



# INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO: "PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA  
DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ - PRODER PERU"







# INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

PROYECTO: "PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA  
DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ - PRODER PERU"

Programa de Cooperación Hispano Peruano  
Proyecto: "Programa de Descentralización y Reforma  
del Estado en la República del Perú - PRODER PERÚ"  
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo  
Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú  
Agencia Peruana de Cooperación Internacional



**EDITOR: PROGRAMA DE COOPERACIÓN HISPANO PERUANO  
PROYECTO: "PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y REFORMA  
DEL ESTADO EN LA REPÚBLICA DEL PERÚ - PRODER PERÚ"**

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](http://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](http://www.apci.gob.pe)

**PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ**

Jr. Carabaya cuadra 1, s/n, Cercado de Lima  
Lima, Perú  
Teléfono (0051) (01) 219 7000  
Página web: [www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)

**RESPONSABLES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA**

Juan Peris-Mencheta Barrio  
Carmela Chávez Irigoyen

**DISEÑO**

Romy Kanashiro



# ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>8</b>
1.1 Antecedentes y Objetivo	8
1.2 Ficha sintética de evaluación	9
<b>2. CARACTERIZACIÓN DEL PROYECTO</b>	<b>11</b>
2.1 Contexto general	11
2.2 Concepción inicial y evolución de la intervención	13
2.3. Estructura directiva y de gestión	14
2.4. Flujo de administración y gestión de los fondos	15
2.5. Caracterización Presupuestaria	17
<b>3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA EVALUACIÓN</b>	<b>18</b>
3.1 Enfoque general	18
3.2 Herramientas evaluativas empleadas	20
3.3. Condicionantes y límites del estudio realizado	21
<b>4. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN</b>	<b>23</b>
4.1 Análisis del Diseño	23
4.2 Análisis de Procesos	52
4.3 Análisis de Resultados	70
<b>5. CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS</b>	<b>81</b>
<b>6. RECOMENDACIONES</b>	<b>85</b>





# RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Descentralización y Reforma del Estado en la República del Perú (PRODER), aprobado en noviembre de 2006 en la IX Comisión Mixta Hispano-Peruana, se inscribe en el proceso histórico de impulso a la descentralización iniciado en el Perú en el año 2002. Su objetivo específico, apuntó al incremento de las capacidades institucionales y sociales a nivel nacional, regional y local, en el marco del proceso de descentralización y reforma del Estado, y sus componentes estuvieron relacionados con el fomento y gestión de las inversiones, la promoción de una cultura de descentralización, la capacitación y formación de funcionariado y formadores/as, el apoyo a la generación de consensos nacionales, y a la mejora de la infraestructura y equipamiento de las instituciones participantes.

Tuvo como principal soporte institucional instancias de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como a instituciones adscritas a ésta, y contó con una modalidad de gestión basada en la figura de co-dirección binacional (AECID-FONCHIP y PCM). El FONCHIP aseguró la administración de los recursos del proyecto, y las unidades ejecutoras de las actividades fueron directamente las instituciones participantes.

El Proyecto PRODER contó con un total de 4.246.000 Euros para su ejecución. Por la relevancia de sus contenidos y su incidencia en grandes procesos político institucionales, así como por la importancia absoluta y relativa de su asignación presupuestaria sobre el conjunto de la programación de la Cooperación Española, el PRODER fue el proyecto más significativo ejecutado durante el período 2007-2011, en el marco del programa de Cooperación Hispano-Peruano.

El Proyecto presentó una alta pertinencia, si bien su diseño (realizado a partir de criterios políticos coyunturales) no contó con las suficientes garantías técnicas, de participación de



los actores necesarios, ni de transparencia. No dispuso de información diagnóstica adecuada ni levantó una línea de base que diera sustento a cada una de las líneas de intervención, permitiendo un seguimiento y evaluación.

Sin embargo, la laxitud de su formulación dotó a la intervención de una alta flexibilidad y adaptabilidad a las necesidades estructurales y sobre todo coyunturales de las instituciones participantes, quienes encontraron en el proyecto un importante aliado en provisión de asesoramiento especializado, capacitación a funcionariado y dotación de equipamiento.

El Proyecto no estableció en su diseño relaciones de complementariedad y sinergia, ni en relación con otras intervenciones de la cooperación española ni en relación con otras fuentes cooperantes. Existieron en ambos espacios coincidencias puntuales que sí fueron aprovechadas durante la implementación de los diversos proyectos, pero no con la profundidad y alcance que pudieran haber sido deseables.

La sostenibilidad de las actividades y efectos positivos del proyecto no fueron convenientemente garantizados desde la fase de diseño, toda vez que no se dispuso de estrategias efectivas ni de compromisos institucionales medidos en dinero de contraparte y tiempo efectivo de dedicación por parte del personal institucional a cargo.

La muy alta rotación de personal directivo en las instituciones y al frente del proyecto por parte de la PCM, se tradujeron en constantes y múltiples cambios operados a nivel de planificación de actividades, en una inestable y deficiente asunción de tareas y compromisos al interior de la co-dirección, y en general en un debilitamiento significativo de la capacidad de gestión y seguimiento técnico del proyecto.

El Proyecto mostró graves índices de sub-ejecución presupuestaria sobre su período de implementación, con un promedio anual de gasto efectivo, calculado en base a la información contable, del 44%. El gasto dedicado a la formación ocupa más de un tercio de los fondos ejecutados, pero no ha existido ninguna estrategia explícita ni documento que justifique, planifique y articule adecuadamente esta línea transversal y fundamental de una intervención orientada desde su objetivo específico al fortalecimiento de aptitudes profesionales y capacidades institucionales.

Sobre el conjunto de procesos y actividades inducidos desde el PRODER y para una mayoría de instituciones implicadas, el grado de apropiación ha resultado entre medio y bajo. Excepciones



a esta tendencia han sido los resultados 5 y 6, para los que la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional e INDECI sí han asumido un protagonismo y liderazgo efectivos y que presentan visos de continuidad.

Si bien no es posible medir el grado de cumplimiento del objetivo específico del proyecto por no estar este debidamente cuantificado ni contar la intervención con una línea de base referencial, ha sido posible deducirlo del análisis de resultados que PRODER presentó un nivel de eficacia medio en el cumplimiento de las actividades y resultados previstos. El resultado que mejor desempeño presentó fue el consistente en el apoyo a la capacidad nacional para la prevención y reacción ante la ocurrencia de desastres (INDECI).

Los resultados obtenidos a través del análisis evaluativo son por lo general positivos en cuanto a la calidad, tanto en lo referido a la oferta de formación, como a los trabajos de consultoría revisados. Sin embargo, en la formación se encontró que un 36% de los alumnos/as consultados/as no ocupa en la actualidad cargos en la administración pública, y un 39% afirma no aplicar o aplicar de manera poco significativa los conocimientos adquiridos en su actual ocupación, lo que revela debilidades en cuanto a la eficacia de la instalación y fortalecimiento de capacidades institucionales y en cuanto a la eficiencia agregada en la inversión de recursos destinados a capacitación. Respecto de las consultorías, si bien se destaca la alta especialización y calidad, el grado de aplicabilidad actual y de sostenibilidad de las mismas se revela como medio o incierto.

El proceso evaluador, iniciado el 5 de marzo y concluido el 21 de junio de 2012, fue conducido por el equipo consultor conformado por Juan Peris-Mencheta Barrio y Carmela Chávez Irigoyen, bajo la supervisión del Comité de Seguimiento de la Evaluación conformado por Patricia Cáceres (Co-directora FONCHIP), Jorge Zapata (Co-director OGPP-PCM) y María del Rosario Zamora (APCI). A lo largo del mismo se revisaron un total de 73 documentos; se consultó de manera presencial a un total de 47 personas de 23 instituciones relacionadas directa o indirectamente con el proyecto y su ámbito de intervención. Sobre este universo, se aplicaron un total de 27 entrevistas en profundidad, 12 cuestionarios generales a informantes-clave institucionales y 3 grupos focales y 1 visitas de observación (Ver en Anexo memoria de trabajo de campo). De manera no presencial (mediante cuestionario aplicado vía telefónica y correo electrónico) se consultaron a un total de 89 alumnos y alumnas de los cursos de formación financiados por el PRODER a partir de una amplia selección muestral.



# 1

## INTRODUCCIÓN

### 1.1 ANTECEDENTES, OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

A finales de 2011 culminó la IX Comisión Mixta Hispano Peruana que regula el Programa de Cooperación entre los dos países para el período 2007-2010, procediéndose a iniciar un nuevo ciclo de programación (Marco de Asociación País). Con ocasión de la X Reunión del Comité Paritario del 9 de febrero de 2011, se elaboró un Plan de evaluación del PCHP en dos niveles: un nivel general en el que se aborda la evaluación del Programa de Cooperación Hispano-Peruano como un todo, y otro nivel más específico en el que se contempla la evaluación de cada una de las intervenciones que lo componen, entre ellas el PRODER, con el fin de transparentar la actuación de la cooperación española, extraer lecciones aprendidas de lo actuado, valorar el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en el proyecto e identificar aspectos, ya sea técnicos o de gestión, de posible replicabilidad en futuras intervenciones.

El contrato por el cual se inicia el proceso consultor fue suscrito el día 5 de Marzo de 2012 entre el equipo evaluador, compuesto por Juan Peris-Mencheta Barrio (Jefe de Misión) y Carmela Chávez Irigoyen (Experta), y el Fondo de Cooperación Hispano-Peruano.

El Objeto de evaluación es el Proyecto "Programa de Descentralización y Reforma del Estado en la República del Perú – PRODER PERU", que se inició en el año 2007 y tenía prevista su finalización en el año 2011; la intervención se extendió hasta 2012 con el fin de asegurar el cierre de una serie de actividades pendientes y de ejecutar un remanente presupuestario. El Proyecto ha tenido como única contraparte y co-ejecutora a la Presidencia del Consejo de Ministros, y como unidades ejecutoras del mismo a varias de las instituciones que la integran (Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública, Secretaría de



Coordinación, Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informático – ONGEI, Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR).

Como población-sujeto del proyecto, se ha integrado a funcionariado público tanto de la propia Presidencia del Consejo de Ministros como de otros ámbitos de la administración nacional, a profesorado universitario y a miembros de las organizaciones de la sociedad civil implicados en temas relacionados con descentralización y gobernabilidad, fundamentalmente.

La Evaluación ha abarcado la dimensión institucional, sectorial y geográfica del Proyecto, con incidencia en los actores de Lima e incluyendo algunas acciones en Cusco. En la dimensión temporal, el análisis ha cubierto el período transcurrido desde su inicio en el 2007 hasta su finalización en el 2011.

Además de los actores oficiales, la evaluación incluyó al grupo beneficiario directo de los programas de formación desarrollados: funcionariado de los tres niveles de gobierno, miembros de las fuerzas armadas y policiales, docentes universitarios/as y miembros de la sociedad civil.

## 1.2 FICHA SINTÉTICA DE EVALUACIÓN

<b>MOMENTO</b>	EVALUACIÓN FINAL - PERÍODO 2007-2011
<b>ÁMBITO GEOGRÁFICO</b>	Perú: Regiones de Lima, Cajamarca, Ayacucho y Cusco
<b>AGENTE EJECUTOR</b>	EXTERNO
<b>AGENTES CONVOCANTES</b>	AECID OTC PERÚ – PCM- APCI - FONCHIP
<b>AGENTES IMPLICADOS</b>	Presidencia del Consejo de Ministros, Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI, Acuerdo Nacional, ONGEI, SERVIR, Ministerio de Economía y Finanzas, CEPLAN, Fuerzas Armadas y Policía, Gobiernos Regionales de Lima, Cusco, Cajamarca y Ayacucho Funcionariado, alumnado y docentes
<b>NIVELES</b>	Diseño, Procesos y Resultados
<b>CRITERIOS PRIORIZADOS</b>	Pertinencia, Alineamiento, Eficiencia, Eficacia, Sostenibilidad, Apropiación



<b>CONTENIDO</b>	<b>Resultados del Proyecto</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Impulso y fortalecimiento del régimen fiscal y fortalecida la capacidad de gestión fiscal en los gobiernos regionales y municipales</li><li>2. Fomentados los mecanismos de articulación interinstitucional para mejorar la gestión (eficacia y calidad) de la inversión pública a nivel regional y local.</li><li>3. Mejora en la prestación de servicios y en la carrera pública</li><li>4. Incrementadas las capacidades del funcionariado público para asumir los nuevos roles en el proceso de descentralización y fomentada la red de formadores locales.</li><li>5. Promovidas visiones/agendas consensuadas en el marco de la descentralización y fortalecidos liderazgos locales</li><li>6. Promovido un Sistema Nacional de Defensa Civil moderno y fortalecido para la gestión del riesgo.</li></ol>
<b>OBJETIVO GENERAL</b>	Valorar el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en el proyecto e identificar aspectos, ya sea técnicos o de gestión, de posible replicabilidad en futuras intervenciones, extrayendo lecciones aprendidas que contribuyan a mejorar la toma de decisiones de cara a la identificación y formulación de objetivos y estrategias del sector Gobernanza Democrática en el marco del próximo Programa de Cooperación Hispano Peruano, mediante un análisis integral, cualitativo y cuantitativo de su contribución a las políticas de la Cooperación Española y las prioridades de desarrollo del Perú.
<b>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Valorar el grado de cumplimiento de los resultados y objetivos planteados en el Proyecto.</li><li>• Valorar la coherencia y articulación entre los distintos componentes, actividades y tareas del Proyecto</li><li>• Identificar aspectos, ya sea técnicos o de gestión, de posible replicabilidad en futuras intervenciones.</li><li>• Fomentar la transparencia y la Mutua Rendición de Cuentas.</li></ul>



# 2

## CARACTERIZACIÓN DEL PROYECTO

### 2.1 CONTEXTO GENERAL

El Programa de Descentralización y Reforma del Estado en la República del Perú (PRODER) se inscribe en el proceso histórico de descentralización en el Perú, retomado a partir del impulso que le diera el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) tras 11 años de gobierno autocrático fujimorista, en el que se dislocó el primer proceso de descentralización en el Perú mediante la anulación de las 11 regiones creadas en el Gobierno Aprista (y su reemplazo por los Consejos Transitorios de administración Regional (CTAR) controlados férreamente desde el poder central), así como mediante la subordinación de las municipalidades, sometidas desde Lima a una total dependencia político-institucional y económica<sup>1</sup>.

En marzo de 2002, el Congreso de la República de Perú aprobó la reforma constitucional en la que se establece que *"la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país"* (art. 188). En junio del mismo año, se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización (Nº 27783), que ha sido un eje central del proceso de descentralización por cuanto desarrolla lo que la Constitución establece en el capítulo XIV del Título IV y crea el Consejo Nacional de Descentralización, órgano llamado a nuclear y dirigir todo el proceso. Este cuerpo normativo fue complementado a fines de 2002 con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el 2003 con una nueva Ley Orgánica de Municipalidades, así como por otras normas referidas al proceso, tales como la Ley de Descentralización Fiscal,

---

<sup>1</sup> En el Informe de CEPLAN titulado "Perú Múltiple: Descentralización y Desarrollo" se afirma "El gobierno de Alberto Fujimori, a partir de 1992, sustituye la institucionalidad regional de la Ley de Bases modificada en 1988 por los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, en un esquema centralista, que mantiene en estas dependencias las funciones correspondientes a gobiernos elegidos, pero que progresivamente pasa a sujetarse a los presupuestos y programas que los sectores del gobierno central asignan a las circunscripciones correspondientes, y modifica las jurisdicciones regionales originales para quedar en jurisdicciones departamentales".[pág.12]



el Decreto Legislativo n° 955 sobre Descentralización Fiscal de febrero de 2004 Incentivos para la Conformación de Regiones, y la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial. El 30 de octubre del 2005 se realizó el referéndum por la integración regional, donde 15 de los 16 departamentos votaron en contra, por lo que en las elecciones de noviembre del 2006 se elegirían nuevamente 25 gobiernos departamentales. Pertenecen también a este período la Ley de Incentivos a la Integración y Conformación de Regiones, la Ley del Sistema de Acreditación, y el Plan Anual de Transferencias 2004.

En octubre de 2006, poco después de asumir su segundo mandato no consecutivo el presidente Alan García Pérez (2006-2011), ratificó su decisión política de profundizar el proceso de descentralización y anunció bajo el apelativo de "shock descentralista", un paquete de veinte medidas que incidían principalmente en la transferencia de competencias y recursos de los ministerios hacia los gobiernos regionales y locales por más de 3,500 millones de soles. A pesar de la abrumadora medida y de la aparente rotundidad de su discurso, el presidente García operó en la práctica un desmantelamiento efectivo del proceso de descentralización iniciado por Toledo, sustituyendo al Consejo Nacional de Descentralización por el Consejo de Coordinación Intergubernamental<sup>2</sup> y la Secretaría de Descentralización de la PCM, procediendo a una transferencia masiva de fondos hacia gobiernos regionales sin competencias claramente definidas<sup>3</sup>, ni capacidades para proveer servicios ni gestionar tales recursos, y con la recentralización efectiva del gasto operada desde el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>4</sup>.

De este modo, el proyecto PRODER encuentra su justificación originaria y su acomodo durante su ciclo de vida en el interior de una fase descentralizadora marcada por la contradicción evidente entre discurso y práctica, y por una falta de claridad política evidenciada en el rumbo titubeante que la Secretaría de Descentralización ha venido marcando desde su creación hasta la fecha<sup>5</sup>, y en un panorama general institucional de reparto de competencias aún muy confuso<sup>6</sup>.

---

2 El CCI nunca llegó a instalarse no pudiendo colmarse el vacío que dejó la supresión del CND.

3 A falta de una Ley Orgánica del poder Ejecutivo, aprobada sólo en diciembre de 2007 y carente de un reglamento hasta 2009.

4 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mantiene poderes exclusivos en el planeamiento de la inversión pública (manejo centralizado del SNIP y de los Marcos Multianuales de Inversión), por encima de un organismo como el CEPLAN que debería por ley ejercer su rectoría en materia de planeamiento de manera articulada con la planificación de gobiernos regionales y municipales.

