unidades orgánicas y dependencias públicas y privadas encargadas de la CINR en las cuatro regiones en las que se ejecutó el Proyecto (Cusco, Huánuco, Loreto y Piura), principalmente las áreas responsables de los gobiernos regionales.

El Proyecto formó parte del Programa de Cooperación Hispano – Peruano y fue aprobado en el Acta de la IX Comisión Mixta de Cooperación Hispano – Peruana, realizada en Lima el 22 de noviembre de 2006. El Fondo de Cooperación Hispano – Peruano (FONCHIP), ha estado encargado de la gestión y administración de los fondos entregados por la Cooperación Española al Proyecto.



La financiación total del Proyecto estaba proyectada por una suma de US\$ 741,849 (557,195 Euros), siendo el aporte de la AECID del 70% y el de la APCI del 30%. Sin embargo, el coste total terminó siendo un 36.4% superior al presupuesto original (US\$ 1'011,642.00 / 744,708.00 Euros).

La presente evaluación se llevó a cabo durante los últimos días de cierre del Proyecto. En todo momento, se contó con el efectivo apoyo y dedicación del Coordinador del Proyecto, así como de los numerosos actores que han estado involucrados en el desarrollo de las actividades.

Los aspectos que hemos considerado para evaluación han sido cuatro:

- i. La planificación de la CINR llevada a cabo por los gobiernos regionales.
- ii. La capacitación impartida a los gobiernos regionales para mejorar sus habilidades en formulación, ejecución y evaluación de proyectos de la CINR.
- iii. El diseño e implementación de la metodología de seguimiento y evaluación de proyectos de la CINR.
- iv. La implementación del sistema informático SINDRCINR.

Estos cuatro aspectos coinciden con los tres componentes considerados por el Proyecto con la salvedad de que el tercer componente del Proyecto ha sido desdoblado en dos aspectos para un mejor análisis. Estos han sido analizados bajo los siguientes criterios de evaluación:

- Alineamiento
- Coherencia
- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Sostenibilidad

La población beneficiaria del Proyecto son los propios actores del Proyecto (la APCI, las unidades orgánicas y dependencias de los gobiernos regionales y de los ministerios en las regiones, las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo –ONGD/ENIEX– de las cuatro regiones en las que se ejecutó el Proyecto), además de las fuentes cooperantes presentes en el país. A partir de la implementación del Proyecto toda la población beneficiaria



debería contar con información más confiable sobre las prioridades y necesidades regionales en materia del SINDCINR, así como del avance y cumplimiento de los proyectos.

La estructura del Informe de Evaluación inicia con una descripción del contexto del proyecto y de los objetivos de evaluación, sigue con una presentación de la metodología de evaluación empleada y de las limitaciones y condicionantes de esta.

Posteriormente pasamos al análisis e interpretación de la información recopilada, en ella analizaremos los criterios de alineamiento, coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

Las conclusiones serán presentadas de acuerdo a los mismos criterios. A continuación presentaremos las recomendaciones de acuerdo a los involucrados: APCI, AECID y Gobiernos Regionales. Finalmente presentaremos las lecciones aprendidas a partir de la ejecución del proyecto.

La experiencia es considerada por los actores como favorable en varios aspectos, sin embargo también reconocen que estos aspectos quedaron trancos al no continuarse con el trabajo iniciado, lo cual pone en riesgo de perder lo avanzado, en tal sentido queda en manos de la APCI el poder retomar el trabajo iniciado y lograr la puesta en operación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable.

La evaluación realizada valora al Proyecto con una calificación general media. Si bien el proyecto ejecutó todas las actividades propuestas, sin embargo no pudo cumplir con su meta que fue poner en operación el SINDCINR.



2 CONTEXTO DEL PROYECTO Y OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

El **Proyecto Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (la APCI) para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR)** forma parte del historial de apoyo que la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) viene dando al Estado Peruano en materia de Cooperación Internacional, a través de las instituciones predecesoras de la APCI: la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional de la Presidencia del Consejo de Ministros (SECTI) y la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores (OCI). La Ley 28875 de Creación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable ofrecía una importante oportunidad de articular y optimizar el sistema de cooperación internacional y de allí el interés de AECID por apoyar este esfuerzo.

A nivel institucional, el Proyecto nace plenamente vinculado y en correspondencia al proceso de reforma institucional más importante del Estado peruano de los últimos veinte años. Dentro de este, el impulso y la consolidación de la descentralización del aparato estatal, con relación a los gobiernos regionales y locales y a la sociedad civil se orientan a responder a expectativas largamente postpuestas, pues la historia del Perú republicano cuenta con varios procesos descentralizadores truncanos, los que nunca culminaron con éxito, cuando no produjeron un reforzamiento del centralismo tradicional.

En este contexto y siguiendo el mandato desde la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de aportar al proceso de descentralización nacional con el desarrollo de una propuesta de descentralización para la cooperación internacional no reembolsable, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) preparó un extenso y completo Proyecto de Ley en el que sienta las bases y regulaciones del futuro Sistema



Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR) para fortalecer el proceso de descentralización y reforma del Estado. Este Proyecto de Ley propicia, particularmente, el refrescamiento y modernización del Decreto Legislativo No. 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, ya desactualizada, pues se sustenta en otro modelo de Estado peruano y no incorpora los avances en la agenda internacional de desarrollo y la propia evolución de la CINR en el Perú.

Este prometedor Proyecto de Ley se presentó ante un Congreso saliente⁷, el que pese a su inminente disolución lo impulsó y aprobó, pero a un gran costo, el proyecto original fue severamente recortado, perdiendo dos partes capitales: la renovación de la Ley de Cooperación Internacional y el desarrollo conceptual del SINDCINR.

Así, el 15 de agosto de 2006 se publicó la Ley 28875 que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR), la que estipula, como responsabilidad de la APCI, desarrollar el Reglamento para definir y conceptualizar adecuadamente lo que la Ley tan solo esbozó. Si bien la APCI presentó al Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro de los plazos contemplados por la Ley, una propuesta de Reglamento, esta propuesta no contó con el consenso institucional, por lo que no recibió ningún impulso. Meses más tarde, con fondos del Proyecto de Fortalecimiento de la APCI (FORTAPCI) se contrató una consultoría para elaborar un nuevo Proyecto de Reglamento, en sustitución del anterior, que responda a los intereses institucionales. Esta segunda propuesta, a diferencia de la primera que no fue impulsada desde la APCI, sí contó con el acompañamiento de su Director Ejecutivo. Sin embargo, fue detenida por el Ministerio de Relaciones Exteriores por encontrarse en marcha el proceso de reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el cual iba a generar cambios en las competencias de los diferentes sectores y podría entrar en conflicto con la propuesta de reglamento, de forma que lo prudente era esperar a que terminara este proceso. Una vez aprobada la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se tuvo que esperar la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, pero, para ese entonces, el interés por reglamentar la Ley 28875 había desaparecido. La Ley 28875 encarga a la APCI, como ente rector de la Cooperación Internacional No Reembolsable en el Perú, que dirija y articule el SINDCINR y priorice las necesidades de las unidades orgánicas y dependencias públicas y privadas a cargo de la CINR, las que se re-

⁷ Cambio de mandato en julio de 2006, finalización del Gobierno del Presidente Alejandro Toledo e inicio del gobierno del Presidente Alan García.



lacionarán funcionalmente y conforme a principios, normas técnicas y procedimientos que serán definidos por la APCI y la normatividad aplicable.

En esta situación de vacíos e indefinición, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo 29158 constituye un aporte al estipular, en su Título V, Artículo 43, la definición de sistema como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública; y, de esa manera, aunque la Ley 29158 no lo incluye de forma específica, es posible deducir la funcionalidad del SINDCINR, pues su finalidad es asegurar el cumplimiento de políticas públicas en materia de Cooperación Internacional (CI) y propiciar la participación de otras entidades del Estado en las actividades que lo requieran.

Estos cambios y nuevos planteamientos hacen necesaria una acción dialogada y concertada con el conjunto de actores que conforman la Cooperación Internacional No Reembolsable (CINR), liderados por la APCI, con el objeto de analizar, definir y conceptualizar adecuadamente lo que la CINR significa en el nuevo modelo de Estado peruano y para una economía peruana pujante y creciente, y precisar de qué manera el SINDCINR contribuye a redefinir los roles y atribuciones de estos actores.

Para este esperado diálogo, la Ley 28875 aporta con los siguientes elementos:

1. El SINDCINR consiste en la actuación coordinada y articulada de todos los actores involucrados con la Cooperación Internacional del país, con el fin de promover el uso más eficiente de los recursos. Tiene como propósito hacer efectiva la Ayuda Oficial complementando los esfuerzos del Estado en materia de desarrollo, a través de los diferentes niveles y actores que conforman el Sistema.
2. El SINDCINR se articula en torno a tres esferas⁸:
 - a. Los actores, con sus roles y competencias y sus espacios de trabajo: Estado central, gobiernos regionales y locales y entidades privadas del ámbito de cooperación.

8 Fuente: Presentación "Avances y retos en la implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable" del Ing. Jorge Luis Núñez, Director de Políticas y Programas, abril 2010, en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.



- b. La gestión de la política de CI –estrategia, programación y operación, desarrollo, ejecución, seguimiento y evaluación.
- c. Los aspectos administrativos –registro y fiscalización de entidades privadas de cooperación.

Con relación a los roles de los actores, el SINDCINR establece nuevas obligaciones para todos.

- Para la APCI⁹:
 - Ordenar, articular y proveer información sobre CI, no solo a los actores del Sistema, sino también a la sociedad civil –sensibilización.
 - Acompañar, asesorar, facilitar y orientar a las entidades donantes y a la población o entes receptores, y canalizar y desarrollar la demanda y la oferta de CI.
 - Fortalecer las capacidades de los actores del Sistema: armonizar, homogeneizar y articular los instrumentos de CI entre el nivel central y el regional / local.
 - Concertar y articular políticas de CI para focalizar las acciones de CI y lograr mayor eficiencia y eficacia a todo nivel.
 - Promover del diálogo, la concertación, la coordinación y la articulación de todos los actores de CI.
 - Mejorar su rol tradicional.
- Para las unidades orgánicas y dependencias públicas encargadas de la CINR establece un rol técnico, con autonomía en sus ámbitos de competencia, lo cual se complementa y desarrolla, con mayor detalle, en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley No. 27867 del 16 de noviembre de 2002.
- Y para las unidades privadas que contempladas en el SINDCINR estipula, por primera vez, el rol de participar en el Sistema, con independencia y concertación.

⁹ Fuente: Informe Final de la Asesoría Técnica sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable. Julio 2010. De Teresa Godoy Tapia y Ana de Lara Ruiz, SECI – MAEC.



A la APCI le hubiera correspondido, en ese momento, convocar al diálogo y desarrollar adecuadamente el SINDCINR. Sin embargo, por diversos motivos no sucedió de la forma planeada y, por el contrario, el proceso se fue desarrollando de manera discontinua y parcial y no se contó con la participación de todos los actores del Sistema.

Esta limitada apropiación del SINDCINR trajo consigo graves consecuencias para la APCI, para los otros actores del Sistema y para el Proyecto que nos ocupa.

Para la APCI supuso continuar con su antiguo rol –procedimientos administrativos de registro y fiscalización– y no asumir las nuevas funciones de liderazgo y programación de la CI y de articulación de actores.

Para los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, las nuevas obligaciones y funciones implicaban quehaceres para los cuales el ente rector no establecía líneas claras de trabajo, y nuevas exigencias relacionadas con transparencia, rendición de cuentas y buen uso de los recursos.

Para el Proyecto significó iniciar su ejecución en un entorno no plenamente definido, en el que paralelamente se iban estableciendo conceptos básicos para aplicar el SINDCINR.

En este sentido, temas tan esenciales como¹⁰:

- el significado real del proceso de descentralización de la CI: desconcentración o descentralización;
- las visiones sobre el alcance y nivel de obligatoriedad de los planes regionales de CI; la integración de los planes regionales dentro de la APCI que requieren de una interpretación mixta del marco legal para garantizar una secuencia de planificación de doble vía, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, y,
- el papel vinculante de las funciones regionales;
- el debate en torno al rol de la APCI respecto a las ONG: orientador o de mandato;
- la expectativa de que la APCI desarrolle y articule la integración de actores;

¹⁰ Fuentes:
Informe Final de la Asesoría Técnica sobre el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable. Julio 2010. De Teresa Godoy Tapia y Ana de Lara Ruiz, SECI – MAEC.
Entrevistas con los diversos actores involucrados con el Proyecto.



- la definición de un sistema de planificación para articular y ordenar las prioridades en cuanto a capacidades, competencias, roles y recursos se encontraba en discusión en la APCI, desde la preparación del Proyecto de Ley 28875, en el año 2006.

La formulación del Proyecto, por encargo del Director de la APCI, Agustín Haya de la Torre, fue llevada a cabo por la consultora GOVERNA, la que entregó el producto en noviembre del 2007. Con este documento se inició la ejecución del Proyecto en diciembre de ese año.

La selección de regiones se realizó entre diciembre del 2007 y enero del 2008. Partiendo de la premisa de que el comportamiento del Estado y la capacidad de ejecución de la Cooperación Internacional varía según las regiones, se buscó generar varios modelos de intervención que pudieran ser replicados. Para ello se tomaron los siguientes criterios:

- Niveles de pobreza y pobreza extrema
- Nivel de ejecución presupuestal
- Nivel de cooperación internacional recibida y ejecutada en la región
- Zonas donde estaba presente la Cooperación Española¹¹

Para contextualizar el proceso de ejecución del Proyecto, en la siguiente tabla se presentan sus principales hitos:

Tabla 01. Principales hitos históricos durante la ejecución del proyecto

Año	Antecedentes del contexto	Antecedentes del Proyecto
2006 (agosto)	Fin del gobierno del presidente Alejandro Toledo; inicio del período del presidente Alan García Pérez (segundo gobierno). Renovación del Congreso, Ministros y Director Ejecutivo de la APCI	Promulgación de la Ley 28875

¹¹ Si bien Huánuco no formaba parte del ámbito de intervención de la cooperación internacional, hemos sido informados de que en ese momento se evaluaba incluirlo como zona de intervención.



Año	Antecedentes del contexto	Antecedentes del Proyecto
2006 (octubre)	Discusión y promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)	Presentación de la primera propuesta de Reglamento de la Ley 28875
2007 (febrero)		Presentación de la segunda propuesta de Reglamento de la Ley 28875
2007 (setiembre)		Elaboración del Proyecto a cargo de GOVERNA
2007 (diciembre)		Inicio de actividades del Proyecto. Selección de regiones
2008	Cambio del Director Ejecutivo de la APCI / Discusión y promulgación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (LOF)	Contratación de Coordinadores Regionales
2009		Aprobación de Planes regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable
2009		Fin del contrato de los coordinadores regionales (14 meses)
2009 - 2010	Elaboración del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (ROF) / Elecciones Municipales y Regionales (octubre 2010)	Diseño del Sistema Informático (INFORMET)
2010		Capacitaciones de Nivel básico (setiembre 2010 – mayo 2011)
2010	Ejecución del Proyecto “Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable y a los Mecanismos de Coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo - SINDCINR-UE (año 2010-2011) / Asunción de los cargos por las nuevas autoridades municipales y regionales. Renovación de funcionarios (enero de 2011) / Cambio de Gobierno, inicio del periodo del presidente Ollanta Humala (julio de 2011)	Consultoría para desarrollar el marco conceptual del SINDCINR (BDO)
2010		Adquisición de equipos de cómputo para los gobiernos regionales
2011		Capacitaciones: Diseño e implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos (agosto – noviembre 2011). Distribución de los equipos de cómputo.
2012	Inicio del proceso de reorganización de APCI	



Por tanto, el proceso de aprobación de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y los pasos previos para las leyes LOPE y LOF se llevaron a cabo desde el año 2007 hasta el 2010, período que coincide con el tiempo de desarrollo del Proyecto. En este periodo la APCI no logró consolidar una posición frente a los temas señalados anteriormente como fundamentales para definir el objeto y funcionamiento del SINDCINR.

Además del apoyo de AECID para la implementación del SINDCINR, la APCI contó con el apoyo de la Unión Europea a través del Proyecto “Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable y a los Mecanismos de Coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo” (SINDCINR-UE), el que en forma complementaria abarcaba las actividades de planificación regional y capacitación en 19 regiones.

OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

La presente evaluación busca brindar al ente ejecutor y donante una retroalimentación de los resultados de la intervención a través de las dimensiones de diseño, ejecución y resultados. Para realizar el presente análisis se han considerado los siguientes criterios de evaluación:

- Alineamiento
- Coherencia
- Pertinencia
- Eficacia
- Eficiencia
- Sostenibilidad



3

METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La metodología empleada para la evaluación del Proyecto se basa en la utilización de técnicas cuantitativas y cualitativas, las que junto con la revisión documental ha buscado dar respuesta a los criterios de evaluación consensuados en la matriz de evaluación propuesta, la que considera los criterios de alineamiento, coherencia, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Como parte del proceso de identificación de informantes clave para la evaluación del proyecto se estableció, con el equipo ejecutor, 8 grupos de actores que podrían ofrecer información relevante para la evaluación del presente trabajo.

Para levantar la información de campo se recurrió a la realización de entrevistas individuales y grupales, estructuradas y semiestructuradas, a partir de guías consensuadas con el equipo ejecutor. Estas han sido elaboradas de acuerdo a las características de los grupos de actores previamente identificados, a partir de su participación y/o conocimiento de las actividades del Proyecto.



Tabla 2. Grupos de actores identificados

Grupo de actores	Integrantes
APCI I	Miembros de la Unidad Coordinadora del Proyecto: Coordinador General.
APCI II	Funcionariado participante del Comité de Coordinación Institucional: Políticas y Programas, Negociación Internacional, Jefe de Planificación y Presupuesto, Representante del Director Ejecutivo, Asesoría Jurídica. Responsable de AECID, responsable de la Unión Europea.
APCI III	Director Ejecutivo de la APCI.
REGIONES I	Jefe de Planificación y responsable de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional del Gobierno Regional, Coordinadores regionales.
REGIONES II	Gerente de Desarrollo Social y Gerente de Desarrollo Económico del Gobierno Regional.
REGIONES III	Directores Regionales de Producción, Salud y Educación.
REGIONES IV	Mesa de Cooperantes, ENIEX de la región.
AECID	Responsable del Programa.

DISEÑO, ELABORACIÓN Y VALIDACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

El proceso de elaboración de instrumentos de evaluación consideró 3 momentos:

Trabajo de gabinete: Se inició a fines del mes de enero. En esta etapa se elaboraron los instrumentos para el trabajo de campo, los que previamente fueron revisados y aprobados por el Comité de seguimiento a la Evaluación. Los instrumentos se adjuntan en el Anexo IV.

Trabajo de campo: Se inició el 15 de febrero y se desarrolló paralelamente en Lima y en las regiones en las que se ejecutó el Proyecto (Piura, Huánuco, Cusco y Loreto). Antes de cada visita se realizaron las coordinaciones con las Oficinas de Cooperación Técnica Internacional de los diferentes gobiernos regionales, las que tuvieron a su cargo la organización de la agenda de entrevistas con los diferentes actores involucrados con la ejecución del Proyecto.



El trabajo de campo culminó el 19 de marzo con la sesión de intercambio con el Coordinador General del Proyecto.

Elaboración del informe de evaluación: Para la elaboración del presente informe se trabajó con un cruce de matrices a partir de la organización del trabajo de campo y la revisión documental proporcionada por el Proyecto.

Organización del trabajo

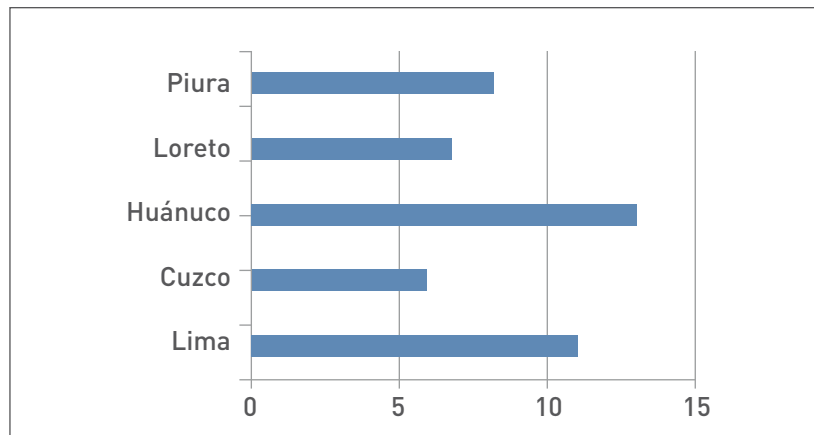
La realización del trabajo de campo estuvo a cargo del equipo conformado por:

1. G. José Alarco Bazán (Responsable del proceso de evaluación y trabajo de campo)
2. Elena Pila (Consultora e investigadora de campo)
3. Erika Martel Trujillo (Investigadora de campo)

Resultados del trabajo de campo

Se realizaron 45 entrevistas en 4 regiones del Perú; 13 en Huánuco, 11 en Lima, 8 en Piura, 7 en Loreto y 6 en Cuzco.

Gráfico 1. Distribución geográfica de las entrevistas realizadas





CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO

En primer lugar es preciso destacar la colaboración brindada por parte del Coordinador General del Proyecto durante todo el proceso de evaluación. De igual manera, los representantes de las diferentes Direcciones y Gerencias, tanto de la APCI, como de los gobiernos regionales, brindaron las facilidades del caso. Se evidencia una buena disposición en todos los entrevistados y entrevistadas para ofrecer de manera abierta sus opiniones sobre los diferentes temas tratados.