5 Sólo en el período de vida del proyecto, se han sucedido 5 equipos directivos al frente de la Secretaría de Descentralización, sin que se haya consolidado hasta la fecha de hoy un solo Plan Nacional de Descentralización que marque las grandes líneas orientadoras para el proceso.

6 Si bien la Ley de Bases de Descentralización (LBD) define las competencias exclusivas de cada ámbito de gobierno, las competencias compartidas y sus atribuciones se dejan imprecisas, dando forma a un confuso mapa de competencias entre los ámbitos de gobierno, que abona el terreno a conflictos intergubernamentales y complica direccionar adecuadamente esfuerzos de cooperación en este ámbito.



El actual gobierno de Ollanta Humala, iniciado en el último cuatrimestre de 2011, si bien incluía en su plan original de gobierno la prosecución de la descentralización como una apuesta decidida y consagrada por la dirección iniciada por su primer gabinete de Ministros, presenta en la actualidad incertidumbres que no permiten visualizar una hoja de ruta clara de cara a la continuidad del proceso<sup>7</sup>.

En el capítulo 4 se analizará de manera pormenorizada la correspondencia del proyecto con el marco normativo y político del Perú en su evolución desde 2007 hasta 2011.

## 2.2 CONCEPCIÓN INICIAL Y EVOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN

El proyecto PRODER se presenta como la continuación natural del "Programa de Fortalecimiento de Capacidades para el Proceso de Descentralización - CAPRODES", que durante el período 2003-2007 tuvo como objetivo fortalecer las capacidades personales e institucionales al interior de la administración pública peruana, como un medio para dar sostenibilidad al proceso de descentralización<sup>8</sup>. De hecho, el PRODER asumió como parte de sus actividades el seguimiento y monitoreo de una de sus ofertas formativas principales, la Maestría en Análisis y Gestión de Políticas Públicas – MEGAP<sup>9</sup>. Un valor añadido del PRODER sobre el CAPRODES ha sido el tratar de enfatizar el desarrollo de capacidades institucionales.

Con motivo de la **IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Peruana de Cooperación**, celebrada en la ciudad de Lima el día 22 de noviembre de 2006, las delegaciones de España y Perú acordaron el nuevo Programa de Cooperación Hispano – Peruano para el período 2007-2011, de acuerdo con el Convenio Marco de Cooperación suscrito el 6 de julio de 2004 y el conjunto de instrumentos que regulan las relaciones de cooperación entre la República del Perú y el Reino de España. En el Acta de la reunión se establece como uno de los tres ejes del PCHP 2007-2011 **"Fortalecer la gobernabilidad democrática aumentando la capacidad de las instituciones para responder a las demandas de la población"**<sup>10</sup>.

---

7 La propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016, elaborada por Manuel Dammert en el último trimestre de 2011, es el único esfuerzo que ha existido en el sentido de elaborar esta hoja de ruta imprescindible para la viabilidad del proceso; tras la salida de Dammert, la propuesta no ha sido ni discutida ni ratificada.

8 "Caprodes: El Fortalecimiento de capacidades como estrategia para la descentralización", AECID-PCM, pág.27

9 PRODOC PRODER, pag.7

10 Acta de la IX Reunión COMIX, pag. 15



A partir de estos lineamientos, en el año 2007 se llevó a cabo la identificación del PRODER por parte de un equipo de consultores españoles (Toledano y Sainz), encargado de esta fase. Las reuniones iniciales de identificación del proyecto se desarrollaron en el Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres, por cuya iniciativa se establecen las líneas de intervención principales que son enviadas y aprobadas por la Presidencia del Consejo de Ministros y por la Oficina Técnica de Cooperación de la entonces AECI, y se plasman en un primer documento de proyecto (PRODOC, 2007). Las entrevistas realizadas durante el proceso evaluador a personal directivo vinculado al proyecto revelaron que esta identificación fue realizada en base a un diálogo político a puerta cerrada, con escasa participación de instituciones y actores implicados en el proceso de descentralización. Del análisis documental se desprende que la intervención contó con un diseño muy laxo, que no se sostuvo en un estudio diagnóstico pormenorizado, y que se basó en cinco resultados que fueron afinándose sobre la base de las solicitudes de las Entidades Ejecutoras iniciales (Secretaría de Coordinación, Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública, ONGEI, Acuerdo Nacional, USMP); nunca se levantó una línea de base referencial que permitiese formular indicadores funcionales y realizar en base a ello un seguimiento técnico contrastable y adecuado.

En el primer semestre de 2009, se lleva a cabo una actualización del PRODOC inicialmente aprobado, incluyéndose una serie de cambios en la matriz de intervención, entre los cuales destacan la creación del resultado 6, la recomposición y ajustes en las actividades de los resultados 2, 3, 4 y 5, así como la inclusión de nuevos actores, tales como CEPLAN e INDECI.

Apesar de estos ajustes, el PRODOC mantuvo sin embargo los déficits apuntados anteriormente en cuanto a la carencia de línea de base y de indicadores funcionales (comenzando por el indicador de cumplimiento del Objetivo Específico del proyecto, que nunca fue cuantificado).

## 2.3 ESTRUCTURA DIRECTIVA, DE EJECUCIÓN Y SEGUIMIENTO

Según lo establecido en el PRODOC, existirían tres niveles en los flujos y mecanismos de dirección del PRODER<sup>11</sup>.

---

11 Como será analizado más adelante, la estructura o arreglo institucional del proyecto prevista en el PRODOC y que aquí se presenta, se ha aplicado sólo de forma parcial en la ejecución del proyecto.



En un primer nivel (meta-dirección) se situaría la más alta **representación** del proyecto, que descansa en el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros y en el Embajador de España en Perú, quienes se afirma *"establecerán el diálogo político necesario y proporcionarán las orientaciones oportunas para que el proyecto pueda alcanzar los objetivos establecidos"*. Para este primer nivel, se establece un espacio llamado *Mecanismo de coordinación y seguimiento* que funcionaría una vez al año para ejercer esa función meta-directiva y orientadora de la intervención; es necesario resaltar aquí que, en la generalidad de proyectos del PCHP, este espacio ha revestido la forma de un Comité (de Coordinación y Seguimiento), convocado con carácter semestral.

En un segundo nivel, la **responsabilidad directiva y la representación legal del proyecto** corresponde a la Secretaría General de la PCM y a la Coordinadora General de la AECID en el Perú, que a su vez delegarán la **gestión operativa** del proyecto (tercer nivel) en el/la Responsable de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la PCM y Codirector/a designado/a desde el Programa de Cooperación Hispano Peruano (PCHP). La gestión del proyecto involucra además en su ejecución la participación de importantes órganos, unidades y servicios vinculados o dependientes de la PCM y otras entidades asociadas, que han operado en el proyecto como Entidades Ejecutoras por cuanto han sido las solicitantes de gasto y las que han efectuado la gestión directa de las actividades. En este tercer nivel se sitúa formalmente (PRODOC) un espacio de seguimiento técnico del proyecto denominado *Comité de Monitoreo*, que debería reunirse con carácter mensual para analizar la marcha de la intervención y apoyarla mediante la adopción de decisiones oportunas, consensuadas y pertinentes técnicamente; este Comité tenía prevista la posibilidad de contar con un Consejo u *órgano consultivo*, compuesto por personalidades y expertos/as en la materia, responsables de otras cooperaciones internacionales, organismos públicos y de la sociedad civil.

## 2.4 FLUJO DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE FONDOS

A nivel de la administración de los fondos, el Fondo de Cooperación Hispano Peruano (FONCHIP), a través de su Consejo Directivo es la instancia permanente de administración y coordinación de los proyectos, con representación bipartita de la Administración peruana (APCI) y española de cooperación internacional (Embajada de España y AECID).



De las modalidades de gestión existentes al interior del PCHP 2007-2011, el PRODER ha funcionado en base a aquella donde es el personal del FONCHIP quién administra directamente los fondos de subvención afectados al proyecto, realiza adquisiciones y se encarga de la justificación económica y de la presentación de informes económicos. Este modelo es denominado de "pagos directos" en el Manual Operativo y de Gestión del PCHP y se suele aplicar para aquellas intervenciones cuya zona de ejecución es Lima. Tanto la codirectora del Proyecto por parte de la AECID como su asistente son de hecho personal contratado por FONCHIP.

De manera general, el flujo de gasto se ha dado según el siguiente patrón: cada unidad ejecutora genera una solicitud de gasto, apoyada en unos Términos de Referencia y en una propuesta de terna de proveedores para el producto o servicio requerido. Se procede al proceso de selección, mediante intermediación del Comité de Selección y, una vez culminada la selección, mediante carta de la co-directora FONCHIP dirigida a la dirección del Fondo, se procede a la contratación formal.

Sobre esta base, han existido de manera efectiva durante el ciclo de vida del PRODER dos "submodalidades" de administración de fondos:

- una primera que podríamos denominar como directa, y que ha funcionado de manera mayoritaria, consistente en el pago por parte de FONCHIP de manera directa al proveedor del servicio o bien una vez cumplido o entregado el servicio o producto seleccionados;
- una segunda, que se puede denominar indirecta, que ha funcionado para la concesión de partidas importantes de fondos cuya administración se ha regulado mediante Convenio o Acuerdo específico entre el proyecto PRODER y la entidad ejecutora. En este segundo caso, FONCHIP realiza, sobre un monto total concedido para la implementación de un servicio y tras convocatoria y selección, una serie de desembolsos que son justificados de manera posterior por la entidad ejecutora en base a la presentación de reportes financieros y fuentes de verificación.



## 2.5 CARACTERIZACIÓN PRESUPUESTARIA

Según el marco de referencia presupuestal del PCHP 2007-2011, el Proyecto PRODER contó con un total de 4.246.000 Euros en todo su ciclo de vida, siendo el proyecto que más recursos dispuso sobre el conjunto de intervenciones del Programa de Cooperación Hispano Peruano 2007-2011 (PCHP). La cantidad originalmente prevista (3.969.000 €) se vio incrementada en un 14,8% por la absorción de fondos extraordinarios ocurrida tras el terremoto de Ica y la consiguiente dotación de fondos de emergencia asignados desde España (Plan de Reconstrucción post-terremoto 2007-2009). Los fondos de contraparte previstos en el PRODOC por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, consistieron en su totalidad en aportes valorizados por un valor estimado en 1.704.787,60 Euros.

El monto total ejecutado del PRODER ha representado el 39% de toda la línea o eje de intervención dedicada desde la AECID-Perú al fortalecimiento del eje "Gobernanza Democrática, Participación y Desarrollo Institucional", así como el 8,6% de los recursos totales del PCHP 2007-2011<sup>12</sup>. Estos datos dan cuenta de la importancia absoluta y relativa de este proyecto sobre el conjunto de intervenciones de la Cooperación Española en Perú para este período.

El monto total del proyecto PRODER se ejecutó en 6 ejercicios presupuestarios, abarcando desde el año 2007 (fase inicial) al 2012 (fase de transferencia y cierre).

El análisis pormenorizado de la información presupuestaria y de ejecución se recoge más adelante, en el epígrafe 4.

---

12 Cálculos realizados a partir del documento Marco de Referencia Presupuestal PCHP 2007-2011, facilitado por el FONCHIP al equipo evaluador. A la fecha en que es redactado este Informe, se dispone de información contable actualizada a 1ero de marzo de 2012 y que presenta una cifra de ejecución de gasto desde la cooperación española por un total de 5.199.336 USD.



# 3

## METODOLOGÍA

### 3.1 ENFOQUE GENERAL

Siendo el PRODER un proyecto de intervención multidimensional y ejecutado por una multiplicidad de actores institucionales, la primera tarea del proceso evaluador ha sido la de tratar de recuperar un listado exhaustivo de productos y procesos acometidos desde las actividades y tareas programadas. El trabajo estrechamente coordinado con la Co-directora PCHP/FONCHIP y su asistente ha sido fundamental para permitir, tanto la obtención de esta información de base como para realizar los contactos con los agentes clave seleccionados por el Comité de Seguimiento (FONCHIP, PCM y APCI).

Las denominadas Áreas y Componentes de evaluación, que a continuación se detallan, se desprenden del conjunto de actividades programadas durante todo el ciclo de vida del proyecto y trata de operar una ordenación más ajustada a los objetivos de la evaluación.

#### a. Áreas y Componentes de Evaluación

Las Áreas de Evaluación vienen dadas por el enunciado de cada Resultado previsto, y son las siguientes:

1. Impulsado y fortalecido el régimen fiscal y fortalecida la capacidad de gestión fiscal en los gobiernos regionales y municipales.
2. Fomentado un sistema integrado de promoción y gestión de la inversión pública y privada en los ámbitos regional y local.



3. Impulsadas buenas prácticas en la prestación de servicios públicos y mejorado el marco normativo que orienta la gestión de la carrera pública y planeamiento estratégico.
4. Incrementadas las capacidades de el funcionariado público para asumir los nuevos roles en el proceso de descentralización y fomentada la red de formadores/as locales.
5. Promovidas visiones/agendas consensuadas en el marco de la descentralización y fortalecidos liderazgos locales.
6. Promovido un Sistema Nacional de Defensa Civil moderno y fortalecido para la gestión del riesgo.

#### **b. Alcance geográfico de la Evaluación**

Debido a las limitaciones que plantea el período de la evaluación (nueve semanas), el equipo ha sido necesario operar una selección muestral de regiones a ser visitadas durante la fase de campo.

Para determinar esta muestra, el análisis documental de las actividades y tareas del proyecto permitió obtener la recurrencia de las mismas sobre las 25 Regiones del Perú, siendo las regiones con mayor concentración de actividades y tareas del proyecto por orden de importancia Ayacucho (15), Lima y Cajamarca (12), Cusco (11) y Huánuco.

En las reuniones de orientación del proceso evaluador celebradas los días 26 y 28 de marzo, el Comité de Seguimiento de la Evaluación decidió que las regiones objeto de visita de campo (consultas directas) serían Lima, Cusco y Ayacucho.

Sin embargo, por razones de rendimiento efectivo del proceso evaluador y restricciones temporales por retrasos ajenos al equipo consultor, se decidió que el especial énfasis para la región de Ayacucho no implicaría desplazamiento físico a la Zona 3; esto se supliría mediante un especial énfasis en la selección de muestras sobre personas encuestadas (vía correo electrónico y/o telefónica).



## 3.2 HERRAMIENTAS EVALUATIVAS EMPLEADAS.

### **Análisis documental:**

Se revisaron un total de 73 documentos, de los cuales 26 están directamente vinculados a su programación y operación, 18 son documentos generales de carácter normativo, político, estratégico o programático y 27 son publicaciones financiadas con cargo a fondos del proyecto.

### **Entrevistas y cuestionarios:**

El proceso evaluador consultó de manera presencial a un total de 47 personas de 23 instituciones relacionadas directa o indirectamente con el PRODER y su ámbito de intervención.

Sobre este universo, se aplicaron un total de 27 entrevistas a profundidad, 12 cuestionarios generales a informantes-clave institucionales y 3 grupos focales y 1 visitas de observación (Ver en Anexo memoria de trabajo de campo).

De manera no presencial (mediante cuestionario aplicado vía telefónica y correo electrónico) se consultaron a un total de 89 alumnos y alumnas de los cursos de formación financiados por el PRODER a partir de una amplia selección muestral (13,7% fue consultado sobre el total de 648 alumnos/as listados/as en las fuentes de verificación) basada en los siguientes criterios:

- Promedio 10% de los alumnos y alumnas de cada curso de formación ofertado
- Se trató de asegurar la paridad en la selección por sexo
- Se trató de conseguir la mayor distribución geográfica de la muestra, alcanzando 12 regiones.

### **Grupos Focales**

Se celebraron un total de 3 grupos focales: dos que reunieron a alumnos y alumnas de algunos de los cursos de formación impartidos con fondos del proyecto (5 alumnos/as en Lima y 5 alumnos/as en Cuzco) y uno que reunión a expertos nacionales en temas de descentralización.



## Visitas de campo

Se realizó una sola visita de observación en terreno, para comprobar el estado y uso de los equipos adquiridos con fondos del proyecto y entregados a INDECI.

### 3.3 CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ESTUDIO REALIZADO.

La orientación del análisis evaluativo debió tomar en cuenta las restricciones temporales y contextuales en las que se ha desarrollado el proceso consultor. Se apuntan a continuación aquellas que han resultado más significativas:

- **Cambios político-institucionales en Perú:** durante el ciclo de vida del proyecto se han producido algunos cambios en la configuración y/o denominación de las instituciones que estaban contempladas en la formulación del proyecto (PRODOC). Estos cambios, tuvieron impacto en la incorporación de líneas de intervención y en la claridad de los documentos operativos (codificación de actividades).
- Asimismo, la **elevada rotación del personal directivo y técnico asociado a las actividades del Proyecto**, acentuada por los cambios político-institucionales sucedidos tras la toma de posesión del actual gobierno, ha tornado compleja la restitución de información relativa a varias actividades y procesos desarrollados durante todo el ciclo de vida del proyecto.
- **Deficiencias en la formulación de indicadores funcionales en los documentos del proyecto:** el objetivo específico formulado en el PRODOC y un gran número de resultados no presentan indicadores plenamente funcionales, que permitan un adecuado seguimiento y faciliten una evaluación cuantitativa.
- **Deficiencias en la disponibilidad oportuna de información financiera ordenada por actividades:** el equipo evaluador solicitó desde el inicio de la fase de gabinete a la co-dirección FONCHIP el que fuera rendida esta información, pero este ejercicio tomó un tiempo considerable que retrasó la obtención de información esencial para el análisis en los niveles de gestión y resultados. La información entregada finalmente es confusa, no cuenta con un alto grado de detalle ni es suficientemente completo para permitir un



análisis de ejecución de fondos por actividades y tareas y señala carencias importantes en cuanto a los mecanismos de seguimiento financiero del proyecto por actividad y resultado.

- **Continuación de la ejecución del proyecto hasta junio de 2012:** la continuidad de actividades ejecutadas en 2012 complica la evaluación de este período, al no disponerse de información ni contable ni de ejecución para el período comprendido entre marzo y mayo (incluidos). Por ello, los hallazgos del presente informe se circunscriben a aquellas actividades ejecutadas entre 2007 y febrero de 2011.



# 4

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN

El siguiente epígrafe se dedica a dar respuesta directa a la matriz de evaluación. Se estructura por tanto en base a niveles, criterios y preguntas de evaluación que fueron convenidos y establecidos en el documento "Diseño de la Evaluación"<sup>13</sup>.

### 4.1 ANÁLISIS DEL DISEÑO

#### CRITERIO PERTINENCIA

**1. ¿Se ha insertado adecuadamente el proyecto en la realidad política e institucional del contexto de intervención?**

*1.1 Grado de correspondencia formal entre las políticas nacionales y locales y los objetivos y lineamientos del proyecto*

*a. Metodología empleada*

Se ha analizado el grado de pertinencia de la intervención en base a la revisión de los documentos normativos<sup>14</sup>, estratégicos y políticos que han constelado el proceso de descentralización durante

<sup>13</sup> Sobre la matriz de evaluación presentada en el primer producto del proceso evaluador "Diseño de la Evaluación", se han introducido las siguientes modificaciones meramente formales, con vistas a optimizar la rendición de resultados y evitar reiteraciones: 1) se ha eliminado el indicador 1.1 por ser redundante con el indicador 3.1; 2) se ha añadido una pregunta con su indicador correspondiente (pregunta 5) relativa al criterio de coherencia, por considerar el equipo evaluador que el mismo resulta de gran importancia evaluativa y alimenta los hallazgos y recomendaciones; 3) el indicador 3.2 relativo a la correspondencia entre PRODER y lineamientos estratégicos y enfoques transversales de la Cooperación española se ha pasado al criterio de Coherencia como indicador 4.2; 4) se ha reformulado la pregunta número 4 y su indicador 4.2, de manera a adecuarlos mejor a los fines de la evaluación.; 5) se ha eliminado la pregunta 7 originalmente prevista, conservando su indicador pero incorporándolo como indicador en la pregunta 6; 6) se ha eliminado el indicador 8.1 por estar implícito en el indicador 11.1; se ha modificado el enunciado del indicador 13.1; se suprime la pregunta 18, pero se mantiene su indicador pasando a integrar la pregunta 17; se ha suprimido la pregunta 19, incorporándose su indicador a la pregunta 18; La matriz definitiva se adjunta en Anexo 2.

<sup>14</sup> Los documentos normativos han sido revisados, tal y como se presenta en el Anexo 5, pero han sido recogidos a continuación, por considerarse evidente (por obligada) su inserción en los documentos políticos y programáticos y por derivación, su consideración implícita y/o explícita en la formulación del proyecto.



el período 2007-2011. Para cada documento analizado, se ha revisado la correspondencia entre líneas de política y actividades previstas en la matriz de intervención del Proyecto, habiéndose podido derivar de su cotejo el grado de inclusión efectivo de las primeras en las segundas (ver tabla a continuación). El "grado bajo" viene determinado por la existencia en la formulación del Proyecto de entre una y dos actividades directamente vinculadas a lineamientos políticos; el "grado medio" viene determinado por la existencia de al menos tres actividades vinculadas; el "grado alto" de correspondencia viene dado por el alineamiento del objetivo específico del Proyecto y de al menos dos de sus actividades con las políticas nacionales.

### *b. Exposición de Hallazgos*

Lineamientos de Política Nacional en Perú (2006-2011)	Correspondencia con PRODER	Grado de correspondencia		
		Bajo	Medio	Alto
<b>Políticas de Estado del Acuerdo Nacional</b>	Política 4. Institucionalización del diálogo y la concertación.	Resultado 5	X	
	Política 5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.	Actividades 3.2, 3.4, 3.5	X	
	Política 8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.	Objetivo Específico del proyecto, Resultados 1, 2, 4 y 5, Actividad 3.1		X
	Política 9. Política de Seguridad Nacional	Resultado 6	X	
	Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.	Actividades 3.3, 3.5, 3.6, 3.7	X	
	Política 25. Cautela de la institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su servicio a la democracia.	Actividad 3.8	X	
	Política 29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.	Actividades 3.5 y 3.6	X	



Lineamientos de Política Nacional en Perú (2006-2011)		Correspondencia con PRODER	Grado de correspondencia		
			Bajo	Medio	Alto
<b>Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 (CEPLAN)</b>	Eje Estratégico 3. Estado y Gobernabilidad. Objetivo Nacional: Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo	Objetivo Específico del Proyecto, Resultados 1, 2, 3, 4 y 5, Actividad 3.1			X
	Eje Estratégico 3. Estado y Gobernabilidad. Objetivo específico 1: Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e inversionistas en particular, con revaloración de los servidores y funcionarios públicos.	Actividades 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 y 3.7		X	
	Eje Estratégico 3. Estado y Gobernabilidad Lineamiento de Política Seguridad y Defensa Nacional: Optimizar el funcionamiento del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional para defender los intereses permanentes del Perú.	Resultado 6		X	
	Eje Estratégico 5. Desarrollo regional e Infraestructura. Objetivo nacional: Generar el desarrollo descentralizado de la infraestructura productiva y social, a fin de lograr una ocupación equilibrada del territorio y la competitividad de las actividades productivas regionales.	Resultado 2	X		



Lineamientos de Política Nacional en Perú (2006-2011)		Correspondencia con PRODER	Grado de correspondencia		
			Bajo	Medio	Alto
<b>Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento en materia de descentralización (Decreto Supremo N° 027-2007-PCM)</b>	Política 1.1 Asegurar la pronta y adecuada transferencia de las competencias, funciones y recursos a los Gobiernos Regionales y Locales, respetando los principios de subsidiariedad, gradualidad, complementariedad y neutralidad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.	Objetivo Específico del Proyecto, Resultados 1,2,3,4 y 5			X
	Política 1.2 Delimitar con precisión las funciones, competencias y esquemas adecuados de coordinación entre los niveles de gobierno, con el fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios, que redunden en el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales.	Resultado 3		X	
	Política 1.3 Capacitar sectorialmente a los Gobiernos Regionales y Locales, a fin de generar y consolidar una conveniente capacidad de gestión.	Objetivo Específico del proyecto, Actividades 4.5 y 4.6			X
<b>Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013 (Ministerio de Economía y Finanzas)<sup>15</sup></b>	Objetivo 3. Reforzar un adecuado gasto público descentralizado	Resultados 1 y 2		X	
<b>Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (APCI)</b>	Área Estratégica B "Institucionalidad": Objetivos Estratégicos 4 (Lograr un Estado democrático, transparente y eficiente) y 6 (Apoyar el proceso de descentralización)	Objetivo específico Y Resultados 1,2,3,4 y 5			X



Lineamientos de Política Nacional en Perú (2006-2011)		Correspondencia con PRODER	Grado de correspondencia		
			Bajo	Medio	Alto
Planeamiento Estratégico de la Presidencia del Consejo de Ministros (PESEM 2007-2011 y PEI 2007-2011)	PESEM Eje Estratégico 1 Descentralización	Objetivo específico Y Resultados 1,2,3			X
	PESEM Eje Estratégico 2 Modernización del Estado	Resultados 2 y 3		X	
	PESEM Eje Estratégico 5 Gobernanza	Resultados 5 y 6		X	
	PEI Objetivo Estratégico 1 Descentralización	Objetivo específico y Resultados 1,2,3			X
	PEI Objetivo Estratégico 3 Modernización del Estado	Resultados 2 y 3		X	
	PEI Objetivo Estratégico 7 Gobernanza	Resultados 5 y 6		X	
Plan de Gobierno 2006-2011 (APRA)	Objetivo de Gobierno num 1. Reforma del Estado: Lineamientos 7 y 17 (reforma del poder ejecutivo), lineamientos 19, 20 y 21 (modernización del aparato estatal)	Resultado 3		X	
	Objetivo de Gobierno num 2. Lineamientos relativos a descentralización ( del 58 al 70)	Objetivo específico y Resultados 1,2			X
	Objetivo de Gobierno num 6. Lineamientos referidos a Defensa Civil (385 a 388)	Resultado 6		X	
Plan de Gobierno 2011-2016 (Gana Perú)	Cuarto eje temático para reforma de la Constitución Política: una descentralización que dé poder efectivo a regiones y municipios	Objetivo específico Y Resultados 1,2,3,4 y 5			X



Lineamientos de Política Nacional en Perú (2006-2011)		Correspondencia con PRODER	Grado de correspondencia		
			Bajo	Medio	Alto
Plan de Estratégico de Desarrollo Regional Concertado Cusco hacia el 2012	Lineamiento Estratégico IV.2: Descentralización y Democracia				X
	Eje Estratégico 3. Consolidar la Institucionalidad Regional, Objetivo Específico: Fortalecimiento de la institucionalidad política, de los espacios, mecanismos de concertación y participación ciudadana para la gobernabilidad local.	Objetivo Específico y Resultado 5			X
Plan de Desarrollo Regional Concertado Ayacucho de 2007 a 2024	Lineamiento Estratégico 3.3.2.4: Dimensión institucional y descentralización.	Objetivo Específico y Resultados 4 y 5			X
	Política Regional: Propender al fortalecimiento institucional y la Participación ciudadana en el marco del proceso de descentralización y regionalización.	Objetivo Específico y Resultados 4 y 5			X

### Conclusiones sobre la pregunta 1

Del análisis efectuado en base a los documentos principales de política nacional se obtiene que la lógica de intervención del PRODER presenta en su diseño un grado de correspondencia medio-alto con los principales lineamientos relativos a los procesos de descentralización, reforma y modernización del Estado. Asimismo, el proyecto entronca con los objetivos en la materia proyectados por los dos gobiernos que se han sucedido en el poder ejecutivo central durante el período 2007-2011. Esto implica que la pertinencia del proyecto es alta por cuanto sus resultados responden a objetivos de política nacional y regional establecidos y en los que la descentralización se presenta como un proceso priorizado y transversal al conjunto de la acción del Estado, al tiempo que se presenta como un objetivo en sí mismo

15 El MMM es el documento más relevante que el Gobierno del Perú emite en materia económica: contiene las proyecciones macroeconómicas para los tres años siguientes, el año para el cual se está elaborando el presupuesto y los dos años siguientes; asimismo, se analizan y evalúan en él las principales medidas de política económica y social implementadas para alcanzar los objetivos trazados por la administración vigente. Sorprende el hecho de que, revisados los MMM desde 2006 hasta 2014, solo en el referido al período 2011-2013 se menciona el proceso de descentralización. Asimismo sorprende el hecho de que el MEF no haya sido implicado como actor protagónico de un proyecto que tiene en su centro la descentralización fiscal y de la inversión pública.



para la Presidencia del Consejo de Ministros, institución co-ejecutora del proyecto, así como para entidades regionales como las de Cusco y Ayacucho, que fueron seleccionadas como muestras representativas para el análisis documental sobre el conjunto de actores subnacionales.

## 2. ¿Se han realizado diagnósticos que hayan permitido identificar adecuada y oportunamente las necesidades institucionales?

### 2.1 *Consistencia y grado de correspondencia efectiva entre los problemas identificados y los objetivos formulados*

#### a. *Metodología*

Para determinar la consistencia del ejercicio de identificación y formulación del proyecto, se ha revisado el análisis de problemas, objetivos y alternativas del PRODOC (epígrafes 5.3, 5.4 y 5.5), a partir del cual se justifica la lógica de intervención del proyecto. Para cada etapa de la identificación, se ha determinado su adecuación a los parámetros metodológicos empleados convencionalmente.

#### b. *Exposición de hallazgos*

**Consistencia del árbol de problemas:** no existe un árbol de problemas sino una simple enumeración de problemas señalados en una serie de talleres. Un árbol de problemas se construye metodológicamente a partir de la articulación de un árbol de efectos y un árbol de causas, que permiten ordenar los unos y los otros en función de su nivel de importancia efecto-causal. En la simple enumeración de problemas que se presenta en el PRODOC (epígrafe 5.3), no existe tal ordenamiento entre causas y efectos, por lo que la problemática que debiera dar sustento, justificación y estructura a la lógica de intervención resulta inconsistente.

**Consistencia del árbol de objetivos:** consecuentemente a lo descrito anteriormente, tampoco existe en el PRODOC un árbol de objetivos que ordene éstos de manera a que por cada efecto y por cada causa identificado (árbol de problemas) se pueda derivar por oposición y respectivamente una serie de fines y medios. Se limita el epígrafe 5.4 a poner en positivo el



listado de problemas encontrados, sin establecerse ninguna estructura que ligue medios a fines y permita sostener más adelante la lógica de intervención.

Análisis de alternativas: el apartado teóricamente dedicado al análisis de alternativas (epígrafe 5.5) se limita a exponer "las razones que justifican la oportunidad de llevar a cabo un proyecto como el que se propone"<sup>16</sup>, recogiendo enunciados generados en los talleres de identificación, y que se bastarían a sí mismos (como argumentos de autoridad) para dar sustento lógico-argumental a una intervención de la importancia del PRODER. El análisis no se dedica en ningún momento a exponer una serie de alternativas congruentes con los objetivos identificados (medios y fines); no procede por tanto al análisis de éstas, ni a su priorización en función a la incidencia relativa de cada una de ellas en la resolución de los problemas que motivan y justifican la intervención, y en función a su factibilidad institucional, técnica y financiera.

## **2.2 Calidad y operatividad de la información diagnóstica manejada**

El proyecto PRODER no contó para su diseño con información diagnóstica específica para cada eje (o resultado) de la intervención, ni para la intervención en su conjunto<sup>17</sup>. Si bien la identificación inicial realizó una serie de consultas y talleres a actores generales basados en Lima, el documento de proyecto revela una importante inconsistencia en la justificación de la lógica de intervención y en los estudios preliminares previos, necesarios tanto para dar sustento lógico-argumental y operativo a la lógica de intervención como para establecer una línea de base referencial que permitiera cuantificar adecuadamente las metas e indicadores de cumplimiento del Proyecto. La ausencia de línea de base en el PRODER, generalizable a la gran mayoría de los proyectos del PCHP 2007-2011, explica en gran medida las serias limitaciones que ha presentado de cara al seguimiento técnico de los avances, a su evaluabilidad como intervención y, de manera general, a la transparencia sobre la efectividad de su ejecución.

El cuestionario general aplicado a 12 informantes-clave del Proyecto, en su pregunta 3.2 "*Valore la calidad de la información de base sobre la que han sido formuladas las intervenciones del proyecto en la institución para la que usted trabaja (diagnósticos, estudios y líneas base)*", ha

---

16 PRODOC, pag.15

17 Sólo en octubre de 2011 se dispuso por fin de un diagnóstico institucional de la PCM (actividad 3.1.2)



encontrado las siguientes respuestas: 3 personas no contestaron; 6 afirmaron que la calidad fue "deficiente" y 3 que la calidad fue "satisfactoria".

## Conclusiones sobre la pregunta 2

El proyecto PRODER presenta una identificación y formulación muy deficientes al no haber contado con un diagnóstico situacional (como un proyecto de su importancia y magnitud hubiera merecido), ni con una línea de base referencial mínima que permita una correcta configuración de metas, resultados, actividades e indicadores y un adecuado seguimiento técnico.

## CRITERIO ALINEAMIENTO

### 3. ¿El proyecto se ha alineado adecuadamente con las orientaciones, planificación y programación de los agentes institucionales?

#### 3.1 *Grado de participación de las instituciones nacionales y locales y la población sujeto en el diseño de la intervención*

##### a. *Metodología*

Para calibrar la participación efectiva de las instituciones implicadas en el proyecto como Unidades Ejecutoras, se utilizaron dos fuentes: las entrevistas en profundidad y los cuestionarios aplicados durante la fase de campo a 12 informantes-clave de entre las instituciones participantes (ver en anexos: Modelo de Cuestionario General aplicado).

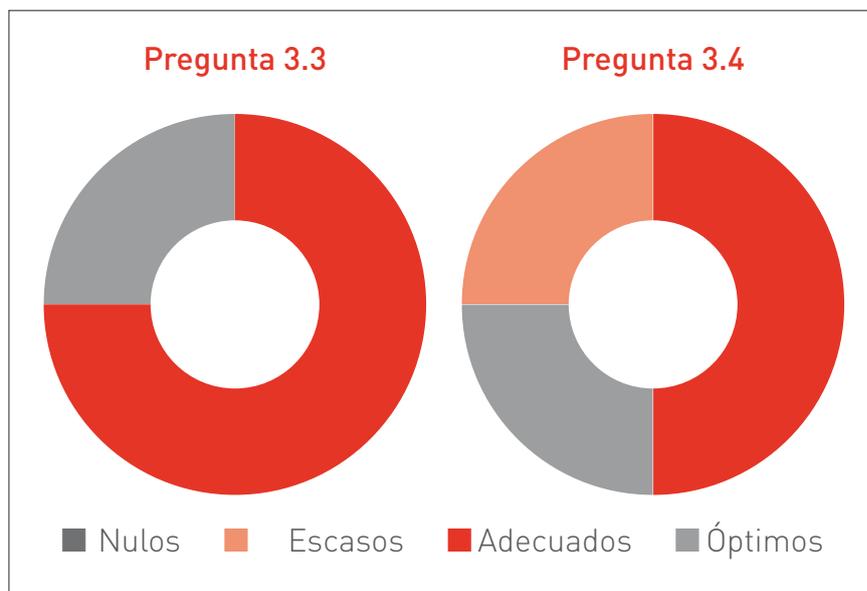
##### b. *Exposición de hallazgos*

La explotación de las preguntas 3.4 y 3.5 del cuestionario general ha arrojado como resultado lo siguiente:

- Pregunta 3.3: "*La identificación e incorporación de capacidades y potencialidades de los recursos de la institución para la que usted trabaja (humanos, materiales, económicos, de otro tipo) ha sido ...*": 9 piensan que ha sido "adecuada" y 3 piensan que ha sido "óptima".



- Pregunta 3.4: "Los mecanismos de participación existentes para que las contrapartes y entidades ejecutoras y beneficiarias del proyecto participen de manera efectiva en el diseño de las actividades ha sido...": 3 respondieron "escasos", 3 "adecuados" y 6 no se pronunciaron al respecto por no haber participado en la fase de diseño.