La coordinación de las agendas para las entrevistas con los diferentes actores ha tenido un importante grado de dificultad, sobre todo para encontrar el momento apropiado para coincidir con el mayor número de informantes en las visitas a las diferentes regiones.

Por otro lado, la rotación del funcionariado y el poco conocimiento de los nuevos funcionarios y funcionarias sobre las actividades realizadas en los años anteriores, así como la imposibilidad de concertar citas con los coordinadores regionales de Cusco y Huánuco, fueron los condicionantes más importantes que se presentaron en la realización del presente trabajo.

Asimismo, debido a que en los Informes de las capacitaciones no se consignaron el sexo de las personas capacitadas y el cargo que desempeñaban en sus instituciones de procedencia dificultó reconstruir el impacto del Proyecto en función de estas variables. A ello se suma la dificultad para tener acceso a todas las fuentes de verificación debido a la rotación y cambio de funcionariado como parte del proceso de reorganización de la APCI, que implicó la remoción de parte del personal que participó en las actividades del Proyecto. Es importante señalar que las actividades del Proyecto no estuvieron concentradas en una unidad ejecutora, sino que fueron distribuidas entre las diferentes Direcciones de la APCI para su ejecución.



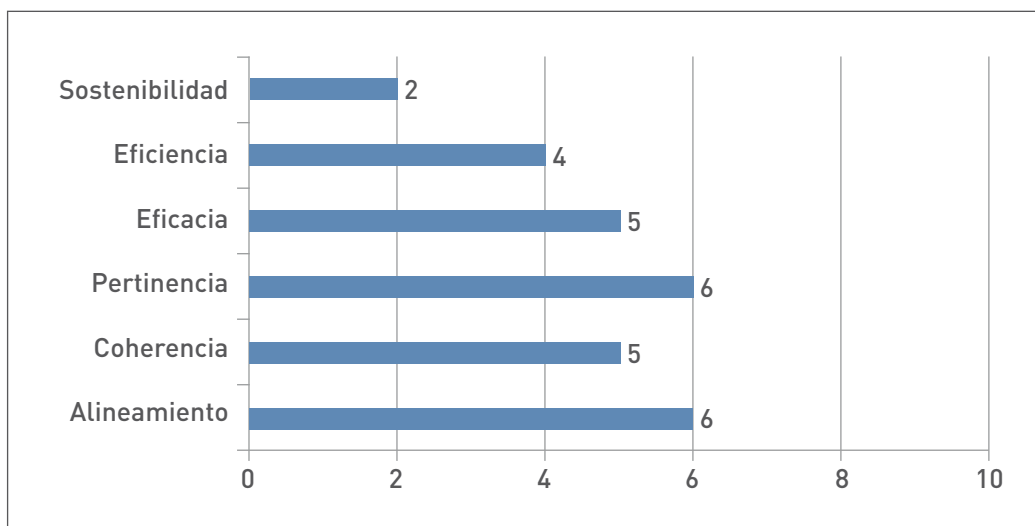
4 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIlada

Para realizar el análisis de la información recopilada hemos identificado una serie de procesos clave a partir de los criterios considerados en la matriz de evaluación (Anexo I). La evaluación se realiza a través de las dimensiones diseño, proceso y resultados.

Del análisis de cada uno de estos componentes, asignamos valoraciones parciales y una global por criterio, de acuerdo a la escala que se presenta a continuación:

Valoración del logro alcanzado	Bajo	Medio bajo	Medio	Medio alto	Alto
Puntaje	1 - 2	3 - 4	5 - 6	7 - 8	9 - 10

Gráfico 2. Resumen de los resultados alcanzados por el Proyecto a partir de los criterios evaluados





La valoración general de la ejecución del Proyecto es que su capacidad para alcanzar los resultados planificados fue media. Si bien el Proyecto ejecutó todas las actividades propuestas, no pudo articularlas para poner en funcionamiento el SINDCINR. En las siguientes páginas se hace un análisis o interpretación según cada criterio y la sustentación del puntaje asignado.

4.1 ALINEAMIENTO

Refleja el compromiso de los donantes para prestar su ayuda considerando y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los países receptores de la cooperación.

Formalmente el Proyecto estaba alineado con las prioridades institucionales de la APCI. Sin embargo, en la praxis no se contó con el suficiente apoyo de la APCI que demostrara cuán fundamental era el Proyecto para su quehacer y desarrollo institucional. Valoración Media Baja.

Son numerosos los documentos de la APCI, entre los años 2006 y 2011, en los que se expresa la importancia capital o estratégica de la implementación, construcción, consolidación y eficaz funcionamiento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).

Como muestra de ello, en el año 2006, a la luz de la reciente aprobación de las leyes que ampliaban y modificaban la normatividad y el papel de la APCI¹² y con un gobierno nacional recién elegido, la APCI elaboró y publicó un Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2007 – 2011, cuyo segundo Objetivo General –de los tres propuestos– consideraba: Implementar el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).

Posteriormente, en septiembre de 2008, “a fin de mejorar los estándares de calidad, eficiencia y eficacia de la cooperación internacional en el país”, se aprobaron los Lineamientos de

¹² Ley 28875, de Creación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable; Ley 28925, modificatoria de la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.



Gestión para el período 2008 – 2011 que “pasaron a constituir los ejes de acción prioritarios de la gestión institucional de la APCI”. Entre ellos, en el acápite (c), se señalaba: “construir un efectivo SINDCINR”¹³.

Finalmente, en el marco de los Lineamientos de Gestión mencionados, entre febrero y agosto de 2009, se revisó y aprobó el Plan Estratégico Institucional Reformulado para el período 2007 – 2011, en el que la consolidación y eficaz funcionamiento del SINDCINR se señala como el tercer Objetivo Estratégico.

En consecuencia, según lo consignado en estos documentos oficiales, el Proyecto estaba perfectamente alineado con las prioridades institucionales de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

En la práctica, la ejecución del Proyecto no contó con una asignación presupuestal adecuada por parte de la APCI¹⁴ y la toma de decisiones se caracterizó por ser prolongada, poco ágil y complicada. Esto lleva a afirmar al funcionariado, actores regionales y población beneficiaria entrevistada que el desarrollo y fortalecimiento del SINDCINR, por intermedio del Proyecto, nunca se concretó en una verdadera prioridad para la APCI y que el Proyecto quedó relegado en la institución a un segundo plano.

El Proyecto sí estaba plenamente alineado con las prioridades de la Cooperación Española.

Valoración Alta.

Son múltiples las referencias en la documentación de la Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a nivel general y a nivel país –Perú–, de la importancia que se otorga al apoyo a la gobernabilidad democrática y, dentro de esta, al fortalecimiento del poder local y la descentralización del Estado. De hecho se trata de una actuación prioritaria en el sector de desarrollo institucional y de una línea estratégica, en los dos últimos planes directores de la Cooperación Española (II Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 y III Plan Director de la Cooperación Española 2009 – 2012).

13 Fuente: Memoria Institucional 2006 – 2011 de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

14 Según informan funcionarios de APCI, durante los años en que se ejecutó el Proyecto, la APCI nunca contó con una partida presupuestaria específica para la implementación y fortalecimiento del SINDCINR.



De igual modo, en el Documento Estrategia País 2005 – 2008, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, el incremento de las capacidades institucionales y la incentivación de la pluralidad y la participación en los asuntos públicos conforman uno de los objetivos estratégicos, lo que se plasma en el Programa de Cooperación Hispano – Peruano 2007 - 2011.

Vemos, por tanto, que el Proyecto se encuentra, de forma integral, en correspondencia con las prioridades de la Cooperación Española, la que acredita, en toda su documentación, la amplia experiencia que España tiene en el tema de descentralización.

Adicionalmente, en opinión de muchas de las personas entrevistadas, el apoyo que el Proyecto ha recibido de la Oficina Técnica de Cooperación en el Perú de la AECID ha sido alto y ello se demuestra en el sustento financiero, el que incluso fue ampliado de US\$ 522,411.00 iniciales a US\$ 792,203.00 (diferencial de US\$ 270,033 ó 36.4% de incremento en el conjunto del financiamiento).

El Proyecto se encuentra alineado con las prioridades de la planificación de los gobiernos regionales, pero no así en la ejecución. Valoración Media

El grado de alineamiento en este aspecto es medio pues uno de los productos más exitosos logrados por el Proyecto es la elaboración de los Planes Regionales de CI que se insertan en la planificación general de los gobiernos regionales, incluso mediante normativas internas (Ordenanzas Regionales¹⁵).

Sin embargo, la percepción generalizada entre los actores regionales es que el proceso quedó trunco, al no proseguirse con la ejecución de las actividades contempladas (ver Tabla 2) y que, por tanto, la alineación es incompleta en el marco regional.

15 Región Piura: Ordenanza Regional N° 174-2009/GRP-CR del 30 de septiembre del 2009; Región Loreto: Ordenanza Regional N° 010-2010-GRL-CR; Región Cusco: Ordenanza Regional N° 064-2009-CR/ GRC.

**Tabla 3. Actividades que no llegaron a concretarse**

Elaboración de los Programas Regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable.
Articulación de los proyectos dentro de lo que debieron ser los Programas Regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable.
Desarrollo de mayores competencias para programar CI a nivel regional.
Incorporación de los planes regionales en el Plan Nacional de CI.
Capacitación estructurada y secuencializada para la formulación y ejecución de proyectos (más allá de la operación de un aplicativo informático).
Entrada en operación del aplicativo informático del SINDCINR.

Los espacios y mecanismos de coordinación con otros actores del desarrollo regional para la implementación del Proyecto se dieron de forma incompleta. Valoración Media Baja

El Proyecto comenzó con gran ímpetu los procesos de concertación y coordinación con los gobiernos regionales, diversos sectores de los ministerios, la sociedad civil y otros actores regionales, logrando plasmar este esfuerzo en la elaboración de los Planes Regionales de CI durante el año 2009 y su aprobación ese mismo año o a inicios del 2010.

No obstante, conforme la ejecución fue avanzando, el espacio ganado y legitimado inicialmente se descuidó y terminó por diluirse el impacto logrado en las 04 regiones en las que se ejecutó el Proyecto. En algunas regiones¹⁶, por propia iniciativa de los actores locales, continúa la concertación en materia de CI y el uso de los planes generados.

Este Proyecto no ha armonizado de forma plena con otras iniciativas existentes a nivel nacional. Valoración Media Alta

El Proyecto debió armonizar, de forma casi perfecta, con un Proyecto complementario en su finalidad, pero de nivel nacional¹⁷, financiado por la Unión Europea, el Proyecto **Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No**

16 Fundamentalmente Cusco.

17 Cubre el resto del territorio nacional (20 regiones), es decir, las regiones no incluidas en el Proyecto Apoyo a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) para implementar un Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).



Reembolsable y a los Mecanismos de Coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo – SINDCINR – UE.

La lógica seguida por la APCI para ejecutar dos proyectos con los mismos fines fue utilizar la experiencia lograda por el Proyecto financiado por AECID como una experiencia piloto en 04 regiones, para a partir de los aprendizajes alcanzados, implementar el SINDCINR en las 20 regiones restantes del Perú, con los fondos del Proyecto de la Unión Europea. La secuencialidad temporal entre ambos debía coincidir con el avance – término del primero, para el inicio del segundo. Sin embargo, la ejecución del Proyecto financiado por AECID se prolongó más tiempo del previsto, lo que ocasionó que en el período 2010 - 2011 ambos proyectos corrieran en paralelo.

El Proyecto SINDCINR - UE se encontraba, además, plenamente alineado con las prioridades de la Unión Europea, según se señala en el documento Estrategia País Perú 2007 – 2011, bajo el acápite Modernización del Estado y Buena Gobernanza – Apoyo a la Descentralización. En opinión de las personas entrevistadas, las actividades de ambos proyectos han diferido en gran medida y en lo único en que ha habido correlato ha sido en la extensión de los siguientes tres componentes a otras regiones del país: (1) el proceso de formulación de Planes Regionales, (2) el Sistema de evaluación y seguimiento, y (3) la capacitación de funcionariado.

Consideramos que la estrategia seguida por la APCI estuvo motivada por el riesgo de no poder conseguir los fondos necesarios para implementar el SINDCINR del Ministerio de Economía. En tal sentido, aprovechó el contexto para captar los recursos que la Cooperación Española y la Unión Europea tenían disponibles para cumplir con el mandato de la Ley 28875. Ello coincidió –no hemos podido determinar si como consecuencia de contar con el financiamiento de la cooperación internacional para implementar la Ley 28875– con que no hayan logrado conseguir la partida presupuestal necesaria por parte del Ministerio de Economía para implementar el SINDCINR en su presupuesto anual. De haberse seguido los pasos establecidos en el Proyecto, el presente el SINDCINR se encontraría implementado y en funcionamiento a nivel nacional.

A nivel global, consideramos que el grado de **ALINEAMIENTO** del Proyecto ha sido Medio.



4.2 COHERENCIA

La coherencia abarca dos ámbitos: uno externo y otro interno. Por el lado externo, supone la coordinación y complementariedad entre las acciones y resultados de un proyecto y las distintas políticas de desarrollo del país donde se lleva a cabo. Para que haya coherencia externa, el proyecto debe ejecutarse de forma transparente, interactuando con el universo colectivo de desarrollo del país. Por el lado interno, la coherencia implica valorar la articulación de los objetivos de la intervención con los instrumentos propuestos para lograrlos y su adecuación a los problemas encontrados. Coherencia además supone adoptar disposiciones comunes y simplificar procesos.

COHERENCIA EXTERNA

El Proyecto guarda correspondencia con los documentos estratégicos de políticas públicas de los sectores o regiones, resultando coherente y consecuente. Valoración Alta.

El Proyecto se enmarca plenamente dentro de la segunda Área Estratégica (Institucionalidad) de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional y guarda correspondencia con el Objetivo número 6, Apoyo al proceso de descentralización, de los 12 Objetivos de Desarrollo Estratégico (ODE) de esta política.

Además, comparte supuestos y se complementa con la Ley de Descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y Municipales, el Plan Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades del Estado y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – CEPLAN (o Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021), si bien estos dos últimos documentos fueron concebidos algún tiempo después del inicio del Proyecto.

Sin embargo, en opinión de algunos funcionarios y funcionarias, la convergencia en objetivos y tiempos no ha sido fruto de un esfuerzo consciente del Proyecto o de la APCI, sino fruto fundamentalmente del momento descentralizador y/o planificador que experimenta el Perú.



El Proyecto aun no ha contribuido a alcanzar las metas enunciadas en los Planes Nacionales de Desarrollo, porque los Planes Regionales de Desarrollo todavía no están incorporados en estos. Valoración Alta.

El Proyecto es coherente con los planes regionales de desarrollo de Piura, Loreto, Cusco y Huánuco, dado que mediante sus actividades ha contribuido a producir los Planes Regionales de CI y a incorporarlos plenamente en los planes regionales de desarrollo de las 4 regiones piloto.

Escapa a la capacidad y alcance del Proyecto lograr que los planes regionales de desarrollo (incluida la CI) sean considerados a nivel nacional.

Las actividades del Proyecto han sido coherentes con los compromisos internacionales suscritos por el gobierno peruano en materia de cooperación internacional. Valoración Alta

El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo y dentro de este, específicamente, mejorar el funcionamiento del Estado para que sea más eficiente.

- a. La Declaración del Milenio, Acápite V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno.
- b. El principio de eficacia de la Declaración de París sobre CI.
- c. Los compromisos adoptados en el Programa de Acción de Accra y en el Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda realizado en Busan (Corea), aunque no han sido incorporados explícitamente, sí están presentes en toda la estructura y accionar del Proyecto.
- d. La valoración general del criterio es que el Proyecto guarda un alto nivel de COHERENCIA EXTERNA con los documentos de políticas públicas y compromisos del país.



COHERENCIA INTERNA

Los problemas identificados guardan correspondencia con los objetivos propuestos. Valoración alta.

Según el Documento de Formulación del Proyecto (PRODOC), elaborado el 22 de noviembre de 2007, el **problema central detectado** en el marco de elaboración de la propuesta de intervención fueron las limitadas capacidades técnicas para la planificación y programación de la CINR y el manejo del ciclo de proyectos en instancias integrantes del SINDCINR. El PRODOC también observa **tres causas directas** del problema central, cada una con sus **causas indirectas**.

1ra. Causa directa - Debilidad en la planificación y programación de la CINR en el ámbito regional, contando como causas indirectas:

- Escasa difusión de principios, prioridades y estrategias de la CINR.
- Baja articulación entre lineamientos de la CINR, Planes de Desarrollo Concertado y Presupuesto Participativo.
- Dificultad para identificar y programar proyectos con la CINR.
- Normativa de la CINR desfasada.

2da. Causa directa - Insuficientes capacidades técnicas para formular, ejecutar y evaluar proyectos de la CINR en el ámbito regional, con las siguientes causas indirectas:

- Dificultad para diseñar proyectos de la CINR.
- Recursos humanos con limitada competencia para formular y gestionar proyectos de la CINR.

3ra. Causa directa - Dificultad para evaluar resultados alcanzados con proyectos de la CINR oficial, relacionada con las causas indirectas que siguen:

- Escaso seguimiento a proyectos de la CINR oficial.
- Información insuficiente de avances de proyectos de parte de las unidades orgánicas.



En función de este análisis se estableció como **objetivo específico o propósito** del Proyecto *fortalecer las capacidades técnicas para la planificación y programación de la CINR y el manejo del ciclo de proyectos de los integrantes del SINDCINR*, que observamos que es perfectamente coherente con el problema central identificado. Adicionalmente, la solución del problema central identificado debería llevar a *concretar el apoyo de la CINR para el desarrollo económico y social de las regiones del país*, objetivo general del Proyecto.

La estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención se ha definido correctamente. Valoración alta.

En función del análisis anterior, la estructura de resultados y actividades guarda plena correspondencia con las causas directas e indirectas detectadas en el PRODOC. Así:

1. El resultado primero, los gobiernos regionales realizan una adecuada planificación y programación de la CINR, guarda correspondencia con la primera causa directa y las actividades planteadas para su consecución con las causas indirectas identificadas:
 - a. Difusión de los principios, prioridades y estrategias de la CINR en las regiones donde se interviene, mediante el diseño y reproducción de material didáctico informativo y capacitación del funcionariado de los gobiernos regionales.
 - b. Elaboración del Plan Regional de la CINR en 4 regiones mediante capacitación previa y asistencia técnica para consolidar y formular el Plan y articularlo con los lineamientos del Plan Regional de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo.
 - c. Elaboración del Programa Regional de la CINR en las 4 regiones piloto, lo que supone concretar el Plan Regional de la CINR en proyectos identificados y elaborados.

2. El resultado segundo, los gobiernos regionales cuentan con una adecuada capacidad para formular ejecutar y evaluar proyectos de la CINR, guarda correspondencia con la segunda causa directa y las actividades planteadas para su consecución con las respectivas causas indirectas identificadas:
 - a. Diseño de programa de desarrollo de capacidades en formulación, ejecución y evaluación de proyectos de la CINR.



- b. Acompañamiento a los 4 gobiernos regionales piloto por cinco meses.
 - c. Evaluación de los logros de la capacitación.
3. El resultado tercero, los miembros integrantes del SINDCINR manejan un sistema de seguimiento y evaluación de la CINR oficial, guarda correspondencia con la tercera causa directa y las actividades planteadas para su consecución, también con las respectivas causas indirectas identificadas:
- a. Formulación e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación de proyectos oficiales de la CINR.
 - b. Gobiernos regionales capacitados en dicho sistema.
 - c. Acompañamiento al funcionamiento del Sistema de seguimiento y evaluación.

Las actividades propuestas son adecuadas para lograr los objetivos de la intervención.

Valoración alta.

Las actividades programadas corresponden plenamente a los resultados programados y su ejecución debería conducir al logro de estos, así como del objetivo específico o propósito y del objetivo general.

Los indicadores de estas actividades son objetivos y verificables. Valoración media alta.

Los indicadores planteados dan cuenta de los cambios deseados para cada uno de los resultados propuestos. No obstante, con relación a los plazos, las posibilidades reales de ser alcanzados los resultados en los tiempos especificados (resultados I y II), consideramos no se hubiesen alcanzado debido a que: (i) para los gobiernos regionales implicaba cumplir con un conjunto de procedimientos burocráticos que no solo dependía de ellos, sino también de la APCI y del Ministerio de Economía; (ii) respecto a los procesos participativos, se necesitaba elaborar un Plan de Desarrollo Concertado Regional. En el otro extremo se encuentra la ejecución propia del Proyecto con la puesta en funcionamiento del Sistema Informático del SINDCINR.

En el diseño del Proyecto se sobreestimó la capacidad de la APCI para ejecutar las actividades comprometidas y de los gobiernos regionales para interiorizar los procesos participativos de planificación. Por otro lado, se subestimó la alta movilidad del funcionariado en las



diferentes áreas, un elemento que puso en riesgo la consolidación del Programa de desarrollo de capacidades.

Las hipótesis planteadas no han sido las adecuadas en cada paso de la lógica de intervención, fallando la hipótesis más importante correspondiente al objetivo general y al objetivo específico o propósito del Proyecto. Valoración baja.

El Proyecto parte de dos hipótesis fundamentales para su elaboración, las que inciden directamente en el objetivo general y en el objetivo específico:

1. Los gobiernos regionales se comprometen a utilizar la CINR de acuerdo a las políticas de la APCI.
2. Se desarrolla una normativa que clarifica competencias y el funcionamiento del la CINR (Reglamento de la Ley 28875, ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable).