En los discursos generados con ocasión de las entrevistas en profundidad, los y las agentes institucionales consultados/as coinciden en señalar que, a su conocimiento, se invitó a participar a sus instituciones a partir de una estructura básica de proyecto establecida de antemano, y sobre la cual cada institución pudo proponer un paquete de actividades acorde con la planificación institucional, siempre que obedeciera al objetivo específico del proyecto y siempre que contribuyera al cumplimiento de uno de sus resultados. La principal virtud que los agentes-clave consultados destacan respecto del diseño de la intervención es la flexibilidad de la misma, es decir, su gran adaptabilidad a las necesidades estructurales y coyunturales de las instituciones implicadas como ejecutoras y beneficiarias.

Sin embargo, no existe noticia ni indicio alguno de que en la formulación del proyecto participaran instituciones del nivel regional ni municipal (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, AMPE, REMURPE), como tampoco de que lo hicieran ciertas organizaciones e instancias especializadas en la materia (Grupo Permanente de Trabajo sobre Descentralización del Acuerdo Nacional, Propuesta Ciudadana, INICAM, Red-Perú de Iniciativas de Concertación, etc..).



Además de resultar incongruente el que un proyecto cuyo objetivo específico se centra en el desarrollo de capacidades regionales y locales no incorpore en su diseño la participación de instancias representativas de estos niveles, parece evidente que la inclusión de actores subnacionales así como de las instituciones de la sociedad civil organizada hubiera enriquecido y legitimado en mayor medida la orientación de la intervención, facilitando también su eficacia en el impacto territorial, su transparencia, y los necesarios procesos de comunicación que todo proyecto debe promover de manera bidireccional entre las instituciones ejecutoras y el universo institucional y social al que se dirigen sus acciones.

### Conclusiones sobre la pregunta 3

La participación de los agentes institucionales en el diseño del proyecto fue realizada a partir de una estructura básica de formulación concertada de gobierno a gobierno y sobre la que las instituciones seleccionadas (asociadas todas ellas al poder ejecutivo central) tuvieron un nivel de participación calificado por estas como satisfactorio. Sin embargo, quedaron excluidos del diseño del proyecto actores fundamentales de la descentralización como los niveles regional y municipal (incluidos en el objetivo específico y sin embargo no considerados en la fase de diseño), así como actores importantes de la sociedad civil.

## CRITERIO COHERENCIA

### 4. ¿El proyecto ha sido adecuadamente formulado internamente y en relación las prioridades y enfoques de la Cooperación Española?

#### 4.1 *Consistencia de la lógica de intervención del PRODER: grado de correspondencia entre objetivos, resultados y actividades; disponibilidad de indicadores funcionales y fuentes confiables de verificación de actividades*

##### a. *Metodología*

Se procedió a analizar toda la documentación operativa del Proyecto (PRODOC y POAs) de manera a poder derivar el grado de consistencia de la lógica de intervención en su dimensión vertical y en su dimensión horizontal.



Según la metodología convencional para la formulación de proyectos, la matriz de intervención es el resultado de la transposición de la información contenida en el árbol de objetivos y depurada tras el análisis de alternativas, en forma de objetivo específico, resultados y actividades. Ahora bien, no habiendo contado la identificación del PRODER con un trabajo adecuado de ordenamiento de problemas y de objetivos, se procederá a realizar una valoración simple sobre el grado de correspondencia entre objetivo específico del proyecto y resultados y entre resultados y actividades (lógica vertical de la matriz de intervención); en segundo lugar, se analizarán los medios de seguimiento y evaluación de que consta el proyecto en su diseño, así como los riesgos (o hipótesis) advertidos en la fase de identificación y de los que se hubieran debido derivar estrategias de intervención apropiadas. (lógica horizontal).

*b. Exposición de hallazgos*

■ *Análisis de la lógica vertical de la matriz de intervención*

- *Correspondencia entre objetivo específico y resultados:*

A partir del enunciado del Objetivo Específico *"Incrementadas las capacidades institucionales y sociales a nivel nacional, regional y local, en el marco del proceso de descentralización y reforma del Estado"* es posible establecer el grado de correspondencia entre éste y los resultados o componentes del Proyecto:

RESULTADOS ESPERADOS PRODER	Bajo	Medio	Alto
R1 Impulsado un régimen fiscal y fortalecida la capacidad de gestión en materia fiscal en los ámbitos regional y local (TRIBUTACIÓN Y PRESUPUESTO).			X
R2 Fomentado un sistema integrado de promoción y gestión de la inversión pública y privada en los ámbitos regional y local. (FOMENTO Y GESTIÓN DE INVERSIONES).			X
R3 Impulsadas buenas prácticas en la prestación de servicios públicos y mejorado el marco normativo que orienta la gestión de la carrera pública y planeamiento estratégico. (CULTURA DE DESCENTRALIZACIÓN).			X



R4 Incrementadas las capacidades del funcionariado público para asumir los nuevos roles en el proceso de descentralización y fomentada la red de formadores locales (CAPACITACIÓN A FORMADORES Y FUNCIONARIOS).			X
R5 Promovidas visiones / agendas consensuadas en el marco de la descentralización y fortalecidos liderazgos locales (PARTICIPACIÓN, LIDERAZGO Y DEBERES DE CIUDADANOS).			X
R6 Promovido un Sistema Nacional de Defensa Civil moderno y fortalecido, orientando acciones para la gestión del riesgo (EQUIPAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES).	X		

Constatamos en este nivel un alto grado de correspondencia entre los resultados 1 a 5 y el objetivo específico del proyecto. Sin embargo el acomodo del Resultado 6 al ámbito de los procesos de descentralización y reforma del Estado resulta demasiado forzado, cuando no directamente no pertinente.

La inclusión del resultado 6, ocurrida tras el terremoto de Ica y provocada por el lanzamiento del paquete de fondos adicionales repartidos entre los proyectos del PCHP (Plan de reconstrucción), se justificó de manera poco convincente por la necesidad de cubrir las deficiencias existentes en el Sistema Nacional de Defensa Civil en materia de capacitación e infraestructura para respuesta ante la ocurrencia de desastres; para ajustarlo más al objetivo específico, se señala que esta cobertura se daría tanto a nivel nacional (INDECI) como a nivel de los Sistemas Regionales de Defensa Civil, pero el alcance regional/municipal de las actuaciones apoyadas por el PRODER se ha limitado en la práctica a la celebración de cursos cortos de formación para funcionariado de estos niveles subnacionales .

En todo caso, a juicio del equipo evaluador, el fortalecimiento de las capacidades nacionales, regionales y locales en materia de prevención y gestión de riesgos bien hubiera merecido una intervención específica, teniendo en cuenta la vulnerabilidad del Perú frente a la ocurrencia de desastres naturales y la experiencia y *know how* español en la materia. Esto hubiera aliviado de cargas extraordinarias no sólo al PRODER sino al conjunto de proyectos del PCHP que absorbieron parte de los fondos de reconstrucción, mejorándose seguramente la eficacia y eficiencia tanto de la ayuda de emergencia como de los proyectos entre los cuales ésta fue repartida.



- *Correspondencia entre resultados y actividades:*

a. *Metodología*

Se ha revisado cada una de las 33 actividades recogidas entre PRODOC y POAs (hayan sido éstas ejecutadas o no) y que fueron agrupadas en los 6 resultados esperados del proyecto, analizándose el grado de correspondencia de las primeras respecto de los segundos, tal y como se expone en las siguientes tablas:

<b>R1. Impulsado un régimen fiscal y fortalecida la capacidad de gestión en materia fiscal en los ámbitos regional y local</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
1.1 Asistencia Técnica para intercambiar experiencias sobre modelos de fiscalidad territorial.			X
1.2 Consultoría para la realización de estudios que sienten las bases de un modelo propio de descentralización en material fiscal.			X
1.3 Realizar seminarios para discutir y consensuar las bases del modelo			X
1.4 Difundir el modelo a través de campañas y publicaciones específicas			X

<b>R2. Fomentados los mecanismos de articulación interinstitucional para mejorar la gestión (eficacia y calidad) de la inversión pública a nivel regional y local.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
2.1 Intercambio apoyado con asistencia técnica sobre experiencias regionales en gestión de inversiones públicas.			X
2.2 Sistematización del aprendizaje compartido			X

<b>R3. Impulsadas buenas prácticas en la prestación de servicios públicos y mejorado el marco normativo que orienta la gestión de la carrera pública y planeamiento estratégico.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
3.1 Asistencia técnica para establecer las bases de leyes orgánicas y reglamentos que estructuren la nueva organización del Estado en una sociedad descentralizada.			X
3.2 Realizar talleres de capacitación y sensibilización sobre nuevos modelos de estructura del Estado y planeamiento estratégico, incluyendo los dirigidos a altos cargos del sector público.			X



<b>R3. Impulsadas buenas prácticas en la prestación de servicios públicos y mejorado el marco normativo que orienta la gestión de la carrera pública y planeamiento estratégico.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
3.3 Realizar consultoría para proponer estructura y modelo de carrera pública, que contemple: redefinir el papel del Consejo Superior de Empleo Público; clasificador de cargos del Poder Ejecutivo, normativa de incompatibilidades y prohibiciones de altos cargos y puesta en marcha del registro de servidores públicos.			X
3.4 Asistencia técnica para la viabilización de la implementación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico .		X	
3.5 Consultoría para poner en marcha el portal y registro de servidores públicos; reforzamiento y diseño del Portal de servicios al Ciudadano y Empresas e inclusión de procedimientos integrados para prestar servicios por medios electrónicos.		X	
3.6 Consultoría para impulsar el Plan Nacional para el desarrollo de la Sociedad de la Información y uso de herramientas informáticas en la administración.		X	
3.7 Realizar acciones de capacitación sobre nuevas herramientas de gestión, simplificación administrativa y mejora de procedimientos.			X
3.8 Desarrollar programa de capacidades específicas de formación académica en ciudadanía y gobernabilidad democrática para las Fuerzas Armadas y la Policía	X		
3.9 Realizar estudios para la sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas en la prevención y resolución de conflictos (y apoyo a la supervisión de políticas públicas) (desde 2010).	X		
3.10 Contribuir al fortalecimiento de la carrera pública a través del apoyo a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.		X	
<b>R4. Incrementadas las capacidades de el funcionariado públicos para asumir los nuevos roles en el proceso de descentralización y fomentada la red de formadores locales.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
4.1 Apoyar la puesta en marcha de la Secretaría de Descentralización en la PCM.			X



<b>R4. Incrementadas las capacidades de el funcionariado públicos para asumir los nuevos roles en el proceso de descentralización y fomentada la red de formadores locales.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
4.2 Diseño e implementación del programa de formación a líderes políticos e inducción a autoridades electas (antes 2012: Diseño e implementación del programa multisectorial para el desarrollo de capacidades de las funciones transferidas) (antes 2010: Realizar campañas y talleres de capacitación que sensibilicen a la burocracia del gobierno nacional, del gobierno regional y local, para apoyar el proceso de descentralización)			X
4.2 A Apoyo al proceso de implementación del Programa Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades de las funciones transferidas.			X
4.3 Dar a conocer al funcionariado público de los ámbitos regionales y locales experiencias de modelos de gestión territorial.			X
4.4 Publicar y distribuir materiales entre el funcionariado público de los ámbitos regionales y locales sobre gestión descentralizada.		X	
4.5 Apoyar la puesta en marcha de una red temática universitaria nacional para la ejecución de programas de formación académica y de aplicación en gobernabilidad democrática, desarrollo económico y social en Perú.			X
4.6 Apoyar la puesta en marcha de programas académicos de postgrado y especialización para profesores/as de las universidades regionales, participantes en la red temática en diseño y gestión de políticas públicas y en gobernabilidad, incluyendo formulación y evaluación de proyectos de formación e inversión.			X
4.7 Apoyar, publicar y distribuir investigaciones sobre políticas públicas que favorezcan la solución de nudos críticos, a través de un Centro de Políticas Públicas.		X	
<b>R5. Promovidas visiones / agendas consensuadas en el marco de la descentralización y fortalecidos liderazgos locales.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
5.1 Realizar talleres de difusión en los ámbitos regional y local de las políticas de Estado, la experiencia del Acuerdo Nacional y los planes de desarrollo concertado.			X



<b>R5. Promovidas visiones / agendas consensuadas en el marco de la descentralización y fortalecidos liderazgos locales.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
5.2 Asistencia técnica y consultoría para elaborar y distribuir publicaciones sobre el Acuerdo Nacional y sus actividades regionales.		X	
5.3 Producir materiales de difusión que impulsen la apropiación de las políticas de Estado y una visión compartida del futuro de cada región.		X	
5.4 Asistencia técnica y consultoría para evaluar y sistematizar las experiencias de participación acumuladas durante el proceso de descentralización.			X
5.5 Promover la creación de una red de facilitadores, incluyendo la formación de formadores en cuatro departamentos (Lima región, Ayacucho, Cusco y Cajamarca)			X
5.6 Apoyar la creación de foros regionales (incluyendo una sección para foros de discusión en la página web del Acuerdo Nacional) en tres regiones Lima, Cusco y Cajamarca y una mancomunidad regional Cajamarca – Amazonas - La libertad y San Martín (antes 2010 eran: cuatro departamentos Lima, Ayacucho, Cusco y Cajamarca).			X
5.7 Apoyar la puesta en marcha de un programa de capacitación para fortalecer el liderazgo de jóvenes y mujeres de grupos originarios y minorías étnicas en los departamentos priorizados por el DEP.		X	

<b>R6. Promovido un Sistema Nacional de Defensa Civil moderno y fortalecido, orientando acciones para la gestión del riesgo.</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>
6.1 Equipamiento del Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI		X	
6.2. Fortalecimiento de Capacidades de el funcionariado del Sistema Nacional del Defensa Civil – SINADECI, en gestión de riesgo de desastres			X



b. *Exposición de hallazgos*

- *Actividades con bajo grado de correspondencia respecto de su resultado*

Las actividades 3.8 y 3.9 tienen una débil relación en cuanto a su pertinencia respecto del resultado enunciado "impulsadas buenas prácticas en la prestación de servicios públicos y mejorado el marco normativo que orienta la gestión de la carrera pública y planeamiento estratégico". Su integración en la matriz de intervención se explica sólo por criterios políticos y necesidad institucionales expresadas sin relación evidente con el resultado, y no por criterios técnicos<sup>18</sup>. La inclusión de personal de estos cuerpos en programas de formación, si bien pertinente y deseable en términos generales, bien hubiera podido producirse sin necesidad de excluir de su participación a cuerpos de funcionariado civil del Estado (central, regional y local) que estuvieran ligados directamente a la gestión de la inversión pública.

- *Actividades con grado medio de correspondencia respecto de su resultado*

Las actividades 3.4, 3.5 y 3.6, si bien resultan pertinentes en el marco de procesos de mejora de la facultad o función de planificación y en la facilitación y modernización del acceso a información sobre servicios públicos, no resultan directamente pertinentes para atender necesidades relacionadas con los procesos de inversión pública manejados no por CEPLAN ni por ONGEI sino por el MEF<sup>19</sup>. Son actividades que, por su importancia central en la organización del Estado y de los lineamientos políticos del Perú, bien merecerían proyectos independientes y dotados de recursos suficientes para generar verdadero impacto. En especial, el equipo evaluador es de la opinión (compartida por muchos agentes consultados), de que el apoyo de la cooperación española al fortalecimiento del CEPLAN (entidad rectora de los procesos de planificación y ordenamiento territorial en el Estado), resultaría ciertamente estratégico a la hora de orientar futuros esfuerzos de la cooperación española en materia de apoyo a la Gobernabilidad Democrática y procesos de Descentralización en el país.

---

18 En entrevista con Javier Tantaleán (ex-director del Instituto de Gobierno de la USMP) mantenida en Agosto 2011 con ocasión de la evaluación del PCHP 2007-2011, éste explicó que la inclusión de ambas actividades se debió a la recomendación que le hiciera el asesor español Francisco Aldecoa acerca de la necesidad de integrar a las Fuerzas Armadas en procesos de formación en materias relacionadas con ciudadanía, derechos humanos y gobernabilidad, de manera a garantizar su democratización progresiva.

19 La no-inclusión de esta última institución como ejecutora y beneficiaria protagónica en el marco de actividades relacionadas con inversión pública llama la atención no solo del equipo evaluador sino de un gran número de personas consultadas.



Las actividades 4.4, 4.7, 5.2 y 5.3, si bien son pertinentes en sus contenidos respecto del resultado, no debieron ser integradas como actividades sino, en todo caso, como tareas. Además, la experiencia en este tipo de acciones demuestra que la eficacia y eficiencia de actividades de publicación de materiales sin el debido acompañamiento mediante acciones de movilización y aplicación del conocimiento, son muy reducidas. El Centro de Documentación insertado en el proyecto como iniciativa complementaria (no en su diseño original), se propuso precisamente cubrir esta carencia de partida.

El propósito de la actividad 5.7 debería haber sido transversalizado al conjunto del resultado y del Proyecto. Su incorporación como actividad puntual, desconectada del resto de actividades y focalizada hacia un grupo poblacional determinado, sólo puede ser comprendido como un intento por integrar en el cuerpo de actividades del proyecto - y de manera ciertamente forzada - una de las prioridades o enfoques horizontales de la cooperación española.

Además de las consideraciones ya expuestas en la parte dedicada al análisis de la pertinencia de los resultados esperados del Proyecto, el apoyo al fortalecimiento del INDECI en su infraestructura en Lima tiene una incidencia real muy relativa en función del resultado esperado (el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Defensa Civil). Es opinión del equipo evaluador de que estas capacidades hubieran debido ser fortalecidas a nivel de las regiones y municipalidades más vulnerables a la ocurrencia de desastres, tal y como un proyecto específico y dotado de recursos suficientes podría acometer.