De estas dos hipótesis, la primera existía ya desde la elaboración del PRODOC, ya que este se elaboró consultando las fuentes regionales y logrando el apoyo de estas para la propuesta de intervención. La segunda hipótesis no se había concretado al momento de la formulación del Proyecto, en este caso se esperaba que con la aprobación de la Ley Orgánica de Poder Ejecutivo, la aprobación de su reglamento del SINDCINR fuera rápida.

Si bien se elaboraron dos propuestas de reglamento, no existió un acuerdo institucional para impulsarlas sobre las bases del SINDCINR. Esto ya se sabía al momento de formular el Proyecto y se reconocía que como una grave amenaza que comprometía para su viabilidad.

La no reglamentación de la Ley 28875 afectó el proceso de ejecución del Proyecto, originando la pérdida de la secuencialidad proyectada en el marco lógico, transformándose la ejecución del Proyecto en el cumplimiento de actividades, a la espera de que se den las condiciones de base.

En nuestra opinión, esta hipótesis fallida ha sido la causa fundamental de una falta de coherencia interna importante y esencial durante la ejecución del Proyecto y de que este no haya llegado a alcanzar plenamente el objetivo específico o el objetivo general.



Las restantes hipótesis planteadas por actividad y resultado sí resultaron adecuadas.

La valoración general del Proyecto como ejercicio lógico es **alta**, en tanto existe una relación fuerte entre los objetivos y los resultados, así como con la secuencialidad de las actividades propuestas. **Sin embargo, la base sobre la cual iba a estructurar el Proyecto no contaba, al momento de su elaboración, con la solidez necesaria** (los supuestos no fueron adecuadamente valorados, los plazos propuestos suponían una organización con una claridad conceptual compartida y una única direccionalidad sobre la cual implementar el SINDCINR) y ello **comprometió severamente la COHERENCIA INTERNA**. En tanto su coherencia externa fue alta.

4.3 PERTINENCIA

Pertinencia se define como la medida en que los objetivos de una intervención son congruentes con las necesidades de la población beneficiaria y del país socio, las prioridades globales, políticas de los asociados y donantes y el contexto sociopolítico en el que se desarrolla la intervención.

El Proyecto responde a las necesidades de los gobiernos regionales y de la APCI, en materia de Cooperación Internacional. Valoración Alta.

El rol que tradicionalmente las Oficinas de Cooperación Internacional de los gobiernos regionales han asumido en materia de cooperación internacional ha sido el de operar como una mesa de partes para inscribir los proyectos presentados por las ONG locales. Las Oficinas de Cooperación Internacional de los gobiernos regionales no elaboraban proyectos para ser presentados a la CINR, no participaban en los procesos de planificación en los gobiernos regionales ni orientaban, dentro de su ámbito de competencia, a las ONG locales para que los proyectos presentados a las diversas financieras estuvieran enfocados en las zonas geográficas o áreas prioritarias para el desarrollo regional.



En tal sentido, el Proyecto identificó como necesidades sobre las cuales incidir:

1. La debilidad en la planificación y programación de la CINR en el ámbito regional.
2. Insuficientes capacidades técnicas, por parte del funcionariado de los gobiernos regionales, para formular, ejecutar y evaluar proyectos de la CINR.
3. Dificultad para evaluar los resultados alcanzados con los proyectos de la CINR oficial

A lo largo del proceso de evaluación se ha podido percibir, en la población entrevistada, un nivel de conocimiento razonable de la propuesta y del planteamiento de la Ley 28875 que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR).

En este sentido, están plenamente conscientes del papel rector de la APCI en materia de CI y cómo este papel es reforzado por la Ley 28875, en tanto la APCI pasa a tener la función de dirigir y articular el SINDCINR y priorizar las necesidades de las unidades orgánicas o dependencias estatales a nivel regional y nacional. Para ellos, la APCI establece principios, normas técnicas y procedimientos para dirigir el SINDCINR, dentro del conjunto de oficinas descentralizadas, con el objeto de ordenar, articular y priorizar la demanda de CI y acompañar la ejecución de los proyectos, a través del seguimiento, supervisión y evaluación de estos y sus programas. La APCI, en suma, se encarga de planificar estratégicamente, con los insumos de los gobiernos regionales y de otros sectores, para aplicar la Política Nacional correspondiente.

Según la mayor parte de la población entrevistada, el Proyecto respondía adecuadamente a las necesidades de los gobiernos regionales y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en materia de Cooperación Internacional (CI), pese a que no fueron convocados para la elaboración del Documento de Proyecto (PRODOC¹⁸). Estas percepciones plantean, desde un inicio, serias dudas sobre el grado de apropiación del Proyecto y es de común acuerdo que el inicio del Proyecto se llevó a cabo prematuramente, cuando aún no había transcurrido el tiempo suficiente para que la APCI asimilara los mandatos de la Ley e implementara las mínimas bases para el desarrollo del SINDCINR en la propia Agencia y/o en su ámbito de trabajo. En suma, la brevedad y escasa especificidad de la Ley (que no

18 Elaborado por GOVERNA y aprobado por APCI.



establece términos conceptuales esenciales y que no fue discutida ni consensuada por los integrantes del sistema de CI) dejaban precarios linderos para el desenvolvimiento del SIN-DCINR y hacían absolutamente necesario el desarrollo de un reglamento que contemplara las numerosas lagunas y vacíos.

El cumplimiento de las actividades aisladas no llevó realmente a la obtención de los resultados esperados. Valoración Media.

La principal crítica recogida de las autoridades y funcionariado nacional y regional es que, a pesar de que el PRODOC recogía a cabalidad las necesidades del Sistema de CI para su descentralización, la posterior falta de liderazgo, claridad y apoyo desde la APCI con respecto al SINDCINR, incluido el debate interno en torno a dos visiones encontradas sobre el significado real de la descentralización –desconcentración versus descentralización–, marcó el rumbo del Proyecto y dejó trunca muchas de las actividades esenciales¹⁹ que debieron llevarse a cabo para lograr los resultados deseados y previstos en la planificación del Proyecto.

Tabla 4. Actividades que no pudieron ser concretadas por el proyecto.

Actividad	Resultado afectado	¿Por qué?
Elaboración de los Programas Regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable.	Resultado I	Sin Programas Regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable, los Planes Regionales carecían de las precisiones para poder realizar su seguimiento.
Articulación de los proyectos dentro de lo que debieron ser los Programas Regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable.	Resultado I	Sin Programas Regionales de Cooperación Internacional no Reembolsable, los proyectos carecían de un ente vinculante.
Desarrollo de mayores competencias para programar CI a nivel regional.	Resultado I	El proceso de elaboración de los planes regionales en las 04 regiones obedeció a una metodología adaptada por los Coordinadores Regionales y a un trabajo realizado por ellos. En realidad, aunque los Coordinadores Regionales debieron constituirse en un apoyo para los equipos locales, terminaron asumiendo la responsabilidad completa del proceso, especialmente en las regiones de Cusco y Huánuco.

¹⁹ Ver tabla 2, pp.26.



Actividad	Resultado afectado	¿Por qué?
Incorporación de los planes regionales al Plan Nacional de CI.	Resultado I	Los planes regionales de la CINR elaborados no pudieron articularse con un plan regional de mediano plazo, dado que la APCI no llegó a formularlo. El mandato de la Ley obliga a la APCI a elaborar planes anuales de CI y no de mediano plazo.
Capacitación estructurada y secuencializada en formulación y ejecución de proyectos (más allá de la operación de un aplicativo informático).	Resultado II	La capacitación realizada brindó una visión general de la Cooperación Internacional, de su normatividad y de la utilización del aplicativo informático; no profundizó para desarrollar las habilidades necesarias para que estas áreas puedan elaborar o asesorar en la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de la CINR en las diferentes Direcciones Regionales.
Entrada en operación del aplicativo informático del SINDCINR.	Resultado III	Si bien se dio un grupo de funcionarios fueron capacitados en a la utilización del aplicativo informático, al no entrar en operación, este conocimiento no pudo aplicarse, y por ende se ha ido perdiendo en el grupo inicialmente capacitado.

Para algunos, el Proyecto se convirtió, en la APCI, en el vehículo para implementar el SINDCINR y nunca fue el medio para fortalecerlo, según se había concebido originalmente, porque en la Agencia no se sentaron las bases del Sistema ni se delimitó, con nitidez, el correcto desarrollo de este.

Las actividades consideradas como de mayor importancia para el logro de los objetivos difieren según el grupo interlocutor considerado. Valoración Media Alta.

El funcionariado y autoridades de Lima destacan el desarrollo del Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos de CI, por encima de cualquier otra actividad o logro del Proyecto, incluidos el desarrollo de los Planes Regionales o la capacitación impartida.

El funcionariado y autoridades de las regiones, en cambio, destacan que la capacitación fue la actividad que mayores beneficios les reportó.

Para el funcionariado y autoridades de Lima, la relevancia del Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos de CI es enorme, pese a que todavía no ha sido plenamente implementado y que su uso está pendiente de ratificación por la nueva administración de la APCI.



Les parece que el impacto que tendrá en el ordenamiento de la oferta y demanda de CI será muy beneficioso para la comunidad de ayuda al desarrollo.

Consideramos que el Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos de Cooperación Internacional responde a las necesidades determinadas por la APCI y que está pensado para que los usuarios y usuarias de los gobiernos regionales y de los ministerios con un nivel intermedio de formación en evaluación y seguimiento de proyectos puedan realizar el seguimiento y evaluación de los proyectos a su cargo. Este sistema delega la responsabilidad del seguimiento a la unidad ejecutora, quedando el rol de la APCI como consolidador de las estadísticas del Sistema para la toma de decisiones y con el poder de realizar un muestreo selectivo para el seguimiento de proyectos.

El programa de capacitación para la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos no respondió a las expectativas. Valoración Baja.

Esta capacitación fue clasificada como claramente insuficiente para los propósitos del Proyecto (desarrollar competencias para planificar la cooperación internacional y para la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos de CI), pues no alcanzó a desarrollar debidamente los conceptos más avanzados, además de que, al no estar en funcionamiento el Sistema de seguimiento y evaluación de proyectos, no pudo demostrar su utilidad.

En contraposición, todo el funcionariado y autoridades comentaron que el mayor esfuerzo capacitador se dio en el nivel básico²⁰, que permitió la capacitación de 1,292 personas, entre funcionariado estatal y personal de ONG y ENIEX. Según los actores regionales, se trató de una excelente capacitación en herramientas y procedimientos para tener un mayor grado y mejor de conocimiento de la CI. Para los actores de Lima, la capacitación básica llevada a cabo desvirtuó completamente el propósito del Proyecto y significó comprometer recursos en una actividad no planificada y que no rindió los frutos deseados.

La capacitación no respondió a las necesidades inicialmente planteadas por el Proyecto por no existir claridad respecto a las competencias de la APCI y del Sistema. La capacitación no logró desarrollar las competencias necesarias en términos de planificación ni de evaluación

²⁰ Este comprendía información sobre la APCI, los registros de proyectos ejecutados por ONG y normativa general. Esto permitió validar el programa de difusión que regularmente realiza la APCI anualmente.



y seguimiento de proyectos de CI, independientemente de que a muchos usuarios y usuarias les haya resultado útil e interesante.

Los planes regionales de la CINR no se encuentran aún relacionados con el Plan Nacional de la CINR. Valoración Media Alta.

Los planes regionales de la CINR son percibidos como altamente pertinentes para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de la CI de cada región.

Sin embargo, produce mucha frustración el que todavía no hayan sido incorporados en la Política Nacional de CI y que tan solo hayan quedado levemente reflejados en los Planes Anuales de la APCI. Esto lleva a que todas las personas entrevistadas consideren los Planes Regionales de la CINR como un logro secundario del Proyecto.

En este punto es importante comprender que la Política Nacional de CI vigente en la actualidad data del año 2006 y que la APCI no ha tenido oportunidad de generar una nueva hasta el momento. El funcionariado de la Agencia han anunciado la inminencia de una nueva Política Nacional para el año 2012, que naturalmente incorporará todos los Planes Regionales de la CINR, además de las nuevas estrategias y prioridades del gobierno actual y los importantes cambios internacionales ocurridos recientemente en el contexto de CI (disminución en general de la ayuda por la crisis internacional y, en particular, por el nuevo estatus del Perú como país de renta media).

Las necesidades de las instituciones involucradas en el Proyecto –la APCI y los gobiernos regionales– no han cambiado después de la primera identificación de necesidades, pero lo que sí ha cambiado ha sido el contexto dentro del cual se movía el Proyecto. Valoración Media.

La opinión generalizada es que el contexto institucional en el que se ha venido desarrollando el Proyecto ha cambiado durante el período de ejecución de este y que por ello se han presentado diversas novedades y retos.

Los cambios fundamentales en el contexto han sido dos. Primero, la variación en el tipo de apoyo que la alta dirección de la APCI daba al proceso de descentralización de la CI y, por tanto, a la implantación del SINDCINR, que pasó de ser comprometido y firme, a ser más



nominal y menos factual. Y segundo, el debate que se desencadenó en la APCI, sobre si la implementación del SINDCINR debía de ser considerada como descentralización o desconcentración. Este debate interno, si bien enriquecedor y esclarecedor de muchos conceptos y supuestos, ralentizó el ritmo de ejecución del Proyecto afectando buena parte de su integridad y lógica.

El Proyecto sí fue capaz de adaptarse a estas nuevas necesidades y solucionar los problemas identificados en la medida de sus posibilidades. Valoración Media.

La mayoría de las personas entrevistadas en Lima piensa que el Proyecto supo adaptarse, de forma pertinente y oportuna, a estos cambios (falta de interés institucional por clarificar las competencias y funcionamiento de la CINR y no contar con la reglamentación de la Ley 28875), toda vez que estos escapaban a su capacidad de influir e imprimir impulso.

Los actores regionales, tal vez desconocedores del debate y quiebre interno, percibieron que el Proyecto se fue alejando y ausentando cada vez más, perdiendo capacidad de dar respuesta a sus inquietudes (contar con competencias de planificación de la Cooperación Internacional, que la planificación regional en materia de CI se enlace con la planificación nacional, recibir el apoyo de la APCI para establecer contactos y negociar proyectos de CI, entre otros).

Uno de los elementos más serios que tuvo que afrontar el Proyecto fue que este contemplaba un período de un año para que los Coordinadores Regionales pudieran promover y conseguir la aprobación de los Planes y Programas Regionales de Cooperación Internacional, así como capacitar en la metodología de seguimiento y evaluación de proyectos al funcionariado regional. Dado que esto no se pudo concretar, el Proyecto tuvo que recurrir a diversas estrategias para validar el proceso de elaboración de Planes regionales y capacitación. Asimismo, al analizar los requerimientos técnicos del Sistema informático se tuvo que asegurar que los gobiernos regionales contaran con los equipos para operarlos. Ello supuso la preparación de convenios de adquisición y compromisos de operación del Sistema, nuevas consultorías y tramitar una ampliación presupuestal; en este proceso participaron las diferentes direcciones de la APCI, a fin de que el Proyecto no dejara de ejecutarse.



La población beneficiaria y actores regionales del Proyecto reconocen que la mayor parte de las actividades realizadas fueron plenamente coordinadas con su institución. Valoración Media Alta.

El funcionariado y autoridades regionales indican que, pese a la presencia intermitente del Proyecto, sí se coordinó con ellos, tanto para la elaboración de los Planes Regionales, como para la capacitación recibida. En lo que al parecer no tuvieron un alto grado de participación fue en la elaboración del Documento de Proyecto, por lo que no sentían, al principio, un alto grado de apropiación de este.

Consideramos que la **PERTINENCIA** alcanzada por el Proyecto en las diferentes áreas evaluadas alcanza una valoración **Media**.

4.4 EFICACIA

Grado de consecución de los objetivos (implícitos y explícitos) de una intervención en función de su orientación a los resultados.

Cumplimiento del propósito del Proyecto (Valoración media baja)

El Proyecto contemplaba un sistema de indicadores que permitía el seguimiento de sus actividades, estructurado a partir de una lógica coherente que, de haberse seguido, se hubieran obtenido los resultados esperados. En la práctica, estos resultados comprendían la implementación de la Ley 27885 en 04 regiones piloto del país. Este trabajo contemplaba un conjunto de actividades previas que pasaban por el fortalecimiento de capacidades y la adecuación de las estructuras organizativas por parte de los actores contemplados en el Sistema.

El Proyecto contó con una Línea de base presentada tardíamente (noviembre del 2010), la cual utilizó referencialmente el marco lógico con el que había sido aprobado el Proyecto y planteó un conjunto de indicadores alternos. Este estudio tiene interesantes elementos que corresponden a un diagnóstico, los que arrojan información sobre el estado de las Oficinas Regionales de Cooperación Internacional y las actividades que deberían considerarse en el Plan de desarrollo de capacidades en Planificación, programación, evaluación y seguimiento de los proyectos de la cooperación internacional. Sin embargo, su contribución para dotar



de los valores basales al Proyecto es mínima, salvo en lo concerniente al Objetivo General, Objetivo Específico y dos actividades del Resultado I.

La APCI no realizó un seguimiento a los indicadores establecidos en el marco lógico ni a los propuestos por la Línea de base; a través de sus Informes semestrales reseñó las actividades que venía realizando. El hecho de que no se hayan logrado formular los Programas Regionales de Cooperación Internacional y las demoras en los tiempos de ejecución afectaron todos los indicadores relacionados con la programación y elaboración de proyectos de CI; por otro lado, las actividades vinculadas con el fortalecimiento de actividades estuvieron a cargo de la Dirección de Operaciones y Capacitaciones y no se cuenta con información que permita relacionar los logros del Programa de capacitación con la calidad de los proyectos elaborados; solo se cuenta con información sobre las pruebas de salida de un grupo de los y las asistentes a las capacitaciones, pero sin elementos que permitan relacionar la formación recibida con el desempeño en el cargo.

A continuación presentamos los indicadores considerados en el marco lógico con el que fue aprobado el Proyecto y el avance en el cumplimiento de las metas:

Tabla 5. Valoración del cumplimiento de indicadores del marco lógico del Proyecto

Lógica de la intervención	Indicadores objetivamente verificables	Meta	Hipótesis	Avances en el grado de cumplimiento de metas
Objetivo General: Concretar el apoyo de la CINR para el desarrollo económico y social en las regiones del país	Número de proyectos de la CINR alineados con las prioridades establecidas en Política y Plan Nacional de la CINR	Por lo menos un 10% de los proyectos por cada GR piloto se encuentran alineados con las prioridades establecidas en Política y Plan Nacional de la CINR- incorporado en el presupuesto participativo del año 2009 y en ejecución en el 2010. Verificación en 2010.	Los GR se comprometen a utilizar la CINR de acuerdo a las políticas de la APCI. Desarrollo de normativa que clarifica competencias y funcionamiento de la CINR.	Solo Piura (03 proyectos) y Loreto (02 proyectos) cuentan, en el 2011, con Proyectos de Cooperación Internacional Oficial. De ellos, el 100% está alineado con las prioridades establecidas en Política y Plan Nacional de la CINR. El año 2010 se aprobaron los Planes Regionales de la CINR.
Objetivo específico o propósito: Fortalecer las capacidades técnicas para la planificación y programación de la CINR y el manejo del ciclo de proyectos de los integrantes del SINDCINR.	Número de proyectos de la CINR ejecutados en el 2010 entre el número de proyectos de la CINR programados en el 2009.	El 100% de los GR y el 50% de los GL intervenidos han formulado y ejecutado al menos un proyecto articulado y priorizado por la CINR al 2010.		Ninguno de los 04 GR ha formulado o ejecutado un proyecto articulado y priorizado al año 2011. Los proyectos fueron formulados antes del proceso de capacitación del Proyecto.



Lógica de la intervención	Indicadores objetivamente verificables	Meta	Hipótesis	Avances en el grado de cumplimiento de metas
RESULTADOS				
I. Los gobiernos regionales realizan una adecuada planificación y programación de la CINR.	Número de proyectos de la CINR incorporados en la programación anual en presupuesto institucional del año 2010 entre el número de proyectos definidos en el PDC para el año 2009.	100% de proyectos de la CINR incorporados en la programación anual del presupuesto institucional se encuentran definidos en el PDC.	Los GR se comprometen a utilizar la CINR de acuerdo a las políticas de la APCI. El proyecto logra cumplir con sus actividades previas del componente de manera oportuna para alinearse con el ciclo de planeamiento estatal.	
Difusión de los principios, prioridades y estrategias de la CINR en todas las regiones	Número de actores regionales que están informados de los principios, prioridades y estrategias de la CINR	Actores regionales en 26 regiones, en el 2008-2009		El Proyecto realizó 12 eventos de capacitación a los que asistieron 1,292 personas de 21 regiones del país.
Elaboración del Plan Regional de la CINR en 04 regiones	Número de Planes de la CINR aprobados. PDC Regional incorpora lineamientos de la CINR	01 Plan Regional de la CINR por GR piloto. Al menos 03 Planes Regionales de Desarrollo Concertado (PRDC) incorporan lineamientos de la CINR		Las 04 regiones cuentan con un Plan de Desarrollo Concertado, 03 de ellos aprobados por Ordenanza Regional. Los PRDC no incorporan los lineamientos de CI debido a que corresponden a un período anterior al Proyecto: 2007 -2011.
Elaboración del Programa Regional de la CINR en 04 regiones piloto.	Número de Programas Regionales de la CINR aprobados. Número de proyectos del Programa de la CINR incorporados en los Presupuestos Participativos	01 Programa Regional de la CINR aprobado en cada región piloto. Al menos un 10% de los proyectos del Programa se incorporan en el presupuesto participativo de 02 GR y 01 GL		No se elaboró ningún Programa Regional de Cooperación Internacional No Reembolsable



Lógica de la intervención	Indicadores objetivamente verificables	Meta	Hipótesis	Avances en el grado de cumplimiento de metas
II. Los gobiernos regionales cuentan con una adecuada capacidad para formular, ejecutar y evaluar proyectos de la CINR.	Porcentaje de proyectos de la CINR ejecutados entre porcentaje de proyectos de la CINR programados en el año 2009.	100% de los proyectos de la CINR programados e incorporados en el Presupuesto Participativo se ejecutan.	Los GR se comprometen a utilizar la CINR de acuerdo a las políticas de la APCI. Los GR se comprometen a capacitar al responsable de la Oficina de la CINR en Formulación y ejecución de proyectos con la CINR.	
Diseño de Programa de desarrollo de capacidades en Formulación, ejecución y evaluación de proyectos de la CINR.	Programa de desarrollo de capacidades formulado Metodología de evaluación de logros del Programa de capacitación.	01 documento en 2009		El Proyecto se planteó establecer un Programa de capacitación de tres niveles, sin embargo, solo logró establecer el nivel básico.
Acompañamiento in situ en 04 regiones por cinco meses.	Módulos dictados en 04 GR Número de participantes de GR y GL capacitados	100% del personal de los 04 GR piloto, involucrados en el ciclo de proyectos se encuentra capacitado.		Se realizaron 16 eventos (03 talleres por región) de capacitación concernientes al Sistema Informático a 309 funcionarios.
Evaluación de logros del Programa de desarrollo de capacidades.	Número de proyectos de la CINR declarados viables entre número de proyectos de la CINR formulados. Número de proyectos de la CINR ejecutados entre número de proyectos de la CINR formulados.	Al menos el 80% de los proyectos de la CINR formulados por las áreas capacitadas son declarados viables. Verificación en el primer semestre 2010. Al menos 50% de los proyectos de la CINR formulados se ejecutan o están en proceso de ejecución. Verificación en el 2010.		No se dispone de información



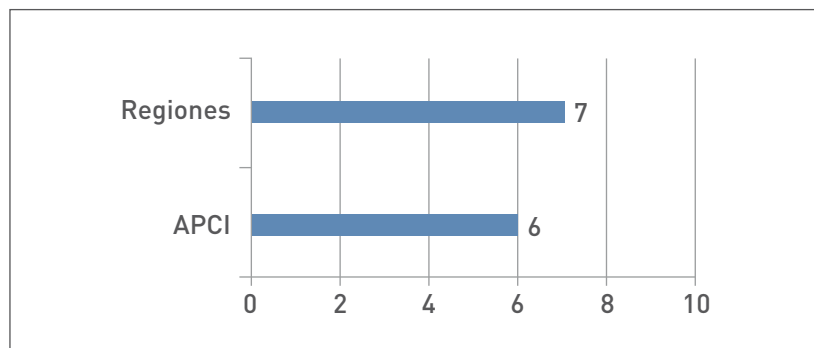
Lógica de la intervención	Indicadores objetivamente verificables	Meta	Hipótesis	Avances en el grado de cumplimiento de metas
III. Los miembros integrantes del SINDCINR manejan un Sistema de seguimiento y evaluación de la CINR.	Número de integrantes del SINDCINR que han implantado y manejan el Sistema de seguimiento y evaluación de la CINR	100% de los integrantes del SINDCINR capacitados han implementado y manejan el Sistema de seguimiento y evaluación de la CINR.	Los GR se comprometen a utilizar el Sistema. Los GR se comprometen a capacitar al responsable de la Oficina de la CINR en el Sistema	
Diseño conceptual y operativo, desarrollo e implantación del Sistema de seguimiento y evaluación de proyectos oficiales con la CINR en la APCI y GR Piloto	Diseño elaborado Sistema validado, aprobado e implantado en la APCI y GR piloto	Aplicativo validado, aprobado e implantado en la APCI en el 2009.		Se cuenta con un Sistema Informático desarrollado, pero no está operativo
Expansión y seguimiento del Sistema para el seguimiento y evaluación de proyectos de la CINR en los GR restantes.	Número de GR que han implementado el Sistema de seguimiento y evaluación de la CINR.	26 GR han implementado el Sistema de seguimiento y evaluación de la CINR. Verificación en el 2010		--
Gestión del proyecto				
Actividades preoperativas	1 informe de Diseño de proyecto Plan operativo 2007-2008	Documento de diseño de proyecto. Plan operativo 2007-2008	La APCI se compromete a realizar la contratación de las consultorías indicadas en el proyecto.	Ambas actividades se realizaron
Diagnostico de situación de infraestructura informática en 26 GR.	1 informe de diagnóstico de GR	Informe de diagnóstico de situación de infraestructura informática de GR. Primer trimestre 2008		
Línea de base	1 informe de la línea de base del proyecto.	Informe de línea de base del proyecto. Primer semestre 2008		Se realizó en el año 2010
Talleres de sistematización y plan de réplica del proyecto	Metodología de sistematización desarrollada Número talleres de sistematización realizados.	Plan de acción e informe de sistematización 2010 aprobado. 5 talleres de sistematización.		Se cuenta con un informe de la sistematización realizada al proceso de elaboración de los planes regionales de Cooperación Internacional. La sistematización se dio a través de entrevistas, no de talleres.
Evaluación final	1 informe de la evaluación final del proyecto.	Informe de evaluación final del proyecto. Segundo semestre 2010.		Año 2012



De acuerdo a los indicadores considerados en el marco lógico consideramos que su cumplimiento fue **Medio Bajo**. A pesar de haber cumplido con ejecutar la mayor parte de actividades comprometidas, pero estas no fueron lo suficientemente articuladas para darle la eficacia requerida. La secuencialidad de las actividades y resultados fue interrumpida por los vacíos que se dieron en su ejecución, debido a las dificultades para articular un trabajo coordinado entre las diferentes Direcciones de la APCI y la falta de una posición común con respecto a los fines del Proyecto.

Al solicitar a los diferentes actores involucrados con el SINDCINR una valoración de los logros alcanzados a la fecha, encontramos que la valoración es Media, siendo más positiva la percepción de los actores de las 04 regiones (6.6), mientras que el funcionariado de la APCI tienen una percepción menos positiva (5.6), fundamentalmente, porque los consultados realizan sus valoraciones respecto a las actividades en las que han participado.

Gráfico 3. Valoración de logro de los actores regionales y el funcionariado de la APCI



Principales resultados y productos. Valoración Media.

Existe un conjunto de logros del Proyecto que son valorados por los diferentes actores involucrados en su ejecución, los que son atribuibles a la ejecución del Proyecto. Entre ellos tenemos, como los más visibles:



■ Los Planes Regionales de Cooperación Internacional No Reembolsables

Todos los actores entrevistados coinciden en señalar que los Planes Regionales de Cooperación Internacional son los elementos de mayor importancia, especialmente porque en su elaboración han participado, no solo los gobiernos regionales y los sectores públicos, sino también representantes de la sociedad civil a través de universidades, ENIEX, ONG, entre otros, otorgándoles una validez social. Al presente se cuenta con 04 planes regionales elaborados participativamente, de los cuales 03 han sido aprobados por sus respectivos gobiernos regionales, mediante ordenanza regional.

Tabla 6. Relación de instituciones participantes en la elaboración y fecha de aprobación de los Planes Regionales de la CINR

REGIÓN LORETO	REGIÓN CUSCO	REGION PIURA	REGIÓN HUÁNUCO
DR de Comercio Exterior, Turismo y Artesanía	Gobierno Regional de Cusco	GR de Desarrollo Económico	Gerencia Regional de de Planeamiento, Ppto y A.T.
Dirección Regional de Producción	Dirección Regional de Salud	GR Planificación Presupuesto y Acondicionamiento territorial	Gerencia Regional de de Desarrollo Económico
Dirección Regional de Salud	Dirección Regional de Educación	GR de Desarrollo Social	Gerencia Regional de de Recursos Naturales y G.M.A. Gerente Regional de Infraestructura
Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial	Dirección Regional de Comercio Exterior y turismo	GR de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente	Oficina Regional de Cooperación Internacional
Gerencia Regional Desarrollo Económico	Plan COPESCO	GR Desarrollo Económico	Gerencia Regional de Desarrollo Social
Gerencia Regional Desarrollo Social	IMA	GR Subregional de Luciano Castillo	Dirección Regional de Salud
GOREL -GRRNNMA	Plan Merri	GR Subregional de Morropón – HBBA	Dirección Regional de Agricultura
GOREL -OECI	Proyecto SINDCINR-APCI	DR de Salud	Dirección Regional de de Energía y Minas



REGIÓN LORETO	REGIÓN CUSCO	REGION PIURA	REGIÓN HUÁNUCO
IIAP -OCCT	Instituto Nacional de Cultura	DR de Agricultura	Dirección Regional de de Comercio Exterior y Turismo
Municipalidad Distrital Belén - OCI	Municipalidad de Cusco	DR de Educación	Dirección Regional de Producción
Municipalidad Distrital de San Juan Bautista-OCTI	Municipalidad de San Jeronimo	DR de Producción	Dirección Regional de Educación
PROMPERU	Municipalidad de Espinar	Sub Gerencia de Cooperación Técnica Internacional	Dirección Regional de Trabajo
Proyecto Araucaria XXI AECID- MINAM	REMUR – Centro Cusco	Municipalidad Provincial de Piura Mesa de Cooperantes de Región Piura	Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones
Proyecto Salud AECID-GOREL	Proyecto MPC - AECID	Grupo gobernabilidad de Plataforma de ONG y ENIEX	Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
Proyecto SINDCINR-APCI	UNSAAC	Plataforma de ONG y ENIEX	AGRO RURAL
	UNICEF	Proyecto SINDCINR-APCI	Municipalidad Distrital Santa María del Valle
	COINCIDE		Universidad Nacional Hermilio Valdizán
	Centro Huamán Poma de Ayala		Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
	Centro Bartolomé de las Casas		DIACONIA
	World Vision		CEPRODOASB



REGIÓN LORETO	REGIÓN CUSCO	REGION PIURA	REGIÓN HUÁNUCO
	COPEME		PAZ Y ESPERANZA
	COSUDE		IDMA
	Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza		ELITE
	Proyecto SINDCINR-APCI		
Ordenanza Regional N° 010-2010-GRL-CR	Ordenanza Regional N° 064-2009-CR/ GRC. Cusco	Ordenanza Regional N° 174-2009/GRP-CR	Sin aprobación

■ Sistema informático de seguimiento y evaluación de proyectos

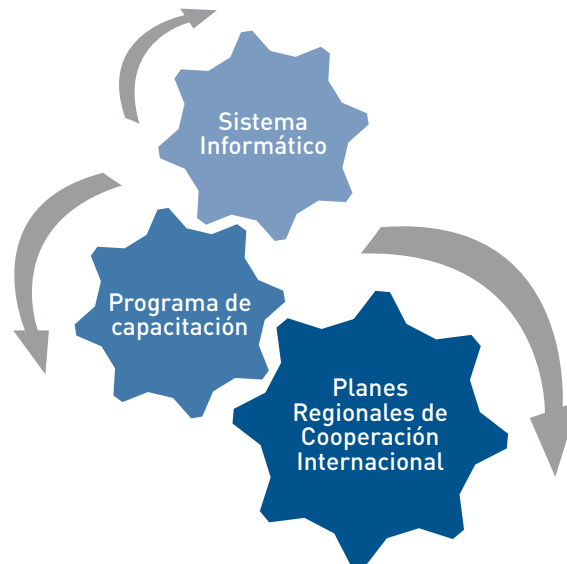
El Sistema informático desarrollado es un producto bastante completo, que en condiciones óptimas de Internet es fácil de operar para el ingreso de información; sus reportes son de utilidad para las personas que deben tomar decisiones sobre la ejecución o seguimiento de los proyectos, además de ser un interesante portal de transparencia para la sociedad civil y los donantes para conocer o hacer el seguimiento de la ejecución de los proyectos que financian. Si bien está orientado a las entidades estatales, su uso puede extenderse a la cooperación internacional canalizada a través de las ONG. En los 16 eventos de capacitación realizados en las 04 regiones, entre agosto y noviembre del año 2011 fueron capacitados 309 funcionarios y funcionarias regionales en su operación. Dichas capacitaciones fueron de utilidad para probar las condiciones de uso y a partir de ellas se extrajo un conjunto de observaciones que permitirían su optimización.

Este sistema fue desarrollado por la empresa INFORMET, servicio que fue contratado en agosto del año 2009. Este debió ejecutarse en 320 días, pero demoró 600 días, debido especialmente a la falta de una posición institucional sobre las características con las que debía contar el Sistema. Actualmente el sistema se encuentra alojado en los servidores de la APCI a la espera de entrar en operación.



■ El Programa de capacitación

Este es un elemento valorado por el funcionariado capacitado; sin embargo, lo estiman positivamente en la medida en que sea el inicio de un programa progresivo de capacitación que les permita contar con las competencias necesarias para elaborar proyectos de desarrollo y su seguimiento y evaluación.



Si bien no se generó inicialmente una metodología para la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional, cada región estableció su propia metodología; este ejercicio de desarrollo fue bien calificado por los y las participantes de este proceso.

El Proyecto contemplaba la elaboración de un Programa de desarrollo de capacidades de tres niveles, pero solo desarrolló el del primer nivel. Si bien fue contratada una consultoría para elaborar el programa del nivel Intermedio, por la falta de acuerdo institucional respecto a los fines y contenidos, se optó por rescindir el contrato. La capacitación de Nivel Básico involucraba conceptos generales de cooperación internacional y procedimental de la APCI, así como la difusión de la Ley 28875. Se desarrolló mediante talleres en 20 regiones, entre los años 2010 y 2011; asistieron 1,292 personas.



Tabla 7. Talleres de Nivel Básico dictados por la APCI (Resultado II)

Número	Fecha	Año	Región	Asistentes
1	23 - 24 set	2010	Arequipa - Puno	80
2	9 - 10 set	2010	Lambayeque - Cajamarca	88
3	2 - 3 set	2010	La Libertad - Ancash	121
4	14 - 15 oct	2010	Piura- Tumbes	96
5	28 - 29 oct	2010	Lima metropolitana	94
6	4-5 nov	2010	Junín - Huancavelica - Pasco	181
7	18 - 19 nov	2010	Ica - Ayacucho	46
8	25 -26 nov	2010	Lima provincias	71
9	2 - 3 dic	2010	Iquitos	97
10	9 - 10 dic	2010	Tacna - Moquegua	47
11	28 - 29 abr	2011	Huánuco	285
12	9 - 10 may	2011	Cusco	86
		Total	20 regiones	1,292

Las capacitaciones correspondientes a Seguimiento y evaluación de proyectos estuvieron a cargo de INFORMET y se orientaron a la capacitación de el funcionariado de los gobiernos regionales en monitoreo y evaluación de proyectos en el marco del aplicativo informático. Estas constaron de tres talleres que se dieron entre agosto y noviembre del año 2011 en las 04 regiones focalizadas.



Tabla 8. Talleres de Diseño e implementación de un Sistema de seguimiento y evaluación de proyectos y manejo del aplicativo informático (Resultado III) dictados por INFORMET

Número	Taller	Fecha	Año	Región	Asistentes
1	Primer Taller	25 - 26 ago	2011	Lima	31
2	Primer Taller	6 - 7 set	2011	Huánuco	21
3	Primer Taller	8 - 9 set	2011	Piura	25
4	Primer Taller	12 - 13 set	2011	Iquitos	24
5	Primer Taller	17 set	2011	Lima	
6	Primer Taller	10 - 11 nov	2011	Cusco	24
7	Segundo Taller	19 -20 set	2011	Huánuco	13
8	Segundo Taller	22 - 23 set	2011	Lima	32
9	Segundo Taller	26 - 27 set	2011	Iquitos	21
10	Segundo Taller	29 - 30 set	2011	Piura	19
11	Segundo Taller	14 - 16 nov	2011	Cusco	16
12	Tercer Taller	10 - 11 oct	2011	Iquitos	18
13	Tercer Taller	13 - 14 oct	2011	Lima	25
14	Tercer Taller	17 - 18 oct	2011	Huánuco	11
15	Tercer Taller	20 - 21 oct	2011	Piura	18
16	Tercer Taller	20 - 21 nov	2011	Cusco	11
				Total	309

Otros aspectos percibidos como resultados de la ejecución del Proyecto son:

- Difusión del SINDCINR a 20 gobiernos regionales a través de talleres y difusión de materiales informativos impresos.
- Visibilización del trabajo de la APCI en las regiones a través de las sesiones de orientación informativa y de procedimientos en los talleres de Nivel Básico a los que asistieron, no solo funcionarios públicos, sino también representantes de ONG y ENIEX. Cabe señalar que esta es una actividad que se realiza ordinaria-



mente, pero que fue potenciada por el Proyecto. Éste financió una consultoría que permitió validar sus contenidos como parte de una estrategia de desarrollo de capacidades en materia de cooperación internacional.

- El nivel de concertación alcanzado para la elaboración de los Planes Regionales con diversos actores regionales vinculados con la cooperación internacional le dio, en su momento, visibilidad a las oficinas de Cooperación Técnica Internacional de los gobiernos regionales (direcciones regionales y gerencias regionales, ONG, universidades, entre otros).
- Se ha ampliado el concepto y funciones de la APCI; la estrategia de comunicación permitió ampliar el concepto que sobre la APCI se tenía en materia de Cooperación Internacional.
- A partir de la sistematización del proceso de elaboración de los Planes Regionales se desarrolló una metodología que fue empleada en la elaboración de los Planes Regionales de la cooperación internacional de las otras regiones, en el marco del Proyecto “Apoyo a la Implementación del Sistema Nacional Descentralizado y a los Mecanismos de Coordinación de la Ayuda Oficial al Desarrollo”, financiado por la Unión Europea.

Elementos que obstaculizaron la consecución de resultados del Proyecto

El cumplimiento por debajo del promedio de los indicadores propuestos se relaciona, en primer lugar, con los supuestos considerados en el marco lógico de la intervención. La mayor parte de los supuestos se cumplieron; se contó con el apoyo de los Gobiernos Regionales, de AECID y el FONCHIP; de todos ellos hubo uno que no se cumplió, y otro que no fue considerado inicialmente; ambos tuvieron un efecto decisivo en la implementación del Proyecto.

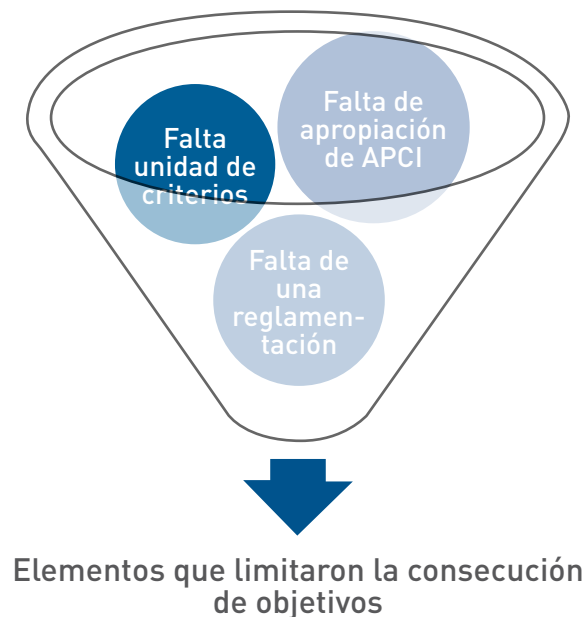
En primer lugar, el Proyecto consideraba que al poco tiempo de su implementación se iba a **desarrollar la normativa que clarificaría las competencias y el funcionamiento de la CINR**. Esto no ocurrió, a lo que se suma el que la **APCI no se apropiara operativamente del Proyecto: sus actividades fueron percibidas como ajenas a las actividades regulares de la institución** –un supuesto que no fue considerado inicialmente y que afectó significativamente el cumplimiento de las actividades inicialmente programadas.

La existencia de un conjunto de vacíos conceptuales y la falta de una posición institucional para esclarecerlos ocasionó que el Proyecto fuese visto como un ente independiente de la



APCI, a pesar de que en el plano formal se constituyera, mediante una Resolución Directoral Ejecutiva (041-2009 APCI-DE), un Comité de Coordinación Institucional que se encontraba sobre el Coordinador General del Proyecto, el que tenía como fin la coordinación de las acciones necesarias para coadyuvar en la implementación del SINDICNR (aprobar términos de referencia, dar opinión sobre entregables, y otros); en ella se especifican las funciones del Comité. Ese mismo año se produjo una modificación en los integrantes del Comité (090-2009 APCI-DE) ampliando el número de integrantes.

En la práctica, la falta de claridad conceptual respecto a lo que se buscaba con la implementación del SINDICNR y la inercia institucional impidieron que las funciones de propuesta y desarrollo conceptual que tuvo este Comité, que comprenden el establecimiento de estrategias y lineamientos y la aprobación y consulta de entregables de las consultorías contratadas por el Proyecto, y especialmente las Direcciones y Oficinas que lo conformaban, no permitieron la realización de los cambios necesarios en los tiempos del Proyecto ni la respuesta oportuna a las consultas de las regiones para la implementación de las actividades.