■ *Análisis de la lógica horizontal de la matriz de intervención*

- *Calidad y funcionalidad de los indicadores de cumplimiento de Objetivo y Resultados:*

En su formulación definitiva (2009), el proyecto presenta un total de 6 resultados esperados a los que se asocia un total de 25 Indicadores de cumplimiento<sup>20</sup>. Para cada indicador analizado, se procederá a determinar las siguientes características: su grado de pertinencia como unidad de medida respecto del resultado esperado (¿aporta información para determinar realmente el grado de cumplimiento?); su justificación tanto en su cualificación como en su cuantificación (¿responden estas a factores

---

20 PRODOC, pag. 23 a 27



objetivos y debidamente argumentados como resultado de un análisis previo?), y su composición.

Una primera consideración crítica general sobre la batería de indicadores propuesta es que se confunden en su enumeración aquellos relativos a efectos (o resultados), con aquellos relativos a impacto.

Una segunda apreciación evidente es la falta de cuantificación del indicador del Objetivo Específico (*"Mejora del X% en las capacidades de gestión y gobernanza de los Gobiernos Regionales y Locales beneficiarios"*); deficiencia grave que en primer lugar impide la calibración y cuantificación de resultados esperados y actividades necesarios para alcanzarlos (afectando con ello de manera determinante a la coherencia de la lógica de intervención), y en segundo lugar imposibilita el seguimiento y evaluación del resultado agregado del proyecto. Además, encontramos una seria inconsistencia entre el indicador de cumplimiento y el enunciado del propio Objetivo Específico (*"Incrementadas las capacidades institucionales y sociales a nivel nacional, regional y local, en el marco del proceso de descentralización y reforma del Estado"*) ya que en el indicador desaparece el gobierno nacional (ejecutivo central), si bien fue precisamente éste, aquel que concentró la inmensa mayoría de las actuaciones y sus efectos. Por último, tal y como está formulado, este indicador hubiera debido estar lógicamente descompuesto en sub-indicadores formulados en el nivel de resultados esperados, y que pudieran ser agregados aritméticamente.

Respecto a la calidad y funcionalidad de los 24 indicadores restantes relativos a los resultados esperados o componentes del Proyecto, se sintetizan a continuación los hallazgos derivados del análisis:

**Resultado 1:** sólo existe un indicador para este resultado; se trata de un indicador de efecto que está debidamente justificado y cuantificado lógicamente, pero que no incluye el período en el que será ejecutado; hubiera sido deseable contar para este importante resultado con indicadores de impacto, que hubieran permitido medir el grado de uso o inserción efectiva del producto generado (modelo de fiscalidad territorial) en los procesos institucionales y en el gran proceso nacional de descentralización.



**Resultado 2:** también aquí sólo existe un indicador de efecto que no cuenta con período de ejecución (que permita medir eficiencia en su cumplimiento) y que solo se refiere al cumplimiento de una actividad (muy levemente detallada) y no al impacto de la misma sobre la realidad institucional y política a la que pretende contribuir.

**Resultado 3:** se mezclan en la enumeración indicadores de efecto e indicadores de impacto; el primer indicador está cuantificado, pero no existe en todo el documento PRODOC un análisis o explicación que explique y justifique la determinación de esta cantidad, ni el detalle de sus componentes; para los 6 indicadores expresados en porcentajes de incremento, se remite en nota a pie de página a una línea de base que nunca fue levantada, y que en cualquier caso hubiera debido existir como condición previa a la propia formulación de la matriz de intervención y como resultado de un diagnóstico en profundidad, por lo que en ningún caso contienen una justificación y una ponderación adecuadas ni justificadas objetivamente; los tres indicadores expresados en valores absolutos no están tampoco debidamente justificados (¿por qué se establecieron esas metas cuantificadas y no otras?) y resultan muy vagos en su cualificación (¿qué se entiende por "adquieren conocimientos" y "son sensibilizados"?); por último, las poblaciones-meta de cada indicador no están convenientemente detalladas, por lo que la inclusión efectiva de los gobiernos regionales y locales en gran parte de las actividades no se ve reflejada, y por lo tanto carece de carácter vinculante en el conjunto de la institución.

**Resultado 4:** sobre esta serie de indicadores, se aplican las mismas reflexiones generales que las señaladas para el Resultado 3.

**Resultado 5:** sobre esta serie de indicadores, se aplican las mismas reflexiones generales que las señaladas para los Resultados 3 y 4.

**Resultado 6:** se mezclan en la enumeración indicadores de efecto e indicadores de impacto; existe una mayor cuantificación y por lo tanto medibilidad de los indicadores que en los tres resultados anteriores, pero estos tampoco se justifican en ninguna parte del PRODOC de manera objetiva.



- *Idoneidad y confiabilidad de las fuentes de verificación:*

Las fuentes de verificación son por lo general adecuadas y a priori perfectamente fáciles de obtener. En la pregunta 9 relativa al criterio de eficiencia se analizará la disponibilidad y efectividad de estas fuentes.

- *Pertinencia y operatividad de las hipótesis o factores externos:*

En un nivel general, el Proyecto en su formulación original (PRODOC) anticipó una serie de problemas entre los cuales no se cuentan tres que resultan decisivos y que han sido identificados por los agentes consultados en la evaluación: en primer lugar, la alta rotación del personal a cargo del proyecto por parte de la PCM (puesto de co-dirección) y sus previsible efectos sobre la distribución de tareas y la eficacia en su cumplimiento; en segundo lugar, la alta rotación de Ministros y Secretarios al interior de la PCM y sus efectos previsible sobre la estabilidad de los compromisos específicos sobre cada componente; el progresivo debilitamiento del diálogo político de alto nivel que hubiera debido sostener toda la vida del proyecto: existe una sensación compartida por los agentes consultados de que el proyecto perdió la interlocución de alto nivel que necesitaba ser asegurada y por lo tanto consignada en el PRODOC como hipótesis fundamental para el avance efectivo del proyecto.

#### *4.2 Grado de integración de las prioridades horizontales y sectoriales de la Cooperación Española*

##### *a. Metodología*

En lo relativo a las prioridades horizontales, el Plan Director 2005-2008 de la Cooperación Española señala que éstas se refieren a *"determinados objetos y valores que todas las intervenciones deben cumplir, generando el logro un impacto positivo"*. Para determinar si el PRODER ha incorporado o no de manera efectiva una prioridad horizontal, se estableció que debería cumplir al menos 2 de estos 3 criterios:

- Existencia de un estudio previo en la materia objeto de prioridad (como parte del diagnóstico, o como esfuerzo específico);
- Existencia de una estrategia específica para la prioridad;
- Existencia de al menos una actividad permanente enfocada hacia la prioridad.



Por otra parte, para determinar el grado de atención a las prioridades sectoriales, se analizó la atención del PRODER a algunos de los Objetivos y Líneas Estratégicas que fueron establecidos en el Documento Estrategia País-Perú (DEP) 2005-2008 de la Cooperación Española, consignándose también en la tabla a cuales de éstos Objetivos y Líneas se dio atención en el diseño de la intervención.

Correspondencia del PRODER con Prioridades de la Cooperación Española			
Prioridades	Enfoques		Incorporación efectiva según indicadores evaluativos
<b>Prioridades horizontales</b>	Lucha contra la Pobreza		No
	Defensa de los Derechos Humanos		No
	Equidad de Género		No
	Sostenibilidad ambiental		No
	Respeto a la diversidad cultural		No
<b>Prioridades sectoriales</b>	<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>Líneas Estratégicas de prioridad 1 integradas</b>	<b>Resultados Asociados</b>
	OE1. Aumentar las capacidades institucionales y sociales	1. (LE 1.a.) Promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político	R5
		(LE 1.c.) Desarrollo de la Administración y buena gestión de asuntos públicos (descentralización)	R1,R2,R3,R4, R5
		<b>Líneas estratégicas de prioridad 2 integradas</b>	
		Ninguna	

Adicionalmente al análisis documental, el cuestionario aplicado durante la fase de campo de la evaluación arrojó los siguientes resultados respecto de la pregunta 3.5 (La inserción del



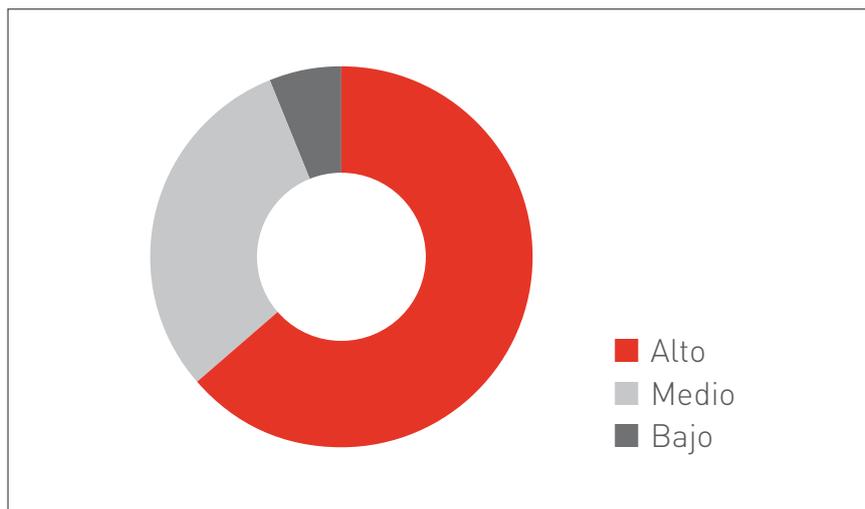
ENFOQUE DE GÉNERO en el DISEÑO de las intervenciones ha sido ]: 9 personas consultadas contestaron "nula" y 3 "baja".

#### Conclusiones sobre la pregunta 4

De los 6 resultados que estructuran la matriz de intervención del proyecto, todos resultan altamente pertinentes de acuerdo al objetivo específico del proyecto, a excepción del resultado 6, que hubiera debido ser atendido desde un proyecto específico independiente.

De las 33 actividades previstas en los documentos de programación del proyecto, 21 presentan un alto grado de correspondencia con su resultado, 10 presentan un grado medio y sólo 2 presentan un grado bajo de correspondencia.

#### Proporción de actividades según su grado de pertinencia respecto de sus resultados



Se han encontrado importantes inconsistencias en los análisis de problemas, objetivos y alternativas, que han determinado problemas estructurales en la lógica de intervención del proyecto, en el cumplimiento eficaz y eficiente de sus objetivos (general y específico) y resultados. La mayor debilidad hallada en la formulación del PRODER es sin duda la ausencia de indicadores adecuados y funcionales para efectuar un seguimiento técnico oportuno y eficaz sobre el cumplimiento para una mayoría de actividades.



Los enfoques horizontales de la Cooperación Española definidos en el Plan Director 2005-2008 no fueron incorporados al diseño de la intervención. El proyecto atendió a dos líneas estratégicas de primera prioridad en el Documento Estrategia País.

## 5. ¿Se ha articulado el PRODER con otras acciones de la cooperación internacional en el mismo sector de intervención y en la misma zona de ejecución?, ¿Se han desarrollado sinergias?

### 5.1 *Existencia de espacios de articulación, y actuaciones coordinadas entre fuentes cooperantes en el mismo sector y zonas de intervención.*

#### a. *Metodología*

Para dar respuesta a la pregunta, se revisaron los convenios suscritos por el proyecto y se aplicaron preguntas a los agentes-clave de la intervención, tanto en el cuestionario como en las entrevistas a profundidad. En base a la información levantada, se ha realizado un análisis entorno a tres ámbitos de coherencia externa (o armonización): al interior de la cooperación española (con foco en el PCHP 2007-2011) y entre fuentes cooperantes internacionales.

#### b. *Exposición de hallazgos*

Un **primer ámbito de análisis de la coherencia externa** o armonización debe buscarse al interior del Programa de Apoyo a la Gobernabilidad Democrática que ha desarrollado la AECID en Perú en el marco del PCHP 2007-2011.

Tras la revisión documental y las entrevistas realizadas, el equipo evaluador no ha hallado ningún tipo de articulación programática ni operativa entre el "*Proyecto de Fortalecimiento del desempeño de las funciones representativa, legislativa y de control del Congreso de la República de Perú*" y el PRODER, y ello a pesar de la importancia evidente para el impulso al proceso de descentralización de la **Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**, la cual según la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (N° 27867), es la responsable de fiscalizar y evaluar el avance en el proceso de descentralización.



Tampoco se han identificado esfuerzos de articulación sinérgica entre el PRODER y otros proyectos del Programa de Gobernabilidad Democrática del PCHP 2007-2011 con claras sinergias potenciales, como el *Proyecto de Apoyo al Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no Reembolsable*, cuyo objetivo específico resultaba naturalmente cercano al del PRODER.

Por último, no existe noticia de contactos entre el PRODER y otros proyectos de otros ejes del PCHP 2007-2011 que incluyeran intervenciones importantes en alianza con niveles regionales; tampoco respecto del Programa de Género en Desarrollo, que hubiera encontrado un campo de inserción ciertamente interesante en el PRODER por la implicación de éste en la formación de altos directivos/as y funcionariado del aparato administrativo del Estado.

En un **segundo ámbito de análisis de la coherencia**, la evaluación indagó en las relaciones mantenidas entre las múltiples fuentes de cooperación que en Perú han dirigido esfuerzos hacia el proceso de descentralización (España, Estados Unidos, Alemania, Suiza, Bélgica, Canadá, PNUD).

Desde antes de la ejecución del PRODER, existen Mesas y Grupos de trabajo entre la cooperación internacional en Perú que han tratado de articular la oferta de cooperación internacional y de alinearla y ajustarla de manera permanente sobre las necesidades y demandas del Estado, de acuerdo a los compromisos fijados en París y Accra por los países donantes.

El Subgrupo de Descentralización y Modernización del Estado ha albergado a su vez grupos de trabajo, uno de los cuales ha venido reuniendo a los directores de los proyectos emblemáticos en la materia: PRODER-AECID, PRODES-USAID, Programa Gobernabilidad e Inclusión de GIZ, APODER-COSUDE; este grupo habría sido el más efectivo tanto en cuanto a intercambio de información y también en cuanto a coordinación en iniciativas conjuntas concretas; tales como el apoyo al proceso de elaboración de matrices de competencias al interior de la administración central, al proceso de simplificación administrativa, a los procesos de capacitación para la elaboración de planes de gobierno regionales y locales, a los de transferencia de gestión regional y local, así como la organización del Seminario internacional sobre Descentralización, entre otros.



Los agentes de fuentes cooperantes consultados en la fase de campo del proceso evaluador (USAID y GIZ) señalan que, a pesar de los diferentes enfoques y metodologías aplicados por cada fuente cooperación en materia de apoyo al proceso de descentralización, las relaciones entre proyectos han sido armónicas y razonablemente efectivas en aquellas actividades donde han existido coincidencias programáticas. Si bien no se han producido situaciones de "competitividad" por espacios de intervención entre las fuentes, tampoco se han generado sinergias desde los diseños de las respectivas intervenciones, ni en lo temático ni en lo geográfico-territorial, de manera a aumentar la eficacia y eficiencia agregada de las actuaciones. La percepción general es que se han desarrollado acciones complementarias sobre la marcha de los diferentes proyectos. Además, el equipo evaluador conoció de la existencia de algún episodio puntual en el que sí que se ha producido solapamiento y duplicación de esfuerzos, por ejemplo en lo que se refiere a la celebración paralela de cursos de formación a funcionariado en ciertos gobiernos regionales y municipales, lo que desvela que no existió en los diseños de las actividades ningún tipo de comunicación entre las agencias.

### **Conclusiones sobre la Pregunta 5**

El Proyecto no estableció en su diseño relaciones de complementariedad y sinergia ni en relación con otras intervenciones de la cooperación española ni en relación con otras fuentes cooperantes. Existieron en ambos espacios coincidencias puntuales que sí fueron aprovechadas durante la implementación de los diversos proyectos, pero no con la profundidad y alcance que pudieran haber sido deseables. La falta de claridad, determinación y liderazgo del gobierno nacional en materia de descentralización durante el período 2006-2011, puede explicar sin duda en gran medida la heterogeneidad, dispersión y quizás el relativamente escaso rendimiento agregado (en cuanto a impacto y eficiencia se refiere) de los esfuerzos de cooperación en la materia; pero sin duda también existen en ello responsabilidades que la cooperación española y la cooperación internacional en Perú deben reconocer, así como desafíos en materia de armonización y coherencia, que deberán ser asumidos (ver recomendaciones).



## CRITERIO SOSTENIBILIDAD

**6. ¿Ha identificado y tomado en cuenta la intervención las capacidades y potencialidades de los actores y procesos en curso en los ámbitos y zonas de intervención, así como los riesgos endógenos y exógenos susceptibles de afectarla?**

### *6.1 Grado de integración y aprovechamiento de capacidades y recursos nacionales y locales en el diseño y formulación de actividades*

De manera general, un elemento que el equipo evaluador considera decisivo en cuanto a la sostenibilidad general de las actividades y efectos positivos de una intervención es el nivel de recursos financieros nacionales invertidos en concepto de contraparte, lo cuales dan cuenta del grado de implicación real, de apropiación institucional de partida y aseguran niveles de corresponsabilidad mínimos a lo largo del ciclo de vida de la intervención.

En este punto, y a pesar de que el PRODOC prevé para el financiamiento del proyecto una teórica relación de 66,5% de fondos AECID frente a 33,5% de fondos PCM, encontramos que para ninguno de los resultados del proyecto existió previsión de aportes dinerarios (en efectivo) por parte de las instituciones ejecutoras. De hecho, el PRODER constituye una excepción sobre el conjunto de intervenciones del PCHP 2007-2011 en el sentido de que no fue considerado como proyecto de inversión (no contó con declaratoria de viabilidad concedida por el Sistema Nacional de Inversión Pública), si bien contó con un aval formal para su ejecución por parte de la PCM.

A nivel de aportes valorizados (en especie), éstos no pueden ser realmente medidos y comprobados, puesto que el dato general de aporte de recursos financieros nacionales consignado en el PRODOC, no se detalla en este documento, ni tampoco se desglosa en los POA sucesivos (2008, 2009, 2010, 2011).



## *6.2 Grado de incorporación en el diseño de estrategias para hacer frente a previsibles obstáculos para el avance y sostenibilidad de actividades*

A falta de diagnósticos institucionales específicos como parte del trabajo de identificación y formulación, es posible afirmar directamente y en base a lo expuesto previamente en la respuesta 2, que el proyecto no levantó información suficiente para realizar un análisis en profundidad de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA por institución) que permitiera establecer adecuadas estrategias de intervención para cada componente y actor.