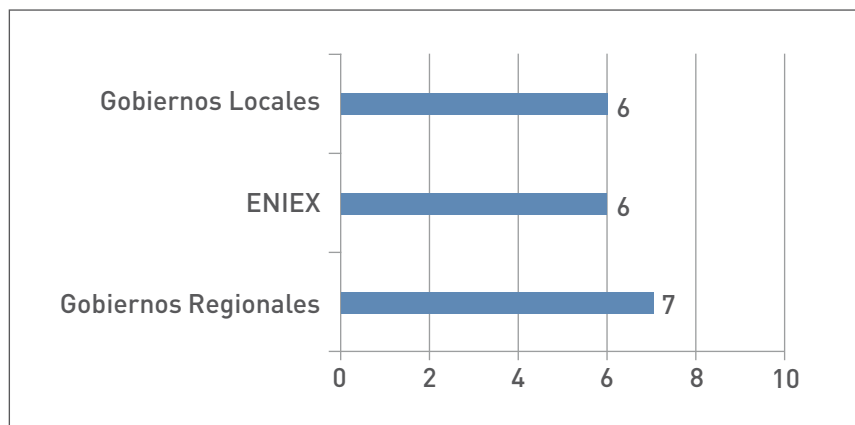




Beneficios percibidos por los grupos objetivo. Valoración de logro alcanzado Media.

Al pedirle una valoración a los diferentes actores regionales entrevistados (funcionario regional de las oficinas de cooperación técnica internacional, de las subgerencias de Planificación y presupuesto, como de otras direcciones regionales que ejecutan proyectos con fondos públicos) sobre la utilidad del Sistema se observa que la valoración de la utilidad de los resultados del Proyecto en la actividades que participaron es percibida como Media e incluso Media alta, en los gobiernos regionales. Esto esencialmente porque, si bien reconocen la utilidad de contar con un Sistema oficial que les permita hacer un seguimiento y evaluación de los proyectos a su cargo, son conscientes de que no se completaron las actividades ofrecidas y que los tiempos entre la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional y las capacitaciones fueron muy distanciados.

Gráfico 4. Valoración de los beneficios del SINDCINR por los operadores regionales



Gobierno Regional²¹. Valoración de logro alcanzado Media Alta

El contar con un Plan Regional de Cooperación Internacional les permite, a los gobiernos regionales, desarrollar una mejor planificación del para qué y dónde orientar los proyectos de cooperación internacional; esto no solo a nivel de los proyectos ejecutados por las entidades públicas, sino también de las ONG. Estos planes guardan relación con los Planes Regionales

21 Responsables de las Oficinas Regionales de Cooperación Técnica Internacional de las 04 regiones focalizadas.



de Desarrollo Concertado. Sin embargo, al presente no ha sido posible el alineamiento de estos con el Plan Nacional de Cooperación Internacional, porque este aún no se formula. De acuerdo al Sistema informático, estos están orientados al monitoreo de los Objetivos del Milenio.

Por otro lado, luego de la etapa de formulación y aprobación de los Planes Regionales de Cooperación Internacional no se continuó con la elaboración de los Programas que les den operatividad, en la mayor parte de los gobiernos regionales, a excepción del Cusco, que con el apoyo de la APCI, a través de los fondos de un proyecto financiado por la Unión Europea, no solo lo actualizó, sino continuó el proceso desarrollando un programa y un proyecto de inversión pública que les permite verificar y hacer el seguimiento de sus actividades.

La falta de personal especializado en temas de cooperación internacional que esté en condiciones de asesorar a los diferentes sectores a nivel regional ha ocasionado que no se pueda seguir avanzando en la elaboración de proyectos de desarrollo susceptibles de ser financiados por la cooperación internacional. A pesar de que uno de los objetivos del Proyecto era desarrollar estas competencias, el Programa de capacitación solo alcanzó a brindar una mirada expositiva de carácter básico de los elementos de la cooperación internacional.

Una constante en el aparato estatal es la rotación de funcionariado; si bien al inicio del Proyecto existió un importante compromiso de los representantes regionales con los que se tuvieron las primeras coordinaciones, el entusiasmo y la comprensión disminuyeron con los cambios de autoridades (recordemos que los planes regionales de Cooperación Internacional se elaboraron entre el año 2008 – 2009 y la primera etapa de las capacitaciones el año 2010 y que en el 2011 asumieron sus cargos las nuevas autoridades electas, y con ello, un sector importante de funcionariado regional fue reemplazado o cambiado de ubicación).

ENIEX / ONG. Valoración de logro alcanzado Media.

Si bien el Sistema no contempla un beneficio directo para las ONG, estas lo perciben como una interesante oportunidad para transparentar el accionar de los gobiernos regionales en materia de cooperación internacional, así como para alinear los proyectos, mejorando la utilización de los recursos captados de las entidades cooperantes.



Reconocen que el Programa de capacitación contribuyó al fortalecimiento de capacidades del funcionariado público y su comprensión de la temática de la Cooperación Internacional No Reembolsable.

En el caso de Piura, la plataforma de ONG tomó el liderazgo en el proceso de elaboración del Plan Regional de Cooperación Internacional, el que utilizan para sustentar la pertinencia de sus proyectos.

Gobiernos locales. Valoración de logro alcanzado Media.

A partir de las entrevistas realizadas con diversos actores regionales y funcionariado de la APCI encontramos que el Sistema no representa ningún beneficio a los gobiernos locales. Especialmente porque a este nivel existen pocos funcionarios y funcionarias capaces de presentar proyectos y hacer el seguimiento a los proyectos de la cooperación internacional.

No son muchos los gobiernos locales que ejecutan directamente proyectos con fondos de la cooperación internacional, y aquellos que lo hacen, recurren a negociaciones directas que no pasan por el gobierno regional. El Sistema permitiría ordenar y visibilizar este trabajo.

Existe la confianza en que el Sistema ayude a dar transparencia y visibilidad a los recursos captados de la cooperación internacional en el plano local.

A pesar de cumplido con la mayor parte de las actividades comprometidas, lo que le permitía contar con importantes elementos de soporte (aplicativo informático, planes regionales de cooperación internacional, sistema de seguimiento y evaluación proyectos, sistematización, equipos, financiamiento de la CI, consultorías, etc.) que hubieran podido facilitar el proceso de implementación; la APCI como institución, no logró internamente fijar una visión común que estableciera los lineamientos conceptuales que pudieran sustentar una propuesta de reglamentación, la que mediante una estrategia efectiva de sensibilización hubiera conseguido su aprobación. Con una visión en común, todos estos elementos hubieran coadyuvado para que el SINDCINR al final del proyecto este operativo, lo cual no ocurrió. En tal sentido consideramos que la eficacia del proyecto ha sido **Media**.



4.5 EFICIENCIA

Estudio y valoración de los resultados alcanzados en función de los recursos empleados.

El Proyecto tuvo la oportunidad, durante su ejecución, de canalizar una importante cantidad de recursos, tanto a nivel de la AECID y la APCI, como de los actores regionales. En los siguientes párrafos buscaremos desarrollar cómo estos fueron utilizados para la consecución de resultados y analizar algunos elementos que tuvieron influencia sobre la eficiencia en su uso.

Organización de la APCI para la ejecución del Proyecto Valoración de logro alcanzado Media.

El Proyecto, a lo largo de su ejecución, pasó tres momentos a nivel de organización interna. El primer momento estuvo definido por la dirección directa del Director Ejecutivo de la APCI quien, a través de un asistente designado, realizaba las coordinaciones con el Coordinador General del Proyecto. En este periodo se contrató a la empresa GOVERNA para que elabore el Proyecto, así como a los tres Coordinadores Generales que tuvo el Proyecto. En el año 2008 se contrató a los Coordinadores Regionales, quienes eran remunerados por el Proyecto y ejercían su trabajo en los gobiernos regionales, en las oficinas regionales de cooperación técnica internacional. Si bien se esperaba que el seguimiento de su trabajo estuviera a cargo del gobierno regional, en la práctica los gobiernos regionales vieron a estos consultores/as como personal de la APCI, ubicados temporalmente en sus oficinas, sin mantener una relación de dependencia con respecto a sus funciones.

Este modelo cambió en noviembre del año 2009, cuando la responsabilidad del proyecto pasó al Comité de Coordinación Institucional, el que estaba a cargo del Proyecto. Este Comité debía definir la posición institucional con respecto a los asuntos vinculados con la aprobación de la Ley 28875. El Coordinador General del Proyecto debía obtener la aprobación de los términos de referencia y de los entregables de las consultorías contratadas.

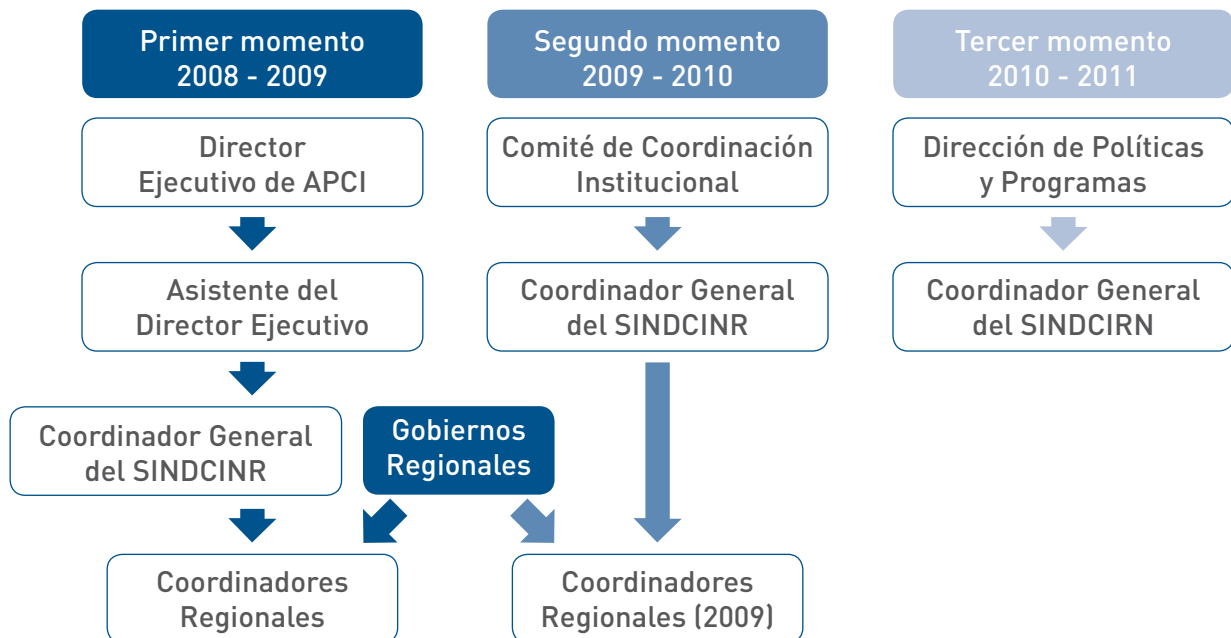
En la práctica, los tiempos de aprobación de los términos de referencia y entregables, u otros asuntos demoraban, generando el consiguiente incumplimiento de los plazos del cronograma del Proyecto. En muchos casos no se tomaron los acuerdos necesarios para aprobar o desaprobar aspectos cruciales, constituyéndose en un problema serio que amenazó la ejecución del Proyecto. Por ello, algunas consultorías se extendieron más allá de lo programado, y otras no pudieron contratarse por falta de acuerdo en los términos de referencia.



A fin de superar este entrapamiento institucional se decidió, en febrero del 2010, asignar la responsabilidad del Proyecto a la Dirección de Políticas y Programas. Con este cambio, el Coordinador General del Proyecto debía conseguir la aprobación de las acciones del Director de Políticas y Programas. En la práctica el Proyecto mejoró, en cierta medida, su velocidad de ejecución; los cuellos de botella se presentaban cuando se requerían opiniones y aprobaciones de otras direcciones de la institución.

Esta trayectoria del Proyecto, con sus diferentes modelos, obedeció a que la APCI institucionalmente no tenía acuerdos sobre cómo abordar la implementación de la Ley 28875, por parte de la Dirección Ejecutiva. Si bien hubo interés por impulsar esta tarea, no logró establecer ni liderar los elementos que institucionalmente debían darle soporte. Por otro lado, para las diferentes Direcciones, la implementación del Proyecto, como consecuencia de la Ley 28875, suponía una reconceptualización de su trabajo, constituyendo un reto y a la vez una amenaza y, frente a ello, optaron por mantener sus esquemas tradicionales de trabajo, afectando el curso del Proyecto.

Organigrama del Proyecto





Sistema de seguimiento del Proyecto. Valoración de logro alcanzado Media bajo.

El Proyecto contaba con un Sistema de seguimiento para evaluar sus avances. Este constaba de indicadores, objetivos y plazos para su cumplimiento. Sin embargo, los indicadores más importantes se encontraban en función de la entrada en operación del SINDCINR, lo cual no se dio, por lo que el Proyecto se concentró en ejecutar las actividades programadas, a la espera de que se dieran los elementos necesarios para su entrada en vigencia (clasificación conceptual y aprobación del Reglamento del SINDCINR).

El seguimiento y monitoreo del Proyecto estuvo a cargo del Coordinador de Proyecto, quien mediante sus informes mensuales y semestrales informaba del grado de avance de este a la APCI y a AECID.

El Comité de Coordinación Institucional de Apoyo a la Implementación del SINDCINR no realizó un monitoreo complementario, por considerar que los informes presentados reunían la información necesaria para conocer el grado de avance.

En tal sentido, si bien el Proyecto contó inicialmente con un Sistema de monitoreo adecuado a la naturaleza de las actividades, este no fue de utilidad para el cambio de escenario que representó ejecutar el Proyecto sin implementar el SINDCINR. Desde la APCI y AECID no existió una propuesta ni requerimiento para reformular los objetivos e indicadores en este nuevo escenario²²; en lugar de ello, se optó por mantener el Proyecto sin variación, confiando en que se produjeran los cambios necesarios.

Contribuciones y debilidades del Proyecto Valoración de logro alcanzado Medio bajo.

■ **Contribuciones del Proyecto a los gobiernos regionales y a los cooperantes** Valoración Media alta.

- En su etapa inicial contribuyó al fortalecimiento institucional de las Oficinas o Subgerencias de Cooperación Técnica Internacional.

22 El no contar con un reglamento aprobado que le de soporte y obligatoriedad a la Ley 28875.



- La elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional abrió un espacio de discusión para analizar la orientación que debía tener la cooperación internacional respecto a la APCI y las regiones.
- Los Planes Regionales de Cooperación Internacional representan una importante oportunidad para optimizar la relación entre las regiones y los cooperantes.
- La expectativa de la entrada en vigencia del SINDCINR despertó el interés y el respaldo de los cooperantes en Perú.
- El proyecto contó con un equipo de coordinadores regionales seleccionados conjuntamente con los gobiernos regionales. Este grupo de profesionales demostró, durante su ejercicio laboral, contar con iniciativa y conocimiento de la región y sus instituciones. Ellos fueron responsables de facilitar los procesos de elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional.
- El Proyecto contribuyó a los objetivos de gobernabilidad, no solo de la APCI, sino de los gobiernos regionales.
- El componente del Sistema de evaluación y seguimiento de proyectos desarrollado buscó reenfoque la mirada de los proyectos de la cooperación internacional hacia indicadores de evaluación y no solo sobre elementos contables y financieros.
- El Sistema informático y su desarrollo conceptual representará una importante oportunidad, cuando entre en operación, para ordenar la cooperación internacional.
- Ha permitido a que los y las responsables de las gerencias y directores de los sectores en los gobiernos regionales entiendan la necesidad de cooperación y de coordinación entre sectores para presentar proyectos de desarrollo susceptibles de ser financiados con fondos de la Cooperación Internacional No Reembolsable.

■ **Elementos que afectaron el cumplimiento de resultados.** Valoración de logro alcanzado Medio bajo.

- Lenta capacidad de respuesta por parte de la APCI para implementar los cambios necesarios para la ejecución de las actividades del Proyecto.
- Falta la elaboración de un Plan Nacional de Cooperación Internacional No Reembolsable que articule los Planes Regionales de acuerdo a los objetivos nacionales. Si bien este no es un mandato de la APCI, su elaboración podría haberle dado una articulación adecuada al proceso.
- La inadecuada estimación del tiempo de contrato de los Coordinadores Regionales. El Proyecto contempló un tiempo de 01 año para que faciliten la elaboración



de los Planes y Programas Regionales de Cooperación Internacional y capaciten a los Gobiernos Regionales en la Formulación, seguimiento y evaluación de proyectos. En la práctica sus contratos duraron 14 meses –en el caso de Cusco, el Coordinador Regional renunció y no pudo ser reemplazado–, tiempo en el cual solo lograron facilitar la elaboración de los Planes Regionales e impulsar su aprobación.

- La falta de claridad conceptual y liderazgo de la APCI para asumir el Proyecto se apreció en la falta de una posición institucional frente a diversos temas cruciales como los planes y programas de cooperación internacional (esto llevó que los Coordinadores Regionales no pudieran continuar con la elaboración de los Programas, luego de facilitar los Planes Regionales de Cooperación Internacional), los contenidos de las capacitaciones y el sistema de seguimiento y evaluación de proyectos, entre otros.
- Los continuos cambios de funcionariado de los gobiernos regionales afectaron la efectividad de algunas actividades, especialmente las de capacitación, toda vez que los nuevos jefes desconocían el proceso iniciado y no siempre enviaban a los mismos funcionarios y funcionarias, de manera que el conocimiento no se consolidaba en un grupo de funcionariado que a su vez pudieran realizar la réplica ante sus pares. Por otro lado, la rotación de técnicos/as dentro y fuera de la institución afectó la realización de los cambios que se esperaban con la capacitación.
- Falta de coordinación entre sectores de los gobiernos regionales, especialmente en el período posterior a la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional (en ese período se dio un importante nivel de coordinación que permitió su elaboración), para el desarrollo del Programa Regional de Cooperación Internacional No Reembolsable ni de un banco de proyectos susceptibles de ser financiados por la cooperación internacional.
- Inseguridad por el proceso de transferencia en la APCI con el cambio de gobierno.
- Falta de apropiación política.
- La falta de criterios concordados en el Comité Interinstitucional de Apoyo a la Implementación del SINDCINR ocasionó que algunas consultorías necesarias para el desarrollo del Proyecto tomaran un mayor tiempo que el originalmente previsto. Por la misma razón, no se pudo avanzar más en el trabajo de los Coordinadores Regionales.
- Falta de presupuesto de la APCI para implementar los cambios contemplados por la Ley 27885.



- Tensión frente a la descentralización de la cooperación.
- Falta de apropiación del mandato por parte la APCI.
- Insuficiente apoyo político a la APCI en el proceso legal para contar con un reglamento acorde a las necesidades institucionales.
- Falta de experiencia en el manejo de proyectos por parte de la APCI.

Inversiones. Valoración de logro alcanzado Medio.

■ **Respecto al equipamiento.** Valoración de logro alcanzado Alto.

El equipamiento del Proyecto representó el 13% del total de la subvención otorgada por AECID. La plataforma informática del SINDCINR requiere de una capacidad de hardware para poder usar el Sistema que no es frecuente encontrar en los gobiernos regionales. En tal sentido, como fase preparatoria para su implementación se tomó la decisión de entregar, a cada gobierno regional, una computadora para que fuera utilizada por el funcionario/a designado/a para ingresar la información de los proyectos al Sistema.

Las computadoras fueron adquiridas a un costo de USD 47,000, entre finales del año 2009 y el año 2010, con fondos de AECID, y entregadas a 21 gobiernos regionales (01 por gobierno regional), mediante convenios para la operación del sistema. En los 04 gobiernos regionales visitados, las computadoras se encuentran físicamente en las Oficinas de Cooperación Internacional, sin embargo, dado que el Sistema no se encuentra operativo, estas están cumpliendo funciones diferentes para las que fueron entregadas.

Esta situación no cambiará en tanto la APCI no decida poner en operación el Sistema, y para que ello ocurra, debe contarse con una posición institucional y sustentarla para que sea recogida en la reglamentación de la Ley, otorgándoles carácter de obligatoriedad al uso del Sistema por parte del sector estatal. En tanto ello ocurra, las computadoras corren el riesgo de deteriorarse o ser subutilizadas, como ocurre al presente. Si bien la necesidad de los equipos estaba justificada por el Sistema desarrollado, la APCI tenía la responsabilidad de asumirlo como propio e impulsar su operación, algo que no hizo, con el grave riesgo de que todo este esfuerzo sea desconocido por la nueva administración, y que con ello lo invertido al presente se pierda.



■ **El Programa de capacitación para funcionariado regional para Evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo.** Valoración de logro alcanzado Medio bajo.

El Proyecto realizó 03 tipos de capacitaciones: (i) Un ejercicio para desarrollar la metodología para elaborar los Planes Regionales de Cooperación Internacional, el que estuvo a cargo de los Coordinadores Regionales. (ii) Los talleres de Nivel básico a cargo de la Dirección de Operaciones y Capacitación desarrollados en 12 regiones para beneficiar a funcionarios/as de 20 regiones del país, a los que asistieron 1,292 personas (ver tabla 6). (iii) Capacitaciones para interactuar con el Sistema informático de seguimiento y evaluación de proyectos, las que estuvieron a cargo de INFORMET (empresa que desarrolló el Sistema). Estas constaron de tres módulos que fueron impartidos en las 04 regiones y en Lima; en total fueron 16 talleres a los que asistieron 309 funcionarios y funcionarias (ver tabla 7). Para el seguimiento de las capacitaciones a cargo de la APCI y las de INFORMET, el Proyecto contrató un consultor para que acompañe este proceso.

Las capacitaciones fueron calificadas de interesante en términos de información general, pero superficiales, en términos de desarrollo de capacidades por parte del funcionariado con experiencia en la elaboración de proyectos, e insuficiente para el funcionariado que no tienen experiencia en la elaboración de proyectos. En este grupo se encuentra el funcionariado de las Oficinas o Subgerencias de Cooperación Técnica Internacional de los Gobiernos Regionales.