## *6.3 Existencia de estrategias y mecanismos de sostenibilidad y transferencia para la extensión de actividades e impactos positivos del proyecto*

El análisis documental revela que no hubo estrategias ni mecanismos explícitos establecidos para la sostenibilidad de actividades centrales del proyecto, como por ejemplo las relativas a capacitación y a consultorías e intercambios de conocimiento y experiencias.

Sin embargo, se han detectado en la práctica metodologías interesantes que podrán ser sistematizadas en lo referido a mecanismos de réplica de los conocimientos adquiridos por parte de los alumnos y alumnas de los cursos de capacitación ofertados.

## **Conclusiones sobre la pregunta 6**

La sostenibilidad de las actividades y efectos positivos del proyecto no fue convenientemente garantizada desde la fase de diseño, toda vez que no se dispuso de estrategias efectivas ni de compromisos institucionales medidos en cantidad de recursos efectivos asignados.



## 4.2 ANÁLISIS DE PROCESOS

### CRITERIO EFICIENCIA

#### 7. ¿El cumplimiento de las actividades se ha dado en función de los recursos y los plazos previstos y/o razonables?

##### 7.1 *Equilibrio y Rendimiento de la ejecución presupuestaria*

###### a. *Metodología*

Para responder a esta pregunta se ha analizado la información contable proporcionada por la codirección FONCHIP del proyecto. En base a ella, se ha buscado establecer la relación habida entre, por una parte, la previsión y la ejecución de gasto durante el ciclo de vida del proyecto, y por otra, la relación entre los grandes rubros de gasto del proyecto.

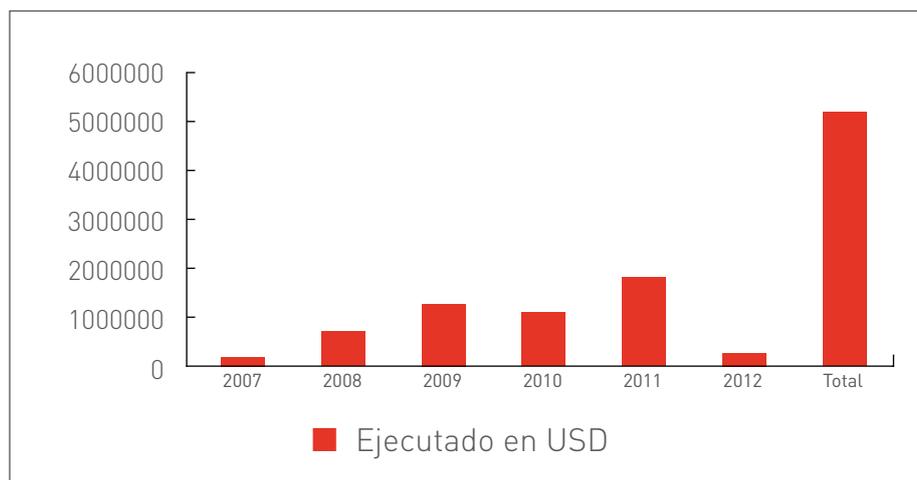
###### b. *Exposición de hallazgos*

###### - *Evolución en la ejecución efectiva de gasto 2007-2012*

El PRODER consumió un total de 5.200.000 USD<sup>21</sup>. Distribuyó su gasto anualmente de manera equilibrada: las fases inicial y final consumieron respectivamente el 6,5% y el 13,6% de los recursos disponibles, mientras que el período de implementación (2008-2011) se ejecutaron anualmente montos que fluctúan alrededor del 20% sobre el total invertido.

---

21 Con información contable disponible hasta febrero de 2012 incluido



- *Tasa de ejecución presupuestaria anual*

El PRODER presenta anualmente tasas de ejecución muy bajas que se han explicado fundamentalmente por el incumplimiento de los cronogramas detallados de ejecución establecidos en los documentos operativos del proyecto (POAs), lo que a su vez ha encontrado las siguientes causas, expresadas en los Informes de Seguimiento del Proyecto y en las entrevistas en profundidad realizadas durante la fase de campo:

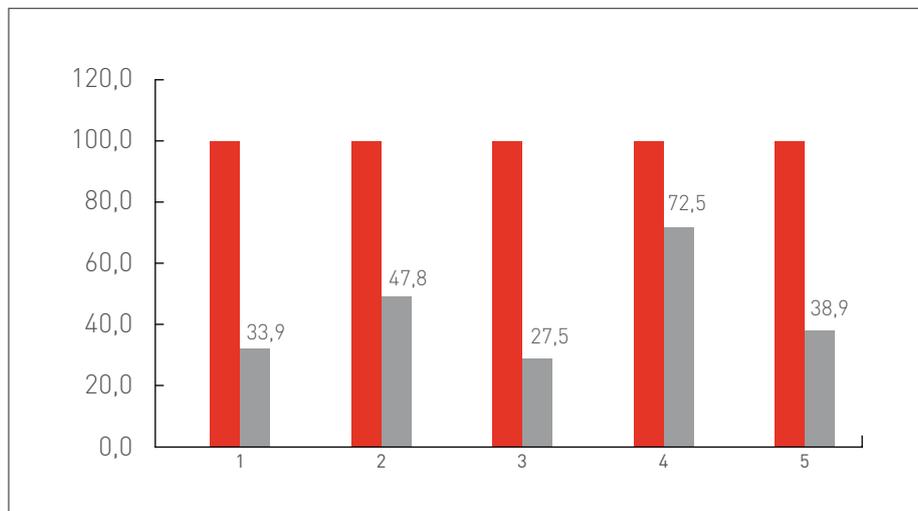
- Los múltiples y contantes cambios operados sobre la programación original de actividades, que se tradujo en la anulación de paquetes de actividades y en la inserción de otras<sup>22</sup>.
- Los retrasos en la ejecución de varias actividades por causa de procedimientos excesivamente burocratizados y poco expeditos en la práctica.
- La falta de capacidad por parte de la co-dirección asumida por la PCM en conciliar la atención a las prioridades políticas e institucionales coyunturales con las responsabilidades asociadas a la gestión cotidiana del proyecto, particularmente en lo referido a la ejecución de procesos de selección y de aprobación de documentos, según revelaron los agentes institucionales consultados durante la evaluación.

22 De las 36 actividades del proyecto, 3 de ellas fueron cambiadas completamente (2.1, 2.2 y 2.3), y hasta dos veces en su contenido (a nivel tareas); 6 de ellas fueron canceladas, o anuladas y sus fondos reprogramados o re-assignados (3.2, 3.3 y 3.27, 4.5, 4.7 y 5.7).



- El desbordamiento de la capacidad de la Unidad de Gestión del proyecto en compatibilizar la gestión cotidiana de actividades y recursos con las necesarias articulaciones entre unidades ejecutoras y asociadas del proyecto.

Resultado de todo ello, el promedio de ejecución presupuestaria anual es de apenas el 44%, presentándose el ejercicio 2011 como el único de comportamiento satisfactorio en la relación gasto previsto/gasto ejecutado (alcanzando un 72,5%).



#### - *Relación Gastos Administrativos/Gastos de Inversión*

En el análisis de la relación entre los gastos corrientes administrativos con cargo al presupuesto real del proyecto (fondos AECID, ubicados básicamente en la co-dirección FONCHIP) sobre el monto total invertido, revela que estos gastos ocuparon un promedio de 12,8% durante el período 2008-2012<sup>23</sup> sobre los montos asignados anualmente, y un 12,4% en términos absolutos para ese período<sup>24</sup>.

El equipo evaluador considera que esta cantidad resulta insuficiente, o en todo caso subóptima para asegurar las necesidades de seguimiento y acompañamiento que un proyecto de la magnitud del PRODER hubiera requerido; un aumento de 2 puntos

23 Se ha excluido en este cálculo el año 2007, en vista de la elevada proporción de gasto administrativo sobre gasto total para este ejercicio inicial (69,7%): se ha considerado a efectos de análisis que realmente 2007 no fue un año de ejecución y la cifra consignada sólo desvirtúa el valor del análisis general, por lo que se decidió no tomarla en cuenta.

24 Si se incluye en el cálculo el ejercicio 2007, la cifra de gastos administrativos alcanza el 22% sobre el monto total del proyecto.



porcentuales en esta relación hubiera podido significar la disponibilidad de un apoyo técnico permanente para cada uno de los ejes de intervención, resultados o componentes del proyecto (contratación de entre 2 y 3 técnicos para apoyo a la codirección en total), contribuyendo seguramente a cubrir o al menos mitigar en gran parte los déficits de ejecución señalados anteriormente, así como aquellos relativos a seguimiento técnico, que serán señalados en la respuesta a la pregunta 9.

#### - *Análisis por grandes rubros de gasto*

El análisis evaluativo operó una delimitación de 4 grandes rubros de gasto realizados, que suponen en agregado el 71,7% del monto total ejecutado, y el 83% del monto dedicado a inversión (es decir, excluidos los gastos de administración). Se obtuvieron los siguientes resultados:

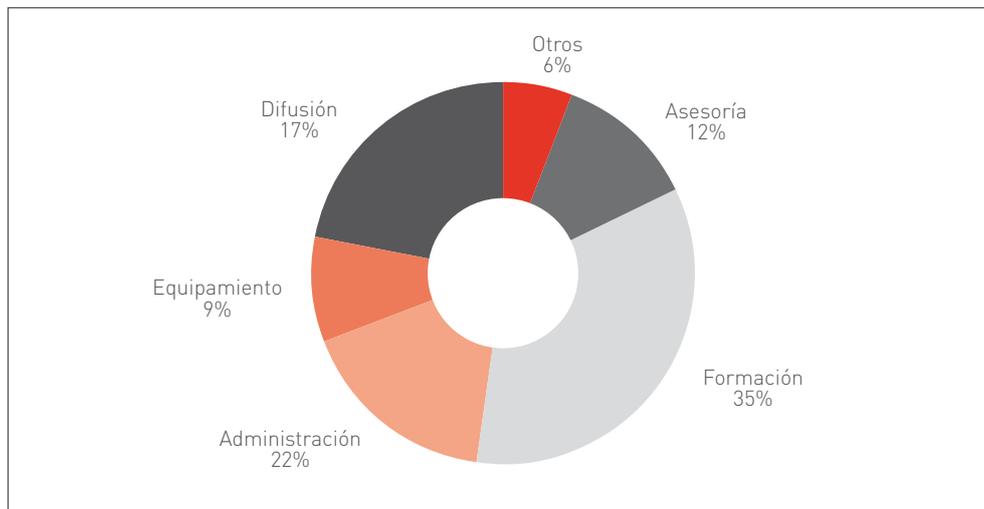
- *Consultorías para asesoramiento a procesos:* se han identificado un total de 45 actividades de asesoría efectivamente ejecutadas durante el período 2008-2012, que han supuesto una inversión de 639 619 USD, lo que representa el 12,3 % del monto total efectivamente invertido<sup>25</sup>.
- *Cursos y eventos de formación:* se han identificado un total de cinco grandes actividades de formación (que incluyen en total la implementación de 16 cursos formales de nivel Diplomado, Maestría y Doctorado), que ha supuesto una inversión total 1.741.600 USD, lo que representa el 33,5% del monto total efectivamente invertido. A pesar de su importancia relativa sobre el conjunto de rubros (en tanto que línea transversal de intervención sobre los 6 resultados), no existe ningún documento estratégico, metodológico ni de seguimiento que demuestre que la formación fue abordada a partir de una adecuada planificación específica y con un sentido y orientación integral.
- *Difusión y movilización de conocimiento:* se han identificado un total de 4 grandes actividades de difusión de conocimiento que agrupan más de 25 tareas entre eventos de presentación de informes, publicaciones e intercambios de experiencias; en



total, este rubro de gasto ha representado una inversión 869.200 USD, lo que representa el 16,7% del monto total efectivamente invertido.

- *Equipamiento para instituciones:* se han adquirido bienes y equipos para cubrir necesidades de la Secretaría de Descentralización, Secretaría de Gestión Pública, OGPP, CINDOC y de la co-dirección FONCHIP del Proyecto por un monto total de 466.850 USD, lo que representa el 9% del monto total efectivamente invertido. La mayor parte de estos recursos fueron asignados a INDECI (55%) y al Centro de Documentación de la PCM (20%).

### Síntesis sobre asignación de gasto por grandes rubros



### Conclusiones sobre la pregunta 7

El Proyecto mostró graves índices de sub-ejecución presupuestaria sobre su período de implementación, con un promedio anual de gasto efectivo, calculado en base a la información contable, del 44%. El gasto dedicado a la formación ocupa más de un tercio de los fondos ejecutados, pero no ha existido ninguna estrategia explícita ni documento que justifique, planifique y articule adecuadamente esta línea transversal y fundamental de una intervención orientada desde su objetivo específico al fortalecimiento de aptitudes profesionales y capacidades institucionales; en este sentido, la oferta formativa estuvo segmentada, funcionó por compartimentos estancos y por lo tanto no coadyuvó a consolidar



una unidad coherente de intervención, ni operativa ni comunicacionalmente. En cuanto a las razones de tal deficiencia, la Secretaría de Descentralización, no encontró conveniente asumir la responsabilidad de la supervisión de los programas de formación, ni consideró a éstos en el Plan institucional de Desarrollo de Capacidades pese a los reiterados intentos por parte de una Co-dirección FONCHIP que no pudo contar con los recursos ni las capacidades para asegurar la adecuada planificación y seguimiento de la oferta formativa.

## 8. ¿Los mecanismos de planificación y seguimiento de las actividades han sido adecuados a la realidad institucional del contexto de intervención y a los objetivos planteados para cada sector de intervención?

### 8.1 Grado de adecuación del flujo de planificación y seguimiento al interior del proyecto

#### a. Metodología

El proceso evaluador ha detectado, en base al análisis documental y a las entrevistas realizadas, una serie de puntos críticos que deben ser destacados en cada uno de los flujos o funciones analizados.

#### b. Exposición de hallazgos

##### - Planificación:

La planificación operativa del proyecto sufrió en su contenido de actividades importantes modificaciones respecto de su planteamiento inicial (PRODOC): una sexta parte de la batería de actividades consignadas en el PRODOC fue modificada, incluyendo prácticamente todas las actividades del Resultado 2<sup>26</sup>. Sin embargo, estos cambios no afectaron a la lógica vertical de intervención, manteniéndose la correspondencia entre las nuevas actividades y los respectivos resultados.

En cuanto a la planificación anual, se produjeron retrasos sistemáticos en la aprobación de los POAs anuales, debido a los cambios en los cargos al interior de

---

26 Sobre las 33 actividades inicialmente previstas, 6 fueron anuladas y 3 fueron introducidas ex novo.



la PCM y los correlativos cambios en la co-dirección asumida por la OGPP, lo cual repercutió determinantemente en el cumplimiento de los cronogramas y en los ritmos de ejecución.

Las modificaciones en los POA, operadas a nivel de actividad, si bien no generaron alteraciones en la lógica de intervención en su dimensión vertical (adecuación de actividades a resultados, y de resultados al objetivo específico), sí que introdujeron desórdenes en la relación actividades/tareas y en la claridad de la información contable.

- *Seguimiento técnico y financiero de actividades*

No ha existido en la operación del PRODER un sistema de seguimiento técnico, entendiendo por éste un conjunto ordenado de formatos, períodos y dinámicas o pautas establecidos y compartidos por la co-dirección y las entidades ejecutoras. Sí que han existido informes de seguimiento formalizados por parte de éstas, pero los informes contables no se han rendido en un formato unificado, con el fin de poder homologar información sobre avance y ejecución de gasto; tampoco han tenido una periodicidad independiente de las necesidades de rendición de cuentas del proyecto hacia afuera.

Los informes de seguimiento, fueron producidos con la periodicidad semestral esperada (9 informes en total) y contienen información detallada sobre actividades realizadas, problemas identificados en cada semestre de ejecución y recomendaciones para inspirar futuras decisiones tanto del nivel directivo (co-dirección) como del nivel meta-directivo (comité de coordinación y seguimiento). Sin embargo, el flujo de seguimiento ha presentado las siguientes limitaciones identificadas por el equipo evaluador:

- Los informes no incluyeron información detallada contable sobre los gastos efectuados para cada tarea y actividad; antes de las solicitudes de información por parte del equipo evaluador, la información contable del proyecto no estaba disponible según una lógica tarea/actividad, sino en base a la lógica general de rendición de gastos que maneja FONCHIP, y que ordena la información según su ocurrencia cronológica y por subvenciones. Tras el pedido de aclaración realizado por el equipo evaluador y el consiguiente esfuerzo realizado por la unidad de gestión del proyecto, si bien buena parte de los gastos fueron finalmente clasificados según el código de las tareas (para la trazabilidad de la información



sobre actividades y resultados esperados) en algunos casos concretos éstos han sido clasificados tan solo a nivel de actividades, lo que ha dificultado (y en algunos casos ha imposibilitado) la reconstrucción de los gastos reales de determinados productos.

- En los informes de seguimiento no existe una cuantificación ni una cualificación sintética y de balance del nivel de cumplimiento de actividades ni tampoco del nivel de cumplimiento de los resultados, en función de los indicadores establecidos en la matriz de intervención, por lo que la labor de seguimiento sólo cumplió de manera parcial y aproximativa su función real al interior del ciclo de vida del proyecto. Esto se explica en gran medida por la falta de una línea de base y de indicadores funcionales, que ya fue señalada anteriormente en este informe.
- A falta de un Comité de Coordinación y Seguimiento del Proyecto realmente operativo que pudiera recoger los problemas y recomendaciones consignados en los informes y tomar decisiones eficaces para su resolución (para aquellos problemas cuya resolución dependiese de acciones adoptadas al más alto nivel), el flujo de seguimiento no pudo cumplir su función básica de corregir, reorientar y fortalecer la marcha del proyecto en cuanto a cumplimiento de actividades y procesos.