El foco de las capacitaciones estuvo esencialmente en preparar a el funcionariado regional en la operación del Sistema informático desarrollado para el SINDCINR; sin embargo, estas no tomaron en cuenta la variabilidad del nivel del funcionariado asistente (como se señaló más arriba, no siempre se dio una continuidad en el funcionariado inicialmente capacitado) ni las necesidades institucionales propias de cada región. Ello ocasionó que estas hayan sido percibidas como informativas a nivel de visión general, pero insuficiente como un Programa de desarrollo de competencias.

El Proyecto contemplaba desarrollar un interesante Programa de formación de capacidades para el funcionariado público en materia de cooperación internacional. Este debió contar con tres niveles, sin embargo, solo se logró estructurar el primer nivel, dado que no hubo acuerdo para definir qué correspondía a los niveles intermedio y avanzado. Por otro lado, ante la finalización del Proyecto se optó por priorizar la capacitación para utilizar el Siste-



ma, respecto al desarrollo de competencias en Seguimiento y evaluación de proyectos en los gobiernos regionales. Dado que esta actividad no pudo realizarse con los Coordinadores Regionales –como originalmente se planteó–, el Proyecto tomó la decisión de contratar a INFORMET para esta tarea. Si el Sistema es modificado o no es asumido, la capacitación específica en el Sistema se habría desperdiciado. Por no estar enlazados los contenidos en una estructura orgánica ni ser reforzados con la práctica en el tiempo (obligación de monitorear los proyectos de CI bajo estos parámetros), y si a esto sumamos los cambios internos de funcionarios y funcionarias en los gobiernos regionales, el esfuerzo en capacitación resultaría poco efectivo y eficiente.

Respecto a los coordinadores regionales. Valoración de logro alcanzado Medio.

El Proyecto realizó un proceso de selección adecuado para la contratación de un Coordinador Regional para cada uno de los gobiernos regionales piloto, cuya principal función era impulsar y conducir la elaboración de los Planes y Programas Regionales de Cooperación Internacional, la capacitación en elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos, así como el acompañamiento en el uso del sistema informático.

El trabajo de los Coordinadores Regionales tuvo lugar entre fines del año 2008 y mediados del 2009. Este trabajo demandó un mayor tiempo al inicialmente planificado (fue necesario extenderlo por 2 meses, en total duró 14 meses). Durante la ejecución contractual la APCI tuvo una demora significativa en dar una respuesta institucional a las consultas que se dieron en el proceso, ello obligó a que cada Coordinador Regional aplique su criterio para cumplir con su trabajo, generándose una metodología por cada región y que los alcances y calidad de los planes tengan un alto grado de variabilidad. Esta falta de unidad de criterio institucional ocasionó que los entregables de los Coordinadores Regionales tuvieran que pasar por un largo proceso de aprobación y, en el caso de los gobiernos regionales, que se entendieran estos vacíos en la coordinación como una falta de interés por parte de la APCI en el proceso.

Los Planes Regionales de Cooperación Internacional fueron elaborados en las 04 regiones; en dos de ellas, Piura y Loreto, se continuó con la elaboración del Programa de Cooperación Internacional; sin embargo, dada la falta de claridad institucional en sus alcances, se optó por no continuar hasta tener la claridad necesaria (mediados del año 2009).



El término de los contratos originó que sea necesaria la reprogramación de las actividades que quedaron pendientes para lo cual se contrataron consultorías que no estaban programadas originalmente.

La plataforma informática del SINDCINR. Valoración de logro alcanzado Medio alto.

Una de las consultorías que más tiempo tardó (600 días frente a los 322 que fueron considerados inicialmente) fue la de la elaboración de la plataforma informática del SINDCINR, dado que previo a su elaboración debería existir un acuerdo institucional sobre cómo enfocar el Sistema de monitoreo y evaluación de proyectos. Dicho trabajo fue una tarea ardua, tanto para el equipo de INFORMET, como para las diferentes Direcciones de la APCI. El producto es un Sistema bastante completo que supera los términos de referencia del proceso que le dio origen. El costo de esta consultoría fue de USD\$ 41,003 y el de su implementación USD\$18,500, en total USD\$59,503.

La facilidad de uso y lo intuitivo de la interface del Sistema son algunas de las características destacadas por los diferentes funcionarios y funcionarias capacitados/as en las regiones. Por tratarse de una plataforma informática basada en la web, se requiere acceso a Internet de banda ancha; este tipo de conexión no está disponible a nivel nacional ni en todas las dependencias públicas. Ello ha llevado a que en el proceso de capacitación las interrupciones hayan sido constantes debido a la mala calidad de la conexión a Internet; esto fue particularmente relevante en las regiones Loreto y Huánuco, porque cuentan con un servicio de Internet de baja calidad. Por otro lado, requiere del uso de equipos con componentes de actualización reciente, que no se encuentran en todas las Oficinas de Cooperación Técnica Internacional de los gobiernos regionales; por ello se vio por conveniente incluir en el Proyecto la compra de equipos para permitir la utilización del Sistema.

El Sistema está instalado en los servidores de la APCI, su personal se ha capacitado para su operación y mantenimiento y, como mencionamos anteriormente, se está a la espera de que sea puesto en operación.

Respecto a los plazos. Valoración baja.

Las actividades fueron muy dispersas en términos de tiempo. Luego del proceso de elaboración de los Planes Regionales (primera parte del año 2009), el trabajo con los gobiernos



regionales se reanudó en setiembre del 2010. Ello contribuyó a que se perdiera la continuidad y secuencialidad en el trabajo desarrollado. Por ende, los plazos no se cumplieron; el Proyecto estaba programado para finalizar en agosto del 2010, pero el Programa de Cooperación Hispano Peruano prolongó todos sus proyectos hasta diciembre del 2011, con lo cual el Proyecto se vio favorecido.

La demora en el Proyecto se sustenta en que no se daban las condiciones para que entrara en vigencia el Sistema, sin embargo, tampoco fueron consistentes los esfuerzos para revertir este proceso.

Desarrollo financiero. Valoración Media baja.

La financiación total del Proyecto estaba proyectada en US\$ 741,849 (557,195 Euros), siendo el aporte de la AECID del 70% y el de la APCI del 30%.

Sin embargo, el coste total ascendió a US\$ 1'011,642.00 (744,708.00 Euros), un 36.4% de incremento sobre el presupuesto original. En otras palabras, el Proyecto ha necesitado un aporte extraordinario equivalente a un tercio de su presupuesto original para poder terminar de ejecutarse. Por no contar con los Coordinadores Regionales para el desarrollo de todas las actividades originalmente contempladas en sus funciones, fue necesario contratar consultorías para realizar dichas actividades. Por ejemplo, para la capacitación de funcionariado en Seguimiento y evaluación de proyectos, el seguimiento a este proceso de formación, la operación del aplicativo informático, la sistematización del proceso de elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional, el desarrollo del marco conceptual del SINDCINR y la adquisición de equipos informáticos para los gobiernos regionales, entre otros.

Tabla 9. Presupuesto original vs. ejecución final del Proyecto

Concepto	Presupuesto inicial			Ejecución final			Δ%
	US\$	Euros	%	US\$	Euros	%	
Coste Total	741,849.00	557,195.00	100%	1'011,642.00	744,708.00	100.0%	36.3%
Aporte AECID	522,411.00	392,377.00	70%	792,203.00	579,890.00	78.3%	51.6%
Aporte APCI	219,439.00	164,818.00	30%	219,439.00	164,818.00	21.7%	-



Esta ampliación presupuestal fue asumida íntegramente por la AECID, cuyo aporte neto pasó a ser el 78.3% del costo final, aunque ello supuso un incremento del 51.6% sobre su presupuesto inicial como contraparte extranjera. El aporte de la APCI permaneció constante en este contexto y con ello la participación de la Agencia terminó disminuyendo hasta representar tan solo el 21.7% del costo total del Proyecto.

La mayor ejecución de fondos se dio durante el año 2010. Los principales gastos se dieron en el rubro de consultorías (42%), seguido del gasto de personal (36%) y de las inversiones, 13%. Los gastos de administración corresponden al 6%, al igual que los del rubro otros (talleres, viajes de supervisión).

Tabla 10. Ejecución presupuestal período 2008 -2011

Aportes AECID	2008	2009	2010	2011	Total
A.1 Personal (Remuneraciones Coordinador General y Coordinadores Regionales)	69,234.61	108,779.93	47,700.00	56,099.79	281,814.33
A.2 Gastos corrientes (Publicaciones, consultorías, pasajes y viáticos)	10,582.76	30,647.07	150,960.00	130,353.71	322,543.54
A.3 Formación		0.00	0.00	0.00	0.00
A.4 Inversión	8,191.07	45,132.61	44,386.00	0.00	97,709.68
A) Total costes directos	88,008.44	184,559.61	198,660.00	186,453.50	657,681.55
B.1 Administración	11,550.25	12,005.65	10,500.00	9,202.07	43,257.97
B.2 Diseño y evaluación		0.00	23,680.00	0.00	23,680.00
B.3 Otros (viajes de supervisión, apoyo a talleres y publicación de convocatorias)	6,842.95	10,448.80	26,577.00	1,853.66	45,722.41
B.4 Imprevistos		0.00	3,270.00	0.00	3,270.00
B) Total costes indirectos	18,393.20	22,454.45	64,027.00	11,055.73	115,930.38
Total AECID	106,401.64	207,014.06	262,687.00	197,509.00	773,611.70



Resultados no previstos. Valoración de logro alcanzado medio bajo.

Positivos. Valoración Media: 5.

- Fortalecimiento del Subsistema regional de cooperación internacional.
- 04 Gobiernos Locales, dos en Piura (Sechura y Piura), dos en Loreto (Belén y San Juan Bautista) tomaron la iniciativa de elaborar sus Planes Locales de Cooperación Internacional.
- Participación de diferentes actores regionales.

Negativos. Valoración Baja: 2.

- Falta de direccionalidad de la APCI para conducir el proceso de implementación del SINDCINR.
- Falta de facilidades por parte del Gobierno Regional de Huánuco. Si bien inicialmente esto fue percibido como una inversión para obtener recursos complementarios para la realización de sus Planes de Desarrollo Concertado, pasó a considerarse como un gasto, en el que las ganancias no se aprecian claramente.

Una de las principales expectativas de los gobiernos regionales para participar en el Proyecto, –al margen del cumplimiento de la ley– era estrechar la relación con la APCI para recibir su apoyo en la negociación con los organismos de cooperación. Ellos veían en la puesta en funcionamiento del SINDCINR la oportunidad para desarrollar este trabajo de manera coordinada, de allí su apoyo inicial al proceso. Sin embargo, algunos entrevistados/as consideran que la APCI no los vio como una contraparte ni como actores del proceso de negociación, sino, por el contrario, solo como receptores.

Asimismo, existía la expectativa por parte del funcionariado capacitado de poder desarrollar las competencias necesarias para elaborar y apoyar a otras dependencias regionales en la elaboración de proyectos susceptibles de ser presentados a la cooperación internacional, sin embargo, el nivel alcanzado por las capacitaciones no les permitió cumplir este objetivo.

Los Planes Regionales despertaron el entusiasmo en diferentes sectores de la sociedad civil en la medida en que un mayor número de representantes participara en el proceso. Si



bien estos Planes fueron validados socialmente durante su elaboración en el año 2009, al presente han recibido poca difusión, tanto dentro, como fuera del gobierno regional, salvo en el caso de Cusco, en donde se ha realizado una revisión y adecuación del Plan para elaborar un Programa Regional de Cooperación Internacional y un Proyecto de Inversión Pública para desarrollar capacidades del funcionariado del gobierno regional.

La APCI contó con un contexto inicialmente favorable, el cual no estuvo en condiciones de capitalizar a favor de la puesta en funcionamiento del SINDCINR. A pesar de contar con una serie de elementos que le hubieran permitido ponerlo en funcionamiento (contaba con el presupuesto para las actividades preparatorias gracias al aporte de AECID, el aplicativo informático desarrollado, equipos en los gobiernos regionales para poder utilizarlo, los planes regionales de la CINR para orientar la planificación regional), por no contar con un Proyecto de Reglamento para presentarlo al Poder Ejecutivo, sus avances se vieron limitados. Consideramos que la eficiencia a nivel global del Proyecto ha sido Media baja.

4.6 SOSTENIBILIDAD

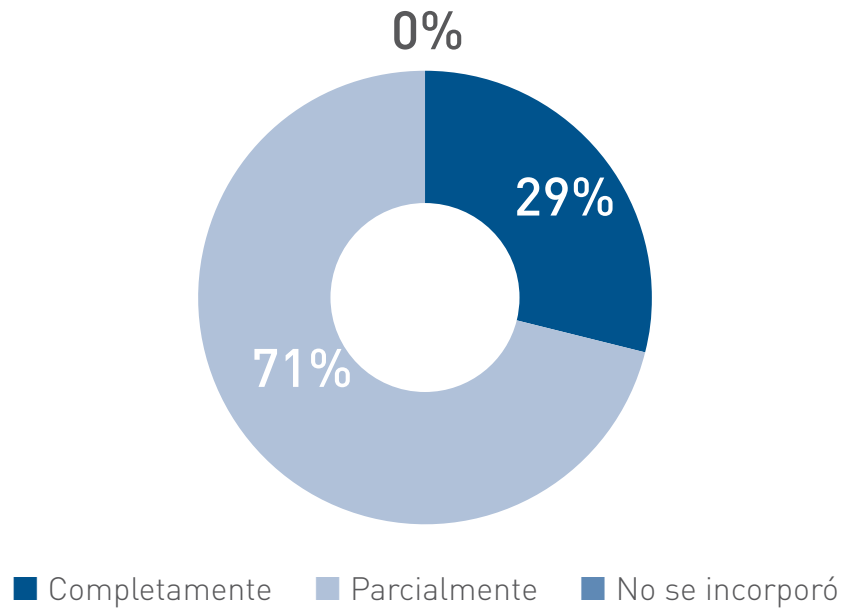
La sostenibilidad consiste en el conjunto de condiciones que determinan la consolidación y continuidad de los procesos impulsados por el Proyecto.

Incorporación de la Ley No. 28875 de creación del SINDCINR. Valoración de logro alcanzado bajo.

El objetivo del Proyecto era implementar el SINDCINR en el aparato estatal. En la APCI esto representaba una reconversión de su trabajo y una optimización del uso de los fondos de la Cooperación Internacional No Reembolsable por parte del sector estatal. Al término del Proyecto encontramos que el 71% de los actores entrevistados considera que la Ley 28875 fue incorporada parcialmente, mientras que el 29% considera que no fue incorporada por la APCI.



Gráfico 5. Incorporación de la Ley 28875 en la estructura de la APCI



Entre las razones que influyeron para que la incorporación no fuera completa tenemos:

- No se contaba con claridad conceptual para saber si lo que la APCI quería hacer era descentralizar o desconcertar la Cooperación Internacional No Reembolsable. Esta discusión implica el propio rol de la APCI, de forma que el Proyecto de Reglamento de Ley para su implementación, al presente, sigue en elaboración por falta de acuerdo.
- Falta de la implementación presupuestal para que la APCI pudiera cumplir con los requerimientos técnicos mínimos para incorporar las funciones que comprendía el Proyecto.
- Falta de apoyo congresal, luego del cambio de gobierno²³; la Ley 28875 perdió sus impulsores iniciales para el ley en los términos inicialmente propuestos.
- Posteriormente, si bien existieron dos propuestas de reglamento, la primera no tuvo el apoyo de la propia APCI y la segunda no contó con el respaldo del Minis-

²³ La Ley se discutió y aprobó durante el gobierno del presidente Alejandro Toledo, fue promulgada en agosto del 2006 cuando acaba de asumir el gobierno el presidente Alan García (julio 2006).



terio de Relaciones exteriores. La APCI no se encontraba lista para implementar los cambios que la aplicación de la Ley contemplaba; con el cambio de gobierno cambiaron las prioridades nacionales, especialmente con respecto al proceso de regionalización y reforma del Estado. Las motivaciones que impulsaron la Ley 28875 cambiaron con el relevo de autoridades.

- La norma no llegó a incorporarse a nivel de la estructura y funciones dentro de la APCI.
- Para la APCI la ejecución del Proyecto AECID junto con el de la Unión Europea fue una importante oportunidad de dotar a la institución de los recursos para implementar el cumplimiento de la Ley 28875.

Apropiación del Proyecto y sus beneficios por las contrapartes. Valoración de logro alcanzado baja.

El Proyecto buscó su apropiación en el plano formal mediante la firma de convenios de cooperación con los 26 gobiernos regionales. En lo operativo, la presencia de los Coordinadores Regionales debería haber facilitado este proceso, con el apoyo que debían brindar para su implementación (Planes y Programas Regionales de Cooperación Internacional).

Este proceso, con el término de los contratos de los Coordinadores Regionales (mediados del año 2009) y con los cambios de funcionariado (enero 2011) se perdió, o al menos perdió el impulso inicial. Al presente existe un desconocimiento en las diferentes gerencias y sectores visitados acerca del trabajo desarrollado para la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional y de los alcances del SINDCINR.

Esta falta de apropiación de los productos no solo se ha dado en las regiones, sino también en la APCI, en donde no se han logrado incorporar los alcances de las consultorías especialmente contratadas para facilitar este proceso. A lo largo de las entrevistas sostenidas con los diferentes actores hemos podido apreciar que, si bien se valoran los productos del Proyecto, estos no vienen siendo utilizados.



Tabla 11. Resumen de las principales consultorías contratadas por el Proyecto

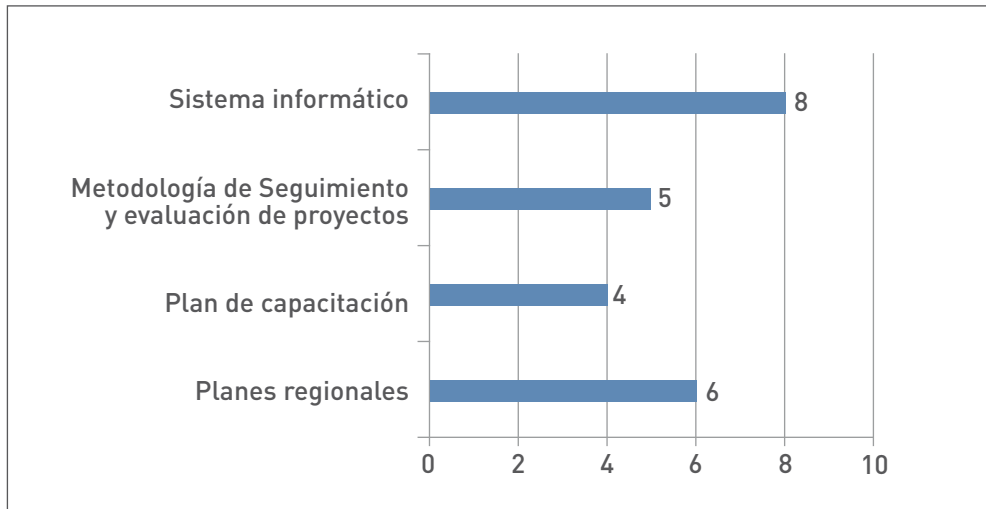
Año	Consultoría
2007	Perfil del Proyecto SINDCINR
2009	Diseño de metodología para elaborar Programa Regional de la CINR
2009 - 2010	Diseño del Sistema Informático
2011	Implementación del Sistema Informático
2010	Sistematización de los Planes Regionales de la CINR
2010	Cartilla difusión
2010	Implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos de la CINR oficial
2010	Elaboración del Estudio de Línea de Base
2010	Elaboración de propuesta normativa para regular el SINDCINR, Formulación de los Planes Regionales de la CINR y del Programa Nacional y Regional de la CINR
2010	Preparación y desarrollo metodológico de los 03 módulos de capacitación - Nivel Básico (Metodólogo)
2010	Fortalecimiento conceptual del SINDCINR
2010	Diseño de metodología para la elaboración del Programa Nacional y Regional de la CINR
2010	Elaboración de la propuesta normativa para regular la formulación de los Planes Regionales y el Programa Nacional y Regional de la CINR
2010	Preparación y desarrollo metodológico de los 03 módulos de capacitación - Nivel Básico
2010 - 2011	Monitoreo y Evaluación del Plan de Fortalecimiento de Capacidades y del Programa de Capacitación

El gráfico siguiente permite apreciar la valoración de los diferentes actores involucrados con los productos del Proyecto. En él podemos apreciar que la principal valoración la tiene el Sistema informático, le siguen los Planes Regionales de Cooperación Internacional, que si bien su alcance es restringido al presente, es considerado como un buen inicio de un Sistema de planificación de la cooperación internacional; le sigue la Metodología de evaluación y seguimiento por su criterio práctico y utilidad para evaluar los cambios producidos por los



proyectos. Finalmente, el aspecto menos alcanzado es el Plan de capacitación que no respondió a las necesidades prácticas del funcionariado.