### **Conclusiones sobre la pregunta 8**

La falta de información disponible y clara para la evaluación en términos adaptados a la lógica de intervención del proyecto, además de dificultar el trabajo evaluativo en el cumplimiento de los tiempos previstos, ha revelado una deficiencia estructural en el flujo de seguimiento financiero y por tareas/actividades. Los constantes y múltiples cambios operados a nivel de planificación de actividades y tareas a lo largo de la vida del proyecto explican en parte esta deficiencia; también la ausencia de un sistema de seguimiento técnico y financiero realmente funcional impidió asegurar con plena eficacia y eficiencia la continua mejora operativa de la intervención respecto de los resultados esperados.



## 9. ¿Los mecanismos de ejecución presupuestaria han sido fluidos y transparentes?

### 9.1 *Adecuación de los procedimientos para contratación y/o adquisición de bienes y servicios a las necesidades del proyecto y transparencia de los mismos*

Según pudo extraerse de las entrevistas en profundidad aplicadas a la co-dirección del proyecto, a FONCHIP y a las entidades ejecutoras, el sistema de selección/adquisición de bienes y servicios, que funcionó para la gran mayoría de casos sobre el esquema solicitudes de gasto generadas por las unidades ejecutoras > selección de proveedores en base a concurso> aprobación solidaria por parte de los comités de selección> ejecución de gasto por parte del FONCHIP> rendición de cuentas por parte de las unidades ejecutoras.

Este flujo funcionó en general con normalidad y fluidez, más allá de los retrasos puntuales en los procedimientos derivados de no cumplir ocasionalmente el quorum para la conformación de los comités de selección.

## 10. ¿Ha sido adecuada la gestión del proyecto de acuerdo a la estructura institucional prevista en el PRODOC?

### 10.1 *Existencia y efectividad de procedimientos explícitos para la selección, seguimiento del desempeño y evaluación del equipo técnico y administrativo asociado al proyecto y grado de operatividad y aplicación de los mismos*

#### a. *Metodología*

De acuerdo a lo ya descrito en el epígrafe 2.3 de este Informe, el PRODOC funcionó en base a tres niveles de dirección y gestión. Las entrevistas en profundidad y el análisis documental permitieron revelar el grado de eficacia de las fórmulas o arreglos institucionales previstos y aquellos efectivamente llevados a la práctica, así como el grado de eficacia en el funcionamiento de los dos niveles.



## b. Exposición de hallazgos

- *Primer nivel* (meta-dirección): para asegurar el funcionamiento de este nivel, cuya titularidad ha descansado en la Presidencia del Consejo de Ministros y en la Embajador de España en Perú, el PRODOC preveía el funcionamiento de un "*Mecanismo de coordinación y seguimiento*" que funcionaría una vez al año para ejercer esa función meta-directiva y orientadora de la intervención. En la generalidad de proyectos del PCHP 2007-2011, este espacio ha revestido la forma de un Comité (de Coordinación y Seguimiento), convocado con carácter semestral. Sin embargo, en su ciclo de vida el PRODER sólo celebró dos reuniones de seguimiento y coordinación (mayo de 2009 y noviembre de 2010<sup>27</sup>), sobre las cuatro (como mínimo) que debía haber auspiciado, máxime teniendo en cuenta la importancia política y presupuestaria de la intervención. Los cambios de personal directivo a cargo de la Secretaría General de la PCM pueden explicar esta flagrante deficiencia, pero justifican difícilmente el abandono que ha sufrido un proyecto de semejante dimensión por parte de las instituciones que debían haberlo promovido o, en su caso, reconducido adecuadamente.

El análisis de las actas de las dos reuniones celebradas revela que los escasos esfuerzos realizados en este nivel se traducen en la información recogida en dos escuetos documentos y que se reduce a la exposición de meras constataciones declarativas sobre la pertinencia del proyecto, a la simple expresión de conformidad sobre la marcha del mismo (fundada sobre un juicio erróneo a juzgar por los muy bajos niveles de ejecución evidenciados en 2008 y 2009, tal y como se ha expuesto en la respuesta a la pregunta 7), a la manifestación de expectativas de aprobación respecto de las modificaciones propuestas tanto al POA 2010, como al mismo PRODOC, y a la exhortación para "*lograr una mayor articulación y complementariedad entre las unidades de ejecución del Proyecto, al interior del sector e intersectorialmente, para crear un mayor impacto en las intervenciones*"<sup>28</sup>.

---

27 El acta de la reunión celebrada en noviembre nunca fue firmada por APCI. En este documento, se preveía para "la última semana del mes de enero del 2011 la nueva reunión del Comité para la aprobación del Plan Operativo Anual 2011". Sin embargo esta tercera reunión nunca se produjo.

28 Acta de la reunión de Coordinación y Seguimiento PRODER, mayo 2009.



- *Segundo nivel*: correspondiente a lo que en la generalidad de proyectos del PCHP 2007-2011 se denomina "Unidad de Gestión del proyecto", y cuya responsabilidad directiva y representación legal corresponde al responsable de la OGPP (por delegación de la Secretaría General de la PCM) y a la Co-dirección asegurada formalmente por FONCHIP (por designación de la AECID), si bien la gestión directa de actividades se ha alojado en órganos, unidades y servicios vinculados o dependientes de la PCM y otras entidades asociadas, que han operado en el proyecto como Entidades o Unidades Ejecutoras.

El funcionamiento de este nivel se ha materializado en la práctica y de acuerdo a lo establecido en el PRODOC en el funcionamiento de un Comité de Monitoreo, que hubiera debido reunirse con carácter mensual para analizar la marcha de la intervención y apoyarla mediante la adopción de decisiones oportunas, consensuadas y pertinentes técnicamente, además de celebrar las reuniones necesarias para aprobar Términos de Referencia, seleccionar proveedores de bienes y servicios asociados a las actividades, observar y aprobar los productos entregados y elaborar los Informes de Seguimiento y los POA.

El análisis efectuado en base a la revisión de los Informes de Seguimiento y a las entrevistas en profundidad aplicadas a los agentes institucionales ha revelado que el Comité de Monitoreo no ha funcionado con la periodicidad anunciada, ni ha cubierto su funcionamiento funciones absolutamente fundamentales para el correcto desempeño del mismo, como son las de articular las actuaciones entre las Unidades Ejecutoras, identificar y aprovechar sinergias, identificar cuellos de botella para aplicar correctivos oportunos y conferir con todo ello una dinámica unitaria a la intervención.

Las reuniones del Comité se han limitado, en la mayoría de las ocasiones, a aquellas que formalmente resultaban obligatorias y que se relacionan con la celebración de los comités de selección de proveedores de bienes y servicios a contratarse por el proyecto. En este nivel, se ha podido comprobar que los procesos de contratación de consultorías y de adquisición de bienes se han desarrollado sin problemas significativos, más allá de algunos planteados por excesivas trabas burocráticas que fueron subsanadas, o por demoras puntuales en la presentación o revisión de ciertos productos.



Finalmente, estaba previsto en el PRODOC que el Comité de Monitoreo contara con un Consejo u órgano consultivo, compuesto por personalidades y expertos en la materia, responsables de otras cooperaciones internacionales, organismos públicos y de la sociedad civil. Este consejo nunca operó de manera formal, y los acompañamientos expertos que ha tenido el proyecto para su orientación han sido puntuales y atomizados, reduciéndose a la contratación de consultorías específicas, a la participación de personalidades destacadas en seminarios y eventos de capacitación y en publicaciones financiadas con cargo a fondos del proyecto. El Proyecto no contó con un asesoramiento técnico especializado permanente para la revisión de los productos de consultoría que tenían una enorme importancia e incidencia político-institucional. Una recomendación a futuro que se desprende de esta falencia es contar con dicho asesoramiento para proyectos con una particular incidencia en los marcos normativos, políticos e institucionales.

### **Conclusiones sobre la pregunta 10**

La estructura o arreglo institucional que ha sustentado el PRODER, si bien equilibrada e ideal en su planteamiento por cuanto presuponía y garantizaba una alta apropiación institucional de los procesos inducidos a través de la intervención, presentó diversas e importantes fallas en la práctica. La co-dirección de la PCM, situada en la OGPP, no cumplió en la práctica su función coordinadora de las instituciones ejecutoras y al mismo tiempo articuladora de sus propuestas de cara al proyecto; su labor se concentró fundamentalmente en fiscalizar la actuación de la co-dirección FONCHIP y apoyarla en cuanto a los procesos formales de gestión (programación, procesos de contratación y elaboración de términos de referencia). La co-dirección FONCHIP, por su parte, se vio desbordada al tener que absorber competencias extraordinarias con un reducido personal (2 personas), lo cual y en ausencia de apoyos técnicos permanentes tuvo consecuencias sobre la calidad del seguimiento técnico de los productos y procesos generados e inducidos a través de la intervención.



## 11. ¿Ha resultado adecuada la comunicación desde y hacia el proyecto?

### 11.1 Grado de adecuación de los flujos de comunicación al interior del proyecto

Se destacan como resultado del análisis evaluativo dos niveles de comunicación al interior del proyecto:

#### - *Al interior de la co-dirección*

Han existido significativos problemas en la comunicación al interior de la co-dirección del proyecto, especialmente a partir del ejercicio 2009. Estos se han debido a los consabidos cambios permanentes en la asignación de responsables por parte de la PCM, y también a la falta de claridad en las competencias y responsabilidades de los co-directores. Como ya ha sido señalado, la falta de dedicación exclusiva por parte de los co-directores PCM que se han sucedido al frente proyecto, no coadyuvó a mantener una comunicación fluida, estable y eficiente de cara a la superación de los múltiples desafíos de partida y sobrevenidos que ha debido enfrentar la intervención.

#### - *Entre la co-dirección y las entidades ejecutoras*

A pesar de la alta rotación de cargos en este nivel (sólo la SGP, Acuerdo Nacional e INDECI presentaron estabilidad en este sentido), la relación entre co-dirección y unidades ejecutoras ha sido generalmente fluida.

### 11.2 Grado de conocimiento sobre el proyecto por parte del personal de instituciones asociadas (contrapartes, ejecutoras y otras)

Se destacan como resultado del análisis evaluativo dos niveles de comunicación desde el proyecto hacia el exterior:

- *Nivel institucional central*: gracias a las importantes y numerosas publicaciones y eventos auspiciados por el Proyecto, así como a la participación del mismo en espacios de relacionamiento institucional (Mesa de Gobernabilidad y Sub-grupos de trabajo sobre descentralización) el proyecto PRODER ha logrado generar una importante visibilidad en este nivel. El reconocimiento del esfuerzo realizado por



la Cooperación Española expresado por los agentes institucionales del proyecto destacan el elevado grado de alineamiento del proyecto sobre los objetivos institucionales coyunturales (institucionales ejecutoras) y el intenso trabajo desarrollado por el equipo técnico de la codirección FONCHIP/AECID.

- *Beneficiarios y beneficiarias directas, Sociedad civil y actores territoriales*: en este nivel, el conocimiento del PRODER como intervención específica ligada a la Cooperación Española ha sido muy reducido. Los tres grupos focales realizados con alumnado de los cursos de formación y expertos/as nacionales en materia de descentralización evidenciaron que el proyecto tuvo escaso eco en la población beneficiaria directa de los cursos de formación (los alumnos y alumnas asociaban la oferta de los cursos de manera prácticamente exclusiva a las instituciones que los impartieron, léase Universidad San Martín de Porres, Escuela Mayor de Gestión Municipal y Centro Guamán Pomal); tampoco permearon sus actividades a la ciudadanía en general, ni a las instituciones y agentes territoriales (las actividades efectuadas en materia de fortalecimiento y creación de Foros regionales se asocian directa y exclusivamente al Acuerdo Nacional).

### Conclusiones sobre pregunta 11

Los niveles de comunicación al interior de la co-dirección fueron irregulares y bajos en promedio a lo largo de la vida del proyecto, lo cual pudo pesar sobre los resultados en el avance de actividades y sobre todo en la optimización de recursos y de tiempo. Si bien el PRODER se ha dado a conocer profusamente y con elevado grado de reconocimiento en el entorno institucional en el que se ha desarrollado, no ha alcanzado efectividad ni visibilidad en el territorio, como tampoco en la sociedad civil en general.



## CRITERIO COHERENCIA

### 12. ¿Con qué criterios se han incorporado o excluido actividades durante el ciclo de vida del proyecto?

*12.1 Transformaciones operadas en la formulación y ejecución del proyecto se justifican adecuadamente y sobre la base de situaciones objetivas planteadas desde la institucionalidad peruana sobre la base de sus políticas y procesos*

- *Substitución de actividades diseñadas*

De las 33 actividades previstas inicialmente, 6 fueron anuladas y 3 fueron incorporadas a la programación durante la vida del proyecto. Los cambios se justifican en los Informes de Seguimiento del proyecto por cambios en la dirección de las instituciones ejecutoras, así como por la falta de pertinencia real y de viabilidad de algunas actividades programadas inicialmente.

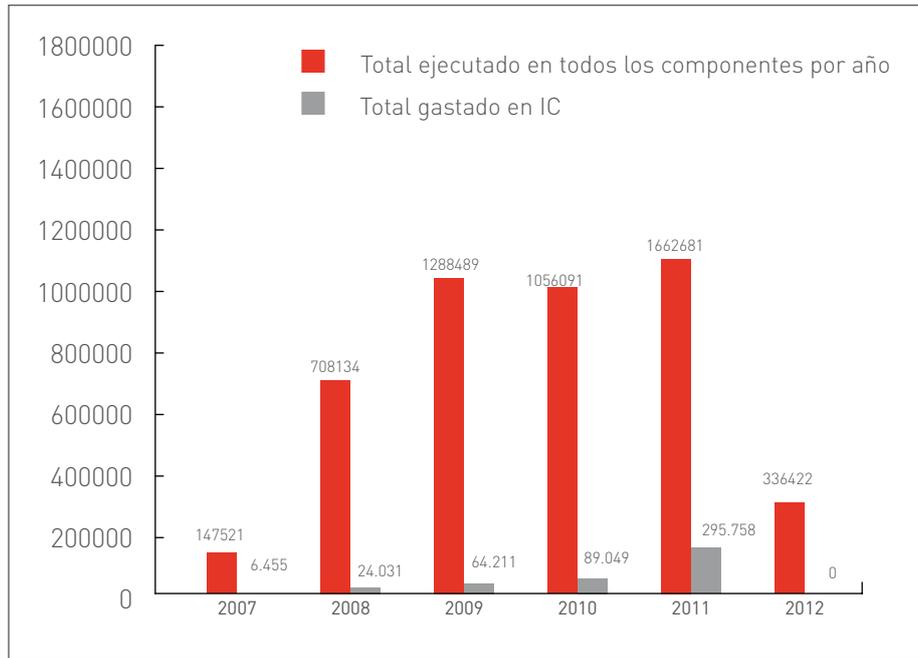
- *Análisis de Iniciativas complementarias*

El proyecto preveía en su PRODOC un monto del 2% de recursos totales destinados a financiar actividades complementarias a las previstas, pero no insertas en la programación y por lo tanto carentes de mecanismos e indicadores de justificación y seguimiento debidamente formalizados.

El análisis pormenorizado de la información contable reveló que este rubro de gasto alcanzó 479.500 USD, lo que significa el 9,2 % del monto total efectivamente ejecutado. Para ninguno de los ejercicios (2007-2012) se respeta ese monto referencial establecido en el POA, siendo el promedio de gasto en iniciativas complementarias el 7,8% sobre cada monto anual ejecutado. Destaca en esta relación el nivel de gasto destinado a este tipo de actividades para el ejercicio 2011, donde las ICs significaron el 17,8% del total ejecutado.



### Relación de gasto ICs / monto de ejecución anual (en USD)



#### - Ausencia de actividades de género

A pesar de lo señalado en el Informe de Seguimiento para el período julio-diciembre 2008 en el sentido de la previsión de lograr *“una eficaz transversalización del enfoque de género en todas las actividades del Proyecto”*, esto no fue nunca realizado, ni tampoco fue justificada esta ausencia sobre criterios técnicos u operativos. A juicio del equipo evaluador, el proyecto PRODER representó una ocasión interesante para posicionar y aplicar estrategias de inserción del enfoque de género a través de la administración central y hacia las entidades subnacionales.



## CRITERIO APROPIACIÓN

### 13. ¿Las instituciones peruanas implicadas han asumido de facto el liderazgo en la conducción de actividades y procesos impulsados desde el proyecto?

#### 13.1 Nivel de participación de las instituciones implicadas en el financiamiento, la gestión, la ejecución y el seguimiento de las actividades

##### a. Metodología empleada

En base a las comprobaciones realizadas durante la fase de terreno (cotejo entre entrevistas a informantes-clave) y al análisis del avance en el cumplimiento efectivo de actividades y tareas, el equipo evaluador ha podido extraer una valoración general del grado de apropiación y por lo tanto de liderazgo de las instituciones implicadas en el proyecto para diferentes ámbitos. La variación del grado de apropiación señala en qué medida las instituciones han modificado su nivel de protagonismo en la conducción de actividades, a tenor de lo recabado en las entrevistas en profundidad aplicadas.

##### b. Exposición de hallazgos

Ámbito	Instituciones públicas implicadas	Nivel de Apropiación	Variación en grado de la apropiación
Aseguramiento de la articulación inter-institucional para la ejecución del PRODER	OGPP-PCM	bajo	nula
Aseguramiento de procesos generales de gestión de PRODER	OGPP-PCM	medio	nula
Participación en gestión del Proyecto	Gobiernos Regionales	nulo	nula
	Gobiernos Municipales	nulo	nula



Ámbito	Instituciones públicas implicadas	Nivel de Apropiación	Variación en grado de la apropiación
Resultado 1	SD	Medio	nula
	MEF	Medio	nula
Resultado 2	SD	Medio-bajo	negativa
Resultado 3	SC	Medio-Bajo	positiva
	SGP	Alto	nula
	ONGEI	Medio	positiva
	CEPLAN	Bajo	nula
Resultado 4	SD	Medio	nula
	Universidades públicas nacionales	Nulo	nula
	Universidades regionales	Bajo	nula
Resultado 5	AN	Alto	nula
Resultado 6	INDECI	Alto	nula

### Conclusiones sobre la pregunta 13

Sobre el conjunto de procesos y actividades inducidos desde el PRODER y para una mayoría de instituciones implicadas, el grado de apropiación ha resultado medio-bajo. Excepciones a esta tendencia han sido los resultados 5 y 6, para los que la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional e INDECI sí han asumido un protagonismo y liderazgo efectivos y que presentan visos de continuidad.