Gráfico 6. Incorporación de los productos del Proyecto en la APCI y en los gobiernos regionales



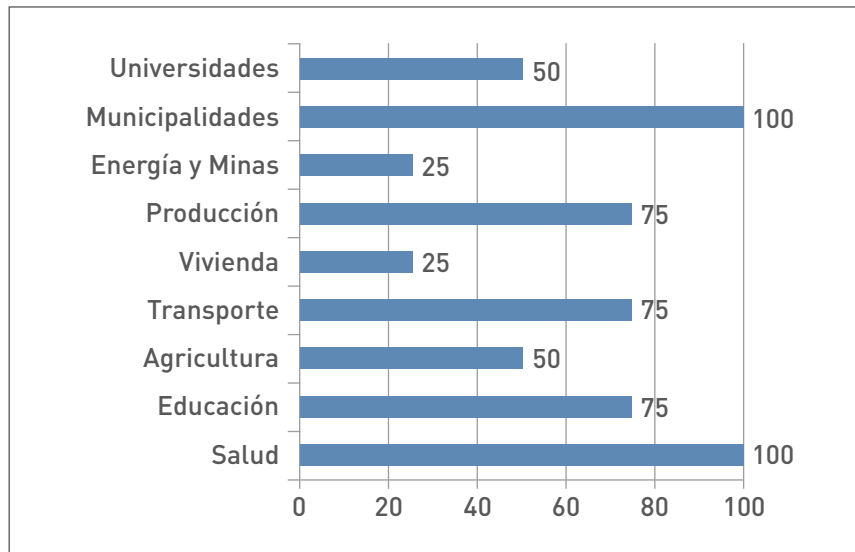
En tal sentido, consideramos que por la falta de preparación institucional de la APCI para apropiarse del SINDCINR, las regiones tampoco pudieron apropiarse del Sistema.

Entidades y sectores involucrados en los procesos puestos en marcha. Valoración de logro alcanzado bajo.

El Proyecto logró una importante capacidad de convocatoria regional para la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional. El gráfico a continuación muestra que los sectores más involucrados fueron Salud, Producción y Educación, mientras que los menos involucrados fueron Energía y Minas, Vivienda, Agricultura, dado que cuentan con recursos propios para la ejecución de sus actividades. Por otro lado, en el caso de las universidades, estas canalizan directamente sus necesidades y convenios con los cooperantes.



Gráfico 7. Sectores involucrados en las actividades del Proyecto en las 04 regiones.



Participaron en las 4 regiones: 100, participaron en 3 regiones: 75, participaron en 2 regiones: 50, participaron en una sola región: 25.

Factores que facilitarían / dificultarían la sostenibilidad. Valoración Media baja.

El Proyecto inicialmente logró una serie de adhesiones, las que se fueron debilitando en la medida en que no sintieron que el Proyecto les representaba un beneficio. Si bien se perdió un espacio importante, este podría recuperarse, si se consideran los siguientes elementos para retomar el trabajo avanzado. Existen un conjunto de elementos que podrían favorecer este proceso.

- Facilitaría su continuidad.

A nivel de la APCI

- Si es que la APCI asume como objetivo prioritario la implementación del SINDCINR.
- Mantener al funcionariado involucrados en la implementación del Proyecto.
- Tomar la decisión de operar el Sistema informático desarrollado.



- Utilizar el Comité de Coordinación Institucional como un espacio a partir del cual desarrollar conceptualmente el SINDCINR, en caso que no se pueda desarrollar en el corto plazo la reglamentación, ya que al estar representados los ministerios y los gobiernos regionales y locales, esto tendría un efecto vinculante en sus integrantes.
- A partir de algunos de los cuadros formados se podría desarrollar un consejo asesor a nivel de las 04 regiones piloto para la elaboración de proyectos destinados a la CINR. Mejor calidad en el ciclo de proyectos.
- Se cuenta con la experiencia participativa de planificación a través de la confección de los Planes de Cooperación Internacional y una Metodología validada, que podría ser utilizada para la elaboración de los Programas Regionales de Cooperación Internacional.
- Adoptar institucionalmente la metodología de Seguimiento y evaluación de proyectos desarrollada en el marco del proyecto.
- Se cuenta con varios elementos sobre la base de las consultorías contratadas para desarrollar el marco conceptual del SINDCINR.
- Crear una Dirección que tenga a su cargo el conducir el SINDCINR.
- Desarrollar una estrategia de difusión del SINDCINR.

A nivel de las regiones

- Contar con apoyo desde la APCI, de otra manera lo avanzado quedaría como un esfuerzo aislado y no como parte del trabajo institucional.
- Enlazar los diferentes formatos de la APCI con los de otras entidades públicas de manera que el ingreso de información al aplicativo informático no suponga un aumento innecesario de la carga laboral para el funcionariado público encargado.
- Existe voluntad para hacer transparente el uso de los recursos, y ganar credibilidad social, el sistema puede representar una importante ayuda para este fin.
- La Gerencia Regional de Desarrollo Económico de los Gobiernos regionales deberían incluir como una de sus actividades el realizar un seguimiento a los Planes Regionales de Cooperación Internacional.
- Existe una buena disposición por parte del funcionariado regional para ser capacitados, siempre y cuando lo que se le enseñe tenga una repercusión práctica en su trabajo, y esta cuenta con una certificación que les permita acreditar estas nuevas competencias.



Por otro lado se existen un conjunto de elementos que si no son abordados harían que se pierda lo desarrollado por el Proyecto al presente.

Dificultarían su continuidad

- La indiferencia frente a la reglamentación de la Ley que crea el SINDCINR.
- La falta de apropiación de la implementación del SINDCINR por parte de la APCI.
- La escasa capacidad de la APCI para asumir el liderazgo de la conducción del Sistema.
- La falta de continuidad del contacto de la APCI con las Oficinas Técnicas de los Gobiernos Regionales, y la no obligatoriedad del uso del sistema por la falta de una reglamentación que defina lo que se espera de los diferentes actores.
- La alta de capacidades para la formulación de proyectos, especialmente en los temas de costeo.
- La falta de una estandarización de los procesos: elaboración de los programas y proyectos.
- Falta de asesoramiento por parte de APCI a los operadores del SINDCINR.
- Escasez de información fiable para la sustentación de proyectos.
- Cambio de paradigma con respecto a lo que representa el SNIP.
- Falta de articulación entre las instancias de planeamiento regional y nacional.
- Escasa cultura de seguimiento y evaluación de proyectos, especialmente en relación a los de la cooperación internacional.
- Cambios de funcionariado.
- Capacitaciones tardías e inconclusas.
- Poco compromiso del equipo encargado de impulsar esta iniciativa.
- Dificultad por parte del funcionariado inicialmente capacitado para obtener permisos para participar en las siguientes capacitaciones.
- Los requerimientos técnicos del Sistema consideran un ancho de banda en Internet que no se consigue en todas las regiones del país, y que puede afectar la utilización de este por parte del funcionariado designado.
- Escaso manejo conceptual por parte del funcionariado de las Oficinas de Cooperación Internacional.
- Falta de presupuesto para implementar las actividades necesarias, tanto en la APCI como por los gobiernos regionales.



Consideramos que la sostenibilidad de los cambios y procesos introducidos por el proyecto es baja; estos dependen de un conjunto de factores que no se les aprecia presente para garantizar su sostenibilidad, estos en primer lugar dependen de la propia APCI tome la decisión si decide asumir el SINDCINR y establece los mecanismos necesarios para su implementación, y en segundo lugar del respaldo que el Poder Ejecutivo le brinde a este esfuerzo.



5

CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

CONCLUSIONES GENERALES

El Proyecto contó con una lógica de intervención bien planteada dentro de un marco lógico coherente; sin embargo, esta lógica estaba sustentada en que la APCI tendría como prioridad institucional la implementación de la Ley 28875 y que se contara con una reglamentación clara y precisa que permitiera salvar los vacíos conceptuales de esta. Ninguna de estas condiciones se dio, aunque se tuvo conocimiento de ellas durante la elaboración del Proyecto, porque se esperaba que esta situación se superara rápidamente, lo cual no ocurrió. Ello transformó un marco lógico organizado en un conjunto de actividades no articuladas.

Cabe señalar que la concepción de la Ley 28875 y la negociación del Proyecto correspondieron a funcionarios del gobierno del Presidente Alejandro Toledo y respondía a las políticas de gobierno de ese período. El Proyecto fue recibido por la nueva administración de la APCI (del presidente Alan García), que obedecía a otras políticas de gobierno. La nueva administración no lo asumió como una de sus prioridades. Esta puede ser una de las razones por las que el Proyecto no recibió la debida atención e impulso; a esto se suma el hecho de que la APCI no fuera capaz de apropiarse del Proyecto y desarrollar sus alcances dentro de su dinámica institucional.

El Proyecto sobreestimó la capacidad institucional de la APCI para su implementación. Si bien las actividades guardan una relación lógica, los plazos para su ejecución no; estos no fueron adecuadamente estimados y ello trajo como consecuencia un retraso en las actividades e incluso la necesidad de conseguir una ampliación presupuestal para completar las actividades que no llegaron a ejecutarse en los plazos programados.



La APCI a lo largo de la ejecución no logró establecer una posición clara y definida sobre su visión del SINDCINR. A pesar de los esfuerzos desarrollados para ello, no fue capaz de establecer las bases conceptuales ni lineamientos necesarios para la implementación del SINDCINR. Esta falta de claridad afectó la relación de la APCI con los gobiernos regionales y con los consultores y empresas contratados para apoyar el proceso.

A pesar de haber completado la mayor parte de actividades comprometidas, el Proyecto no logró articularlas de forma que fuesen de utilidad para garantizar su sostenibilidad. Sin embargo, la APCI cuenta en la actualidad con un conjunto de productos, generados en el marco del Proyecto, que consideramos de gran utilidad:

- El aplicativo informático del SINDCINR.
- Una metodología de seguimiento y evaluación de proyectos.
- La sistematización del proceso de elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional.
- Planes Regionales de Cooperación Internacional.
- Funcionariad capacitado para la utilización del aplicativo informático.
- Una base de equipos informáticos necesarios para operar el aplicativo informático instalado en los gobiernos regionales.
- Línea de base del estado de las Oficinas de Cooperación Internacional de los Gobiernos Regionales (si bien ese no fue el objetivo de la Línea de base, encontramos de utilidad el desarrollo de este aspecto).
- La consultoría realizada por funcionarios y funcionarias españoles/as para apoyar el proceso de implementación del SINDCINR.

Sin embargo, ninguno de estos productos se encuentra operativo ni ha sido utilizado para la toma de decisiones o incorporado en la dinámica institucional. La APCI no fue capaz de aprovechar la oportunidad que representó contar con el financiamiento de AECID ni la buena disposición inicial de los gobiernos regionales para implementar el Proyecto. A pesar de haber contado con los fondos necesarios para contratar las consultorías para apoyar la implementación del SINDCINR, los productos no fueron suficientes para promover los cambios necesarios.

Consideramos que en su conjunto, relacionándolo con su propósito, la ejecución del Proyecto fue **Media Baja**.



CONCLUSIONES SEGÚN CRITERIOS DE EVALUACIÓN

ALINEAMIENTO

1. El alineamiento del Proyecto en casi todas sus facetas ha sido el esperado porque ha permitido un doble alineamiento, el proyectado teóricamente en el Documento del Proyecto y el alineamiento real, producto de la ejecución efectiva del Proyecto.
2. Desde el plano puramente formal, el Proyecto está perfectamente alineado con las prioridades institucionales de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). A nivel de ejecución del Proyecto, se evidencia que la implantación y desarrollo del SINDR no era una prioridad real en las actividades habituales de la APCI, en tanto nunca se tomaron acciones claras ni hubo una asignación presupuestal adecuada. Caso distinto es el de la AECID que, según las opiniones de la población involucrada, el Proyecto contó con todo el apoyo para el desarrollo exitoso del Proyecto.
3. A nivel de los gobiernos regionales, el Proyecto estuvo alineado con sus principios rectores desde un plano teórico, mas la ejecución no cumplió con todas las expectativas levantadas y dejó trunco el proceso.
4. Con respecto a otras iniciativas de la CI de ejecución concomitante, el alineamiento del Proyecto no fue el esperado ni el debido. El Proyecto debió complementarse de forma casi perfecta con el Proyecto DCI-ALA/2007/019477 financiado por la Unión Europea. No se dio tal correlato, excepto por la expansión a otras regiones del país del sistema de formulación de Planes Regionales y del Sistema de evaluación y seguimiento.
5. El alineamiento con los actores de desarrollo regional y la convocatoria de espacios y mecanismos de coordinación tampoco tuvieron un funcionamiento satisfactorio. Casi todas las fuentes indican que hubo una conducta errática y fluctuante, dado que se comenzó con gran brio, con una convocatoria exitosa y un buen grado de concertación (que culminaron en los Planes Regionales de CI), pero esto fue declinando hasta ser prácticamente desaparecer hacia el final del Proyecto.



COHERENCIA

Coherencia externa:

1. El Proyecto es coherente con los planteamientos de los diversos documentos estratégicos de políticas públicas nacionales e internacionales que configuraron el contexto en el que se desarrolló.
2. Con respecto a los documentos estratégicos de los gobiernos regionales que participaron en el Proyecto, la coherencia y convergencia sí fue producto de las actividades del Proyecto. De hecho, los Planes Regionales de CI están contemplados e incorporados en los Planes Regionales de desarrollo de las 04 regiones piloto.
3. Respecto a los compromisos internacionales suscritos por el Gobierno peruano en materia de CI, el Proyecto fue coherente, dado que desde el inicio se construyó y sustentó sobre:
 - El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo y dentro de éste, específicamente, mejorar el funcionamiento del Estado para que sea más eficiente.
 - La Declaración del Milenio, Acápite V. Derechos humanos, democracia y buen gobierno.
 - El principio de eficacia de la Declaración de París sobre CI.

Los compromisos adoptados en el Programa de Acción de Accra y en el Forum de Alto Nivel sobre Efectividad de la Ayuda de Busan, aunque no han sido incorporados explícitamente, sí están presentes en toda la estructura y accionar del Proyecto.

Coherencia interna:

El Proyecto como ejercicio lógico ha sido impecablemente concebido pues:

- Los problemas identificados guardan correspondencia con los objetivos propuestos.



- La estructura de objetivos, resultados y actividades de la intervención está definida correctamente.
- Las actividades programadas son adecuadas para el logro de los objetivos de la intervención y sus indicadores son objetivos y verificables.

Sin embargo, las hipótesis estructurales de las que parte para hacer el constructo de ejecución no fueron adecuadamente sopesadas y se sobreestimó la claridad conceptual y el liderazgo que la APCI podía imprimir al proceso de descentralización de la CI y, por tanto, al Proyecto.

PERTINENCIA

1. El nivel de conocimiento de la propuesta y del planteamiento de la Ley 28875 que crea del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDR) es razonable. Sin embargo, los involucrados e involucradas difieren en sus percepciones sobre el grado de participación de los gobiernos regionales y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en la elaboración del Documento de Proyecto, lo cual plantea dudas desde un inicio sobre el nivel de apropiación del Proyecto.
2. El Proyecto responde adecuadamente a las necesidades de los gobiernos regionales y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en materia de Cooperación Internacional (CI), sobre todo, ante la publicación de la mencionada Ley 28875.
3. El inicio del Proyecto se lleva a cabo demasiado temprano, cuando aun no ha habido suficiente tiempo para que la APCI haya asimilado los mandatos de la Ley y haya implementado las bases mínimas para el desarrollo del SINDCINR dentro de la propia agencia y/o en su ámbito de trabajo.
4. La falta de liderazgo, claridad y apoyo desde la APCI con respecto al SINDCINR marcó el rumbo del Proyecto, dejó trucas muchas de las actividades que éste debía llevar a cabo y produjo finalmente que el cumplimiento de actividades aisladas no llevara a la obtención de los resultados esperados.



5. Entre las actividades ejecutadas, el funcionariado y autoridades de Lima destacan la enorme relevancia del desarrollo del Sistema de evaluación y seguimiento de proyectos de CI. Los actores regionales, en contraposición, otorgan mayor importancia a la capacitación. En ambos casos, la elaboración de los Planes Regionales ocupa un lugar secundario.
6. Con relación a la pertinencia de la capacitación consideramos que las capacitaciones no lograron desarrollar las competencias propuestas por el Proyecto (elaboración, monitoreo y evaluación de proyectos de Cooperación internacional no reembolsable). Estas lograron presentar una visión general de la temática de la cooperación internacional no reembolsable, y por otro lado familiarizar a el funcionariado regional con la operación del aplicativo informático del SINDCINR.
7. Los planes regionales de CINR son pertinentes para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de CI de cada región, sin embargo han producido frustración (ámbito regional y nacional) el hecho de que todavía no hayan sido incorporados a la Política Nacional²⁴ de CI y que tan solo hayan quedado levemente reflejados en los planes anuales de APCI.

EFICACIA

1. A pesar de contar con un Sistema de monitoreo apropiado en su formulación y con una propuesta de indicadores establecida por el estudio de Línea Base, el Proyecto no lo utilizó ni tampoco fue requerido por AECID. En su lugar se optó por dar cuenta de las actividades realizadas.
2. Si bien el Proyecto cumplió con la ejecución de la mayor parte de actividades programadas: formulación y aprobación de los Planes Regionales de Cooperación Internacional, desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo y de su aplicativo informático, entre otros, este no consiguió enlazarlas de manera de poder alcanzar los resultados propuestos.

24 La Política Nacional de CI vigente en la actualidad data del año 2006. Una nueva Política Nacional debería ser publicada antes de finales de 2012.



3. Los tiempos de respuesta institucional de APCI para manejar la relación con sus consultores y sus productos han sido muy dilatados. Ello ocasionó que se extendieran los plazos y que los Coordinadores Regionales actuaran de forma autónoma y que respondieran, a título personal, cuando se requerían precisiones institucionales. Estos vacíos se percibieron particularmente en el proceso de elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional.
4. Al finalizar el Proyecto se cuenta con 04 Planes Regionales de Cooperación Internacional, la mayoría elaborados participativamente; 03 están aprobados mediante Ordenanza Regional y 01 espera su aprobación (Región Huánuco). El Plan elaborado por el gobierno regional de Cusco fue actualizado por iniciativa propia, con el apoyo de la APCI, mediante un proyecto financiado por la Unión Europea. No solo actualizó el Plan, también se elaboró el Programa Regional de Cooperación Internacional y un Proyecto de Inversión Pública, para fortalecer la Oficina de Cooperación Internacional de Cusco.
5. En las otras 03 regiones²⁵, los Planes de Cooperación Internacional han tenido una escasa difusión y han perdido vigencia. Los cambios de funcionariado y autoridades dificultaron su utilización, por parte de los nuevos funcionarios y funcionarias, en la elaboración de sus proyectos. En tal sentido, la reciente impresión de resúmenes de estos Planes por la APCI contribuirá a su difusión en las nuevas administraciones (es importante tener presente que las autoridades regionales que aprobaron los Planes Regionales de Cooperación Internacional fueron renovadas después del proceso electoral del año 2011).
6. Si bien la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional permitió la visibilización del trabajo de las Oficinas y/o Subgerencias de Cooperación Internacional y la conformación de los comités de coordinación institucional para su seguimiento, los cambios de personal y la falta de voluntad política han propiciado que se fueran diluyendo los logros iniciales.
7. La lógica de la intervención suponía que, contando con los Planes Regionales de Cooperación Internacional, los gobiernos regionales continuaran con los Programas de Cooperación Internacional; sin embargo, esto no fue así. Este impulso se esperaba

25 Piura, Loreto y Cusco



fuera asesorado y acompañado por los Coordinadores Regionales contratados por el Proyecto; sin embargo, el plazo de los contratos resultó insuficiente para el desarrollo de las actividades a su cargo. Por su parte, los gobiernos regionales no continuaron con este trabajo debido a que no contaban con personal con la competencia ni el tiempo para encargarse de esta tarea y, por otro lado, no existía una orientación clara por parte de APCI para acompañar este proceso.

8. El Proyecto buscó desarrollar un Sistema de capacitación de tres niveles en Cooperación Internacional, con el fin de desarrollar capacidades en el sector público; sin embargo, solo se elaboró el módulo básico de competencias; la falta de acuerdo institucional no permitió concluir esta tarea.
9. Un importante aporte del Proyecto fue la sistematización del proceso de elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional; este trabajo permitió orientar la elaboración de los Planes Regionales en las otras regiones.
10. Consideramos como uno de los principales aportes del Proyecto el haber dotado a la APCI de un Sistema de monitoreo y evaluación de proyectos, que a pesar de no haber sido utilizado es una fortaleza que podrá ser retomada cuando la dirección de la APCI decida hacerlo.

EFICIENCIA

1. El Proyecto, en lugar de fortalecer la implantación del SINDCINR, suscitó la discusión sobre la conceptualización del SINDCINR, generando las consiguientes incertidumbre y lentitud en la toma de decisiones y el inadecuado registro de ejecución de actividades realmente relevantes.
2. Los tiempos programados para la ejecución del Proyecto no fueron realistas, dado que no se adecuaban a las actividades comprometidas. El caso que más resalta es el tiempo programado para la elaboración de los Planes y Programas Regionales de Cooperación Internacional y para la capacitación de funcionariado regional en elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos. Todas estas actividades fueron estimadas para ser realizadas en el lapso de 01 año por parte de los Coordinadores Regionales. A ellos les tomó cerca de 01 año 2 meses facilitar y lograr la aprobación solo de los Planes



Regionales de Cooperación Internacional. Esta inadecuada estimación del esfuerzo necesario para realizar este trabajo trajo consigo la reprogramación de las actividades, la contratación de consultorías que no estaban consideradas y la necesidad de una ampliación presupuestal para llevar a cabo estas actividades.

3. La APCI buscó romper la inercia institucional para la ejecución del Proyecto. Debido a los problemas para su ejecución probó 3 modelos de gestión para su ejecución, buscando desarrollar un mayor compromiso institucional. Pero ello no logró los cambios esperados, las diferentes direcciones siguieron percibiendo el Proyecto como ajeno a su rutina institucional.
4. La falta de liderazgo, claridad y apoyo desde la APCI, con respecto a la implementación del SINDCINR, marcó el rumbo del Proyecto y dejó trunca muchas de las actividades que este debía llevar a cabo.
5. El nivel de competencias del funcionariado regional –especialmente de las Oficinas o Subgerencias de Cooperación Internacional– en relación a la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo financiados con fondos de la cooperación internacional, conceptual y operativamente es elemental, dado que es una tarea que regularmente no realizan. Se esperaba que el Programa de capacitación a funcionarios y funcionarias de gobiernos regionales desarrollara estas competencias, pero dado que la capacitación se centró en los aspectos operativos del Sistema informático, el funcionariado capacitado no estuvo en condiciones de desarrollar sus competencias ni de contribuir a su sostenibilidad ni extensión.
6. Al respecto, es importante precisar que existen dos grupos de funcionarios y funcionarias que participaron en este proceso: uno, formado por funcionarios/as con experiencia en elaboración de proyectos, especialmente de las Oficinas de Proyectos de Inversión Pública; el otro, por técnicos/as y profesionales sin formación ni experiencia en proyectos de cooperación internacional. Ambos grupos consideraron las capacitaciones de carácter informativo y útiles para la interacción con el Sistema, pero insuficientes a nivel de competencias para la elaboración, seguimiento y evaluación de proyectos.
7. El funcionariado de las Oficinas Regionales de Cooperación Internacional en muchos casos no cuentan con los conocimientos ni la experiencia necesarios para desempe-



ñar los cargos, de forma que el aprovechamiento del Programa de capacitación fue restringido, dado la escasa base conceptual que poseen. La APCI, gracias al Proyecto contó con los recursos necesarios para desarrollar una sistema de capacitación que permitiera dar respuesta a esta situación, sin embargo, no fue capaz aprovechar esta situación, por la falta de claridad conceptual sobre qué es lo que requieren los gobiernos regionales.

8. Consideramos que el Sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de cooperación internacional es uno de los mayores logros del Proyecto, por la facilidad de su uso y la metodología que aporta para el seguimiento y ordenamiento de la cooperación internacional oficial a nivel nacional. Supone un cambio conceptual en la preocupación por la efectividad y eficiencia de los proyectos, porque va más allá de los elementos contables. Sin embargo, este no entró en operación durante la ejecución del Proyecto, a pesar de haberse instalado en los servidores de la APCI y estar listo para su utilización.
9. La adquisición de equipos informáticos para los gobiernos regionales fue una actividad no contemplada inicialmente; sin embargo, fue necesaria para que los gobiernos pudieran utilizar el aplicativo informático desarrollado.
10. El nivel de conocimiento de la propuesta y del planteamiento de la Ley 28875 que crea del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable (SINDCINR) es razonable. Sin embargo, los involucrados difieren en sus percepciones sobre el grado de participación de los gobiernos regionales y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en la elaboración del Documento de Proyecto, lo cual plantea dudas, desde un inicio, sobre el grado de apropiación del Proyecto.
11. Al finalizar el Proyecto, la APCI no había logrado incorporar, en su estructura, los alcances de la Ley 28875, por no haber conseguido un acuerdo institucional; por ello, la apropiación de los aportes del Proyecto fue limitada. Al presente se encuentra en revisión un Proyecto de Reglamento que se espera que contribuya a fijar una posición institucional que permita articular estos productos.
12. El Proyecto incluyó la asesoría técnica de funcionariado español de la Dirección de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo. En el Informe final ASESORÍA TÉCNICA SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE COOPERACIÓN



INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE, se plantean dos escenarios posibles para la implementación del SINDCINR; el primer escenario, que era el ideal, considera la promulgación del Reglamento de la Ley 28875 que llenara los vacíos conceptuales y permitiera su implementación; y el segundo, un escenario en el cual no se cuenta con el Reglamento, pero se impulsa el SINDCINR desde el Comité de Coordinación Institucional. Ambas posibilidades son analizadas en dicho informe, sin embargo no tuvieron eco en las acciones institucionales.

13. En la misma línea se contrató a la empresa BDO, para desarrollar el marco conceptual del SINDCINR; sin embargo, este trabajo, al igual que el anterior, no tuvo la repercusión esperada para poder avanzar en el desarrollo de un proyecto de Reglamentación o para establecer una posición institucional sobre el tema.

SOSTENIBILIDAD

1. El primer elemento que permitiría a la APCI implementar el SINDCINR era incorporarlo en su estructura. Este proceso de base no se dio durante la ejecución del Proyecto; por el contrario, sus actividades no fueron asumidas como propias por parte de las diferentes Direcciones, sino como una actividad ajena.
2. Los Planes Regionales de Cooperación Internacional fueron importantes como un esfuerzo inicial para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de CI de cada región. Produce frustración –en los ámbitos regional y central– el hecho de que todavía no hayan sido incorporados en la Política Nacional²⁶ de CI y que tan solo hayan quedado levemente reflejados en los Planes Anuales de la APCI.
3. Al finalizar el Proyecto, el rol de los Planes Regionales de Cooperación Internacional se restringe a ser un instrumento de respaldo por parte de las ONG (en el caso de Piura) para sustentar la pertinencia de sus proyectos y, en Loreto, es utilizado por la Oficina de cooperación Técnica Internacional para corroborar la alineación de los proyectos presentados por las ONG con los Objetivos Regionales de Cooperación Internacional. Salvo en el caso de Cusco, en donde el Gobierno Regional consideró necesaria su ac-

26 La Política Nacional de CI vigente data del año 2006. Una nueva Política Nacional debería ser publicada antes de finales de 2012.



tualización, en los otros tres gobiernos regionales (Loreto, Huánuco y Piura), estos han sido relegados, ignorando su existencia la mayor parte de sus directores y gerentes.

4. Los gobiernos regionales, si bien facilitaron los medios para la realización de las capacitaciones, no siempre comprendieron la necesidad de mantener un núcleo de funcionariado sensibilizado y capacitado en esta temática; ello implicó que solo un número limitado de funcionarios y funcionarias que participó en la elaboración de los Planes Regionales de Cooperación Internacional fuera incluido en las capacitaciones realizadas por el Proyecto, perdiéndose la secuencialidad; asimismo, parte del funcionariado capacitado no fue ratificado, perdiéndose el conocimiento institucional avanzado.
5. El proceso de capacitación desarrollado fue insuficiente para dejar instaladas capacidades en el funcionariado regional para la elaboración de proyectos de desarrollo para ser ejecutados con fondos de la Cooperación Internacional ni para asumir el seguimiento y la evaluación de los proyectos a su cargo.
6. La falta de una posición institucional definida sobre el SINDCINR por parte de los diferentes Directores Ejecutivos de la APCI tiene implicancias negativas en la sostenibilidad de las inversiones y actividades desarrolladas por el Proyecto, en la implementación del SINDCINR y en el esfuerzo de las diferentes instituciones que lo integran. En marzo del 2012 asumió un nuevo Director Ejecutivo en el marco de un proceso de reorganización institucional, y hasta la redacción del presente informe no se tiene conocimiento de que esta situación haya cambiado.
7. El nivel de manejo alcanzado para el ingreso de información en el aplicativo informático del SINDCINR, producto de las capacitaciones, se viene perdiendo; por un lado el funcionariado es rotado o sale de la institución y aquellos y aquellas que quedan, por el tiempo transcurrido, van olvidando lo aprendido en las capacitaciones.
8. En la medida en que el Sistema no sea utilizado va perdiendo su vigencia, y es susceptible de ser dejado de lado por la APCI, sin haber tenido la oportunidad de mostrar su utilidad.



9. En tanto la APCI no alcance una posición institucional definida sobre el SINDCINR y a partir de ella impulse la aprobación del Reglamento de la Ley 28875, la sostenibilidad de las actividades y los productos alcanzados corren un grave riesgo de perderse.



6

RECOMENDACIONES

A continuación presentamos un conjunto de recomendaciones elaboradas a partir de los criterios de evaluación empleados.

COHERENCIA

La implementación de la Ley 28875 requiere el desarrollo de un marco de referencia conceptual que sea aceptado por las diferentes direcciones de la APCI y que sea impulsado por su Director Ejecutivo. En tanto no se cuente con una propuesta institucional del SINDCINR, los intentos por implementarlo serán percibidos como esfuerzos desarticulados, y su acatamiento y respaldo por parte de las diferentes unidades orgánicas y/o dependencias estatales será mínimo o variable.

El desarrollo de un marco conceptual de referencia, no solo es un esfuerzo que se debe dar al interior de la APCI, sino que, contando con una posición institucional, este marco debe ser debatido con los integrantes del Sistema Nacional de Cooperación Internacional a fin elaborar una propuesta que integre el mayor número de puntos de vista. El Comité de Coordinación Institucional de la APCI es un espacio pertinente para iniciar este trabajo.

El Comité de Coordinación Institucional de la APCI es una instancia donde están representados todos los actores del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, que en caso de no darse la Reglamentación de la Ley 28875 en el corto plazo, se pueden desarrollar las bases para implementar una versión piloto del SINDCINR.

Es importante que los proyectos con mejores argumentos para ser aprobados por AECID cuenten con un estudio de viabilidad (evaluación ex ante), a fin de analizar si las condiciones



se hayan dadas para su ejecución. En el caso del presente Proyecto, las condiciones de base no estuvieron dadas previamente, sin embargo, se procedió con su financiamiento.

Los sistemas de monitoreo de AECID deben ser de utilidad para decidir si una iniciativa merece continuar siendo apoyada. El Proyecto evidenció durante toda su ejecución los mismos problemas que hacían prever que no se obtendrían los resultados esperados, a pesar de ello se optó por continuar apoyando a la APCI.

PERTINENCIA

La implementación del Sistema supone una interesante oportunidad para que la APCI pueda replantear su rol, de forma que logre posicionarse firmemente en el espacio de la cooperación internacional en el Perú como un interlocutor con poder de convocatoria de los gobiernos regionales y ministerios en temas de su competencia. Este debate debe ser realizado a nivel del Poder Ejecutivo y con su apoyo, ser plasmado en una nueva propuesta legislativa que actualice la de 1971, ello supone un trabajo de incidencia a nivel del Poder Legislativo y contar con el apoyo de la Presidencia para respaldar esta propuesta.

Es necesario que el actual proyecto de Reglamento de la Ley 28875²⁷ sea consensuado como propuesta institucional y sea respaldado por su Director Ejecutivo. La APCI debe asumir en la práctica el liderazgo ante la cooperación internacional no reembolsable del Perú, y para ello debe adecuar sus roles y establecer las nuevas responsabilidades institucionales a la luz de los acontecimientos que tuvieron lugar en años anteriores.

Los Planes Regionales de la CINR han supuesto un ejercicio importante y altamente pertinente para el ordenamiento y coordinación de actividades en el escenario de la cooperación internacional a nivel regional. Por tanto, debieran ser incorporados en la política nacional de cooperación internacional que la APCI tendría que establecer.

27 Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable.



EFICACIA

Si bien la elaboración y aprobación de los Planes Regionales de Cooperación Internacional representan uno de los mayores logros del Proyecto, estos requieren de la elaboración de un programa que permita realizar el seguimiento de los planes regionales y su articulación con el trabajo que se desarrolla para su cumplimiento. En tal sentido, es necesario continuar el trabajo iniciado. La experiencia nos muestra que las Oficinas y Subgerencias regionales de Cooperación Internacional no cuentan con el personal que pueda conducir este proceso. Es recomendable que como parte del presupuesto que la APCI solicite para implementar la Ley 28875, se incluya una partida de consultores/as locales que puedan apoyar este esfuerzo.

Los Programas de capacitación deben estar orientados, en primer lugar, a las necesidades reales del Sistema y, a partir de estas se deben estructurar los contenidos y actividades pedagógicas, incluyendo el conocimiento del perfil del funcionariado a capacitar. Las capacitaciones requieren una secuencialidad de contenidos, con el compromiso de los capacitados y capacitadas y sus instituciones de asegurar su continuidad en las actividades del Programa. Los objetivos y requisitos deben ser previamente conocidos por el funcionariado a capacitar.

Consideramos importante, por parte de AECID, que en caso se produzcan modificaciones en el proceso de monitoreo de los proyectos, estos sean formalizados en el acta de seguimiento.

Es importante que los Gobiernos Regionales tengan en claro cuál es el rol que deben cumplir las Oficinas o Subgerencias de Cooperación Internacional y su relación con la APCI. La Reglamentación de la Ley 28875 supone un momento oportuno para cristalizar este proceso. Sería recomendable que se realice un estudio exploratorio a fin de conciliar las visiones.

Consideramos conveniente realizar un proceso previo de selección del personal a capacitar, de forma que pueda asegurarse un nivel mínimo de conocimientos, estabilidad en la institución y que sus funciones estén vinculadas con la materia de capacitación.

Es importante sensibilizar al funcionariado regional, respecto a la importancia de brindar facilidades a funcionarios y funcionarias designados para asistir a las sesiones de capacitación. Para esto consideramos que podría apoyar la firma de un compromiso entre el trabajador/a, el jefe inmediato y el equipo capacitador. Luego de cada capacitación debería



entregarse un reporte de asistencia y de avance al funcionario y/o funcionaria y su jefe, dándole una mayor formalidad al compromiso.

EFICIENCIA

Los convenios marco y específico representan una importante herramienta para institucionalizar procesos, sin embargo, en la práctica, si estos no establecen partidas presupuestales que garanticen el cumplimiento de compromisos, estos no pasarán de ser solo un trámite formal. Los futuros convenios que se firmen para continuar con el trabajo de Planificación regional de la cooperación internacional y de la capacitación y uso del Sistema de Seguimiento y Evaluación, deben especificar claramente las fuentes de financiamiento de este trabajo, además de ser respaldados con la obligatoriedad de cumplimiento, lo que requiere la aprobación del Reglamento de la Ley 28875.

Resulta necesaria la implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades regionales en materia de cooperación internacional, identificando de antemano el nivel de conocimiento de las oficinas regionales de cooperación internacional. En este sentido, podría ser de mayor impacto trabajar un Programa de capacitación en convenio con universidades regionales bajo la modalidad de curso de especialización o diplomado. Ello podría despertar un mayor interés y garantizar un programa regular de fortalecimiento de capacidades, más allá de los alcances del Proyecto.

Si bien la comunicación entre AECID y la APCI fue fluida y constante, esta no fue del todo efectiva para propiciar cambios en la APCI que permitan mejorar la gestión del proyecto. En este punto es importante señalar que a pesar de la voluntad de las partes, al interior de la APCI no se lograba alcanzar acuerdos con la rapidez que el proyecto demandaba. El asumir un rol más presencial en el seguimiento del proyecto (sin afectar la independencia de APCI) hubiera podido ayudar a darle mayor fluidez a la intervención.

Es necesario fortalecer las competencias laborales del funcionariado de las Oficinas Regionales de Cooperación Técnica Internacional, la entrada en vigencia del Sistema va a suponer contar con un equipo de funcionarios y funcionarias con competencias en temas vinculados con el ciclo de proyectos. Un programa de cursos independientes no garantiza que el funcionariado desarrolle las competencias necesarias para desarrollar su trabajo. Al presente, las



diferentes direcciones regionales y gobiernos locales esperan un rol de apoyo y asesoría que el funcionariado de las Oficinas Regionales de Cooperación Internacional no se encuentra en condiciones de brindar.

VIABILIDAD

Es importante reevaluar el rol de la APCI con los Gobiernos Regionales respecto a la negociación de propuestas regionales de cooperación internacional. Existe un marcado interés por parte de los Gobiernos Regionales en ser considerados parte en el proceso de negociación –e incluso de dirigir el proceso negociación con el acompañamiento de la APCI– para captar fondos de la cooperación internacional para su región. Esto aplica para los fondos de cooperación internacional no reembolsable oficial, que comprenden los proyectos que debían ser ingresados al SINDCINR.

En relación al Sistema informático de seguimiento y evaluación de proyectos, consideramos que sería adecuado contar con una aplicación stand alone que permita el ingreso de la información, tanto si está conectado a Internet, como si no lo está, de tal forma que si hay problemas con el Internet no se produzcan cortes que obliguen a realizar una misma operación varias veces. Este Sistema debe poder enviar la información por Internet cuando esté disponible. Consideramos que esta posibilidad debe ser contemplada toda vez que el Internet en algunas regiones del Perú es inestable y de un bajo ancho de banda para la correcta operación del Sistema.

Es necesario que se limite en lo posible la movilidad y/o rotación de funcionarias y funcionarios capacitados/as o designados/as, de forma que puedan tener una permanencia de dos años como mínimo a fin de que puedan transferir sus conocimientos a los otros miembros de la oficina. Sería recomendable que el funcionariado capacitado cuando terminen su contrato o sean transferidos a otras áreas, deje como parte de su entrega de cargo al reemplazante los materiales de capacitación entregados por la APCI y/o que estos puedan ser descargados desde su página web.

El financiamiento de un Programa de fortalecimiento de capacidades es una responsabilidad compartida entre la APCI y los Gobiernos Regionales, que puede obtener su financiamiento



completo y/o parcial con fondos públicos mediante la forma de un proyecto de inversión pública, tal como al presente lo está preparando el Gobierno Regional de Cusco.

Es importante en este contexto, explorar otros mecanismos para promover el desarrollo. La promoción de alianzas público privadas entre organismos estatales y ONG para la preparación y ejecución de proyectos de desarrollo ya se viene aplicando, por ejemplo en la concesión de la red vial. La ejecución conjunta o encargada de proyectos de desarrollo supone una nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad civil, la cual puede contribuir a una mayor eficiencia en la utilización de fondos en áreas estratégicas para los gobiernos regionales. Esta modalidad puede ser de interés para las ONG en un momento en el que se vienen reduciendo los fondos de la cooperación internacional; en el caso de los gobiernos regionales les permitiría racionalizar mejor sus recursos para otras áreas de su competencia. El conocimiento y la experiencia en la elaboración y presentación de proyectos de los trabajadores de las ONG podría apoyar el fortalecimiento de capacidades de las Oficinas Regionales de Cooperación Internacional.



7

LECCIONES APRENDIDAS

En el Estado persiste el debate entre implementar nuevas políticas públicas de inmediato o producir un proceso de discusión que convoque a todos los actores y población beneficiaria involucrada y que conduzca a una buena conceptualización de las nuevas políticas, además de establecer un claro derrotero para su implementación. En el primer camino prima la rapidez de la ejecución frente al debate. El segundo, toma más tiempo, pues las ideas deben madurar socialmente, pero a menudo garantiza una ejecución más estable y sólida.

La APCI apostó por implementar de forma rápida el SINDCINR, aprovechando la oportunidad que representaba el apoyo económico de la AECID y de la Unión Europea, en el supuesto de que el marco conceptual podría ser fácilmente desarrollado y asumido institucionalmente durante su ejecución. Situación que no se dio. Implementar un sistema que involucra al Estado en su conjunto solo puede darse partiendo de bases sólidas, teniendo claro en qué consiste y qué se espera de él, y estando convencido de su necesidad, para ello hace falta un debate dentro y fuera de la organización y un tiempo para asumir el proceso.

Cuando el Proyecto fue elaborado se sabía que no existía un acuerdo institucional en su finalidad ni características, aun así se diseñó el Proyecto atendiendo en estricto a una secuencialidad lógica. Un marco lógico bien estructurado no reemplaza el desarrollo conceptual de una intervención.

A pesar de que un proyecto cuente con un marco lógico coherente, con recursos logísticos y económicos suficientes, con la buena disposición de las instituciones que componen el Sistema; si la entidad ejecutora no se apropia del sistema, todo esfuerzo que se realice no será sostenible.



Pareciera que la principal lección que se puede sacar del proceso de implementación de este Proyecto es precisamente el peligro que supone comenzar operaciones cuando las nuevas políticas públicas aun no han sido claramente debatidas ni desarrolladas. El inicio del Proyecto fue precipitado, pues no hubo suficiente tiempo para que a partir de la promulgación de la Ley 28875 se suscitara un debate en los miembros del Sistema Nacional de Cooperación Internacional en torno a las implicancias de la descentralización ni para desarrollar la normativa auxiliar a la Ley, fundamentalmente el Reglamento, el que hubiera marcado un claro rumbo a la ejecución del Proyecto.

La importancia de establecer metas y logros razonables dentro de los proyectos que no escapen a su ámbito de influencia. La capacidad del Proyecto de lograr que los planes regionales de cooperación internacional sean contemplados e incorporados en los planes nacionales de desarrollo es nula, pues se trata de competencias que corresponden a la institución que lidera el sector, en este caso el Ministerio de Relaciones Exteriores –aconsejado y acompañado por la APCI–, que es el órgano especializado en CI y sobre el cual no tiene mayor incidencia.

El compromiso de los donantes para prestar su ayuda considerando y participando en las estrategias de desarrollo, los sistemas de gestión y los procedimientos establecidos en los países receptores de la cooperación, es sin duda un elemento esencial del éxito de los proyectos emprendidos. Pero igualmente importante es que el país receptor siga los principios que rigen sus declaratorias y la ejecución efectiva de los programas y proyectos de cooperación. En este caso, el Proyecto contó con el alineamiento formal del Estado peruano (APCI), pero no con su apoyo efectivo.

En lo operativo encontramos que la firma de convenios con los gobiernos regionales para asegurar su adhesión al Sistema de seguimiento y evaluación de proyectos de Cooperación Internacional y para la adquisición de equipos informáticos por sí solo no garantiza el cumplimiento de los compromisos. Los elementos que sí garantizan el cumplimiento de los compromisos son los que cuentan con la asignación de recursos que permitan el desarrollo de las actividades involucradas y que exista una regulación legal que asegure su ejecución.