## 4.3 ANÁLISIS DE RESULTADOS

### CRITERIO EFICACIA

**14. ¿Se ha alcanzado el cumplimiento del objetivo específico, las actividades y los resultados esperados de la intervención?, ¿Qué factores facilitaron / dificultaron su cumplimiento?**

#### 14.1 Grado de cumplimiento del objetivo específico

Ha sido imposible determinar el grado de cumplimiento del objetivo específico, toda vez que no ha sido cuantificado el indicador de cumplimiento de este, tal y como ya se ha explicado profusamente en la parte de análisis relativa al diseño de la intervención.

Sin embargo, sobre la base de la valoración del cumplimiento de los resultados, se podrá inferir en qué medida el proyecto ha resultado eficaz en el agregado de sus intervenciones.

#### 14.2 Grado de cumplimiento de las actividades programadas

Grado de cumplimiento	Número de actividades	Código de actividades	Justificación
Cumplimiento completo	11	2.1, 3.1, 3.6, 4.2.B, 4.2.C, 4.6, 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2	
Cumplimiento Parcial	12	1.1, 1.3, 1.4, 2.2, 3.4, 3.5, 3.8, 3.9, 4.2, 5.4, 5.5, 5.6	Baja ejecución de las contrapartes del proyecto
En ejecución (2012)	7	1.2, 2.3, 3.10, 4.1, 4.2.A, 4.3, 4.4, 5.6, 6.2	Tres actividades fueron propuestas por la Secretaría de Descentralización ex novo

Como balance sobre la ejecución de las 30 actividades que finalmente fueron integradas y mantenidas en el PRODER, encontramos que de las ya finalizadas, el 47% fue cumplido y

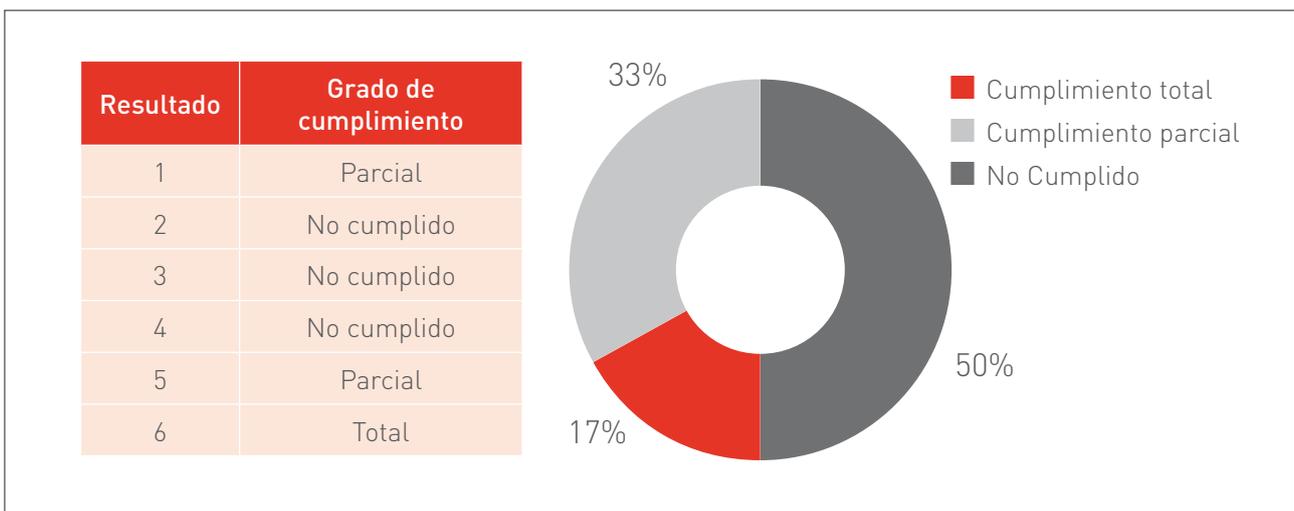


el restante 53% lo fue sólo parcialmente. Otras 7 actividades se encuentran en ejecución al momento de la realización de este informe y hasta el mes de junio, por lo que no es posible anticipar su grado de cumplimiento.

### 14.3 Grado de cumplimiento de los resultados

Para determinar el grado de cumplimiento de los resultados, y a falta de línea de base referencial y de fuentes de verificación comprobables, el equipo evaluador estableció el siguiente criterio de baremación: se considera cumplido aquel resultado cuyas actividades asociadas se hayan cumplido en su totalidad hasta febrero de 2012, o bien aquel para el que se hayan cumplido al menos dos terceras partes hasta febrero de 2012, encontrándose la tercera parte en ejecución hasta junio de 2012; se considera parcialmente cumplido aquel resultado para el que existe al menos un 50% de cumplimiento de actividades a febrero de 2012; se considera no cumplido aquel resultado cuyas actividades efectivamente ejecutadas representan menos de la mitad.

Según estos criterios, los hallazgos son los siguientes:





## Conclusiones sobre pregunta 14

El proyecto PRODER presentó un nivel de eficacia medio en el cumplimiento de las actividades y resultados previstos. El resultado que mejor desempeño presentó fue el consistente en el apoyo a la capacidad nacional para la prevención y reacción ante la ocurrencia de desastres (INDECI); resultado que paradójicamente resulta ser el de menor grado de pertinencia respecto de los objetivos general y específico de la intervención, como ya fue señalado en el nivel de análisis relativo al diseño.

**15. ¿Se han detectado de manera oportuna los problemas que hayan podido pesar sobre el avance de actividades y procesos y han sido adecuadas las medidas correctivas aplicadas?**

### *15.1 Capacidad efectiva del proyecto por detectar de manera oportuna obstáculos para la ejecución de actividades y procesos*

Las bajas tasas de ejecución presupuestaria reveladas tras el análisis de los documentos contables del proyecto no se corresponden exactamente con aquellas consignadas en los Informes de Seguimiento del Proyecto; sin embargo, en términos generales estos Informes sí recogen la generalidad de problemas acaecidos en cada semestre y que justifican retrasos e incumplimientos.

Entre las medidas más comúnmente aplicadas para la resolución de problemas de ejecución, se encuentran la anulación de actividades inviables (6 anulados), la reformulación de actividades y la reconogramación de actividades.

A la vista de la eficacia agregada alcanzada por el proyecto, podemos afirmar que las medidas correctivas aplicadas tuvieron un débil impacto en la mejora del rendimiento de la ejecución.



## CRITERIO COBERTURA

### 16. ¿A qué colectivos de población-meta ha alcanzado el PRODER?

#### *16.1 Grado de adecuación entre la cobertura prevista en el marco lógico y la efectivamente obtenida, tanto en el perfil de la población-sujeto como en su ubicación*

El PRODER se caracterizó más por ser un proyecto basado en actuaciones habilitantes o de apoyo a procesos institucionales, más que por una intervención proveedora de bienes y servicios directos para determinadas poblaciones.

La falta de fuentes de verificación disponibles sobre población-meta efectiva para un gran número de resultados del proyecto no permite extraer conclusiones evaluativas en agregado para este indicador: de los 18 indicadores establecidos en la matriz de intervención, sólo 7 están debidamente cuantificados. Si bien es posible medir el número de personas que culminaron los programas de formación con éxito, no es posible saber cuántos de ellos se encuentran aplicando los conocimientos adquiridos. En otros casos, hay una confusión acerca de utilizar indicadores de haber recibido materiales de trabajo (publicaciones) o incluso asistencia a eventos para medir sensibilización o información para ciertas temáticas. En este sentido el diseño del proyecto no ha contado con indicadores operativos y pertinentes para efectivamente medir el logro de determinadas metas en la población objetiva del proyecto.

#### *16.2 Valoración de la paridad en el acceso a los productos y procesos generados*

En su oferta formativa, quizás el rubro donde se pueden identificar y cuantificar más claramente beneficiarios/as directos/as de sus actividades, el PRODER tuvo una población-meta fundamentalmente compuesta por funcionariado, residentes en la región de Lima (el 55% de alumnos/as) y en su gran mayoría varones: el promedio de participación de mujeres sobre el total de cursos es de apenas un 31%. Si bien este dato corrobora el cumplimiento en los informes de seguimiento del proyecto respecto del criterio introducido en cuanto a la integración de mujeres funcionarias (mínimo del 30%), la tasa resulta a todas luces absolutamente insuficiente para garantizar condiciones paritarias de acceso y para equilibrar a futuro las relaciones de igualdad de género en el acceso a puestos de alta responsabilidad al interior de las instituciones.



En este sentido se hubiera podido utilizar la propia metodología establecida por la AECID<sup>29</sup> en cuanto a incorporar indicadores de género en los resultados, identificando brechas de género, situaciones de discriminación contra la mujer e inequidades para, por ejemplo, promover una mayor participación en los programas de formación tanto a nivel de funcionarias como de autoridades electas (regidoras o consejeras en los gobiernos subnacionales); fortalecer políticas públicas (en el caso de las actividades con CEPLAN) que fomentaran agendas vinculadas a derechos de las mujeres o incluso generar procesos de elaboración de presupuesto por género en las acciones vinculadas a modelos de inversión pública en lo vinculado a la intervención con la Secretaría de Descentralización. Así, si bien no hay evidencia para afirmar que las acciones del proyecto han acrecentado las brechas de género, lo cierto es que ninguna de ellas ha tenido un impacto directo en su reducción o transformación.

## CRITERIO IMPACTO

### 17. ¿Han mejorado las capacidades de las instituciones implicadas y de su personal en función de los objetivos institucionales y del proyecto?

#### 17.1 Valoración sobre rendimiento efectivo de las capacitaciones y procesos consultores impulsados por el proyecto

##### a. Metodología empleada

Se realizaron selecciones muestrales evaluativas para los dos rubros evaluados:

- *Formación*: Fueron validados 89 de los 96 cuestionarios válidos aplicados telefónicamente a los 721 alumnos y alumnas de los 18 cursos de formación. Esto supone una muestra efectiva del 13,7% sobre el universo total de alumnado listado.

---

<sup>29</sup> Para mayores referencias sobre indicadores y estrategias para la inclusión del enfoque de género en proyectos y programas de desarrollo revisar: SAN MIGUEL, Nava (2007). Estrategia de "Género en Desarrollo" de la Cooperación española. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. (pp.47-51).



OFERTA DE FORMACIÓN	Número de Alumnado consultado
USMP	
Doctorado en Estado y Políticas Públicas - Promoción 1	2
Doctorado en Estado y Políticas Públicas - Promoción 2	2
Maestría en Ciudadanía y Gobernabilidad - Promoción 1	3
Maestría en Ciudadanía y Gobernabilidad - Promoción 2	3
Diplomado en Ciudadanía y Gobernabilidad - Promoción 1	2
Diplomado en Ciudadanía y Gobernabilidad - Promoción 2	2
Diplomado en Ciudadanía y Gobernabilidad - Promoción 3	3
Maestría en Gobernabilidad Democrática, Económica y Social - Cusco	3
Maestría en Gobernabilidad Democrática, Económica y Social - Chiclayo	4
Maestría en Gobernabilidad Democrática, Económica y Social - Semi-presencial en Lima, Cusco y Tumbes	4
Maestría en Gobernabilidad Democrática, Económica y Social - Modalidad Virtual	3
Centro Guamán Poma	
Diplomado en Gestión Orientada a Resultados	10
Diplomado en Gestión Democrática del Territorio	11
Escuela Mayor de Gestión Municipal	
Diplomado en Gestión Administrativa Moderna / Cajamarca - Trujillo (2008-2010)	6
Diplomado en Gestión Administrativa Moderna / Región de Lima (2008-2010)	6
Curso de Especialización en Gestión Administrativa Moderna 2011	8
INDECI	
Taller de estrategias metodológicas de educación comunitaria en gestión del riesgo de desastres (2009)	6
Taller Nacional para Jefes de Oficina de Defensa Civil (2009)	11
<b>TOTAL</b>	<b>89</b>

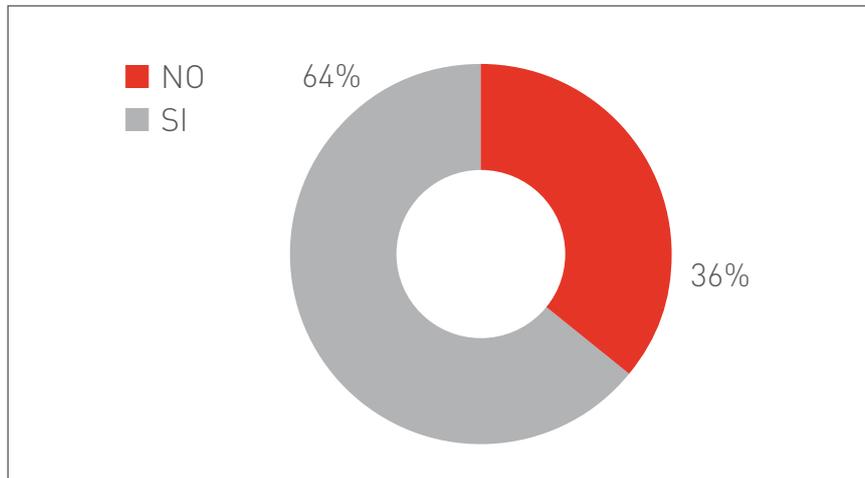
- *Consultorías*: se revisaron mediante análisis documental los términos de referencia y productos de 6 consultorías correspondientes a las actividades 3.1.1, 3.1.2 y 5.6.5



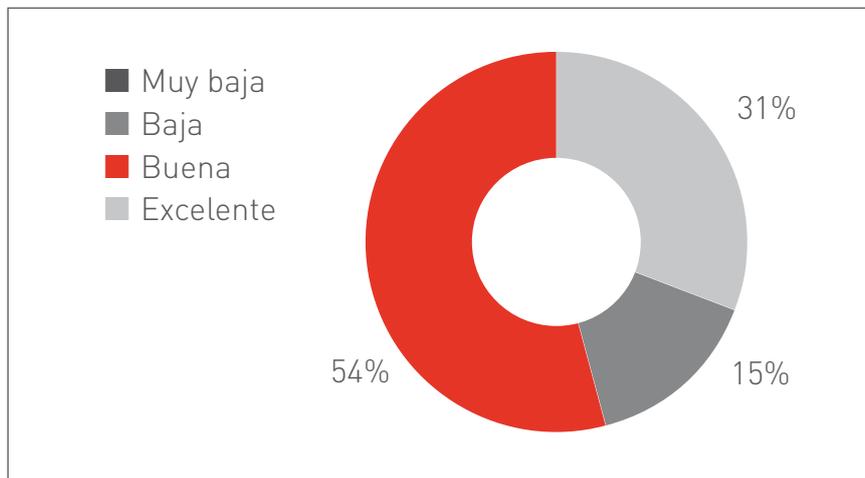
**b. Exposición de hallazgos**

- **Formación:** A continuación se presentan en gráficos de síntesis estadística los resultados obtenidos por cada una de las 6 preguntas de interés evaluativo aplicadas para los 89 cuestionarios:

**1.4 y 1.5 ¿Ocupa Ud. actualmente un cargo en la administración pública peruana?**

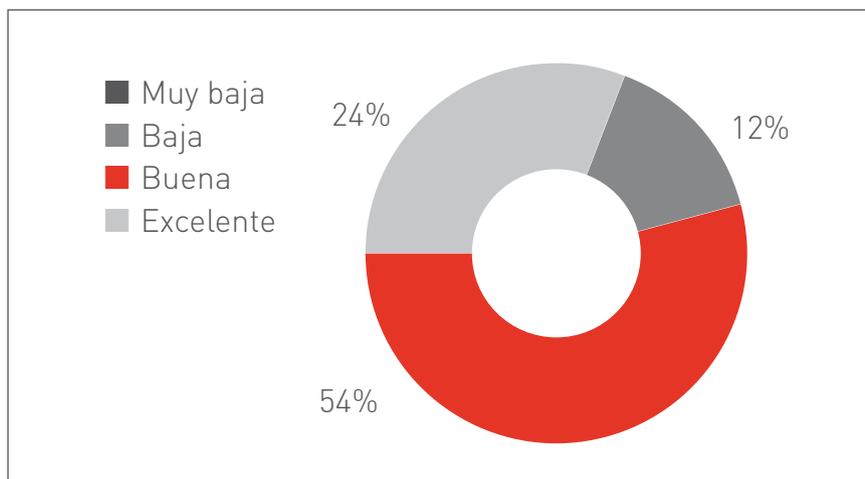


**2.1 Valore el grado de calidad general de la formación recibida**

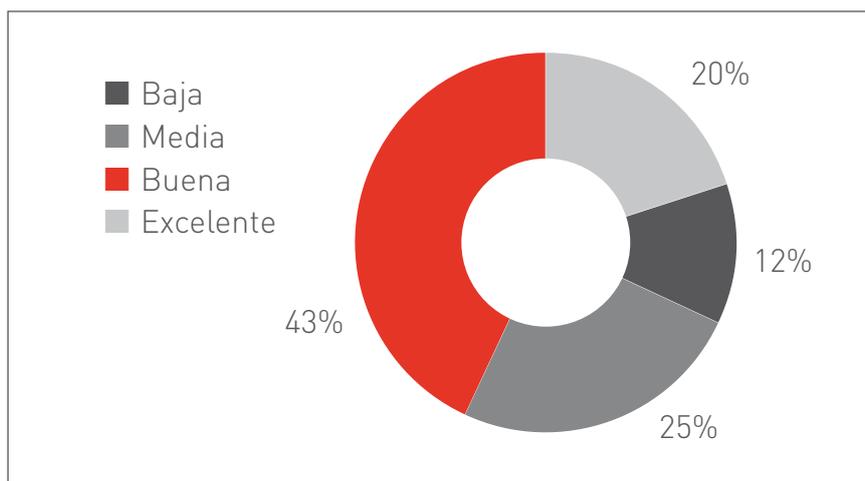




## 2.2 Valore la calidad del plantel docente del curso recibido

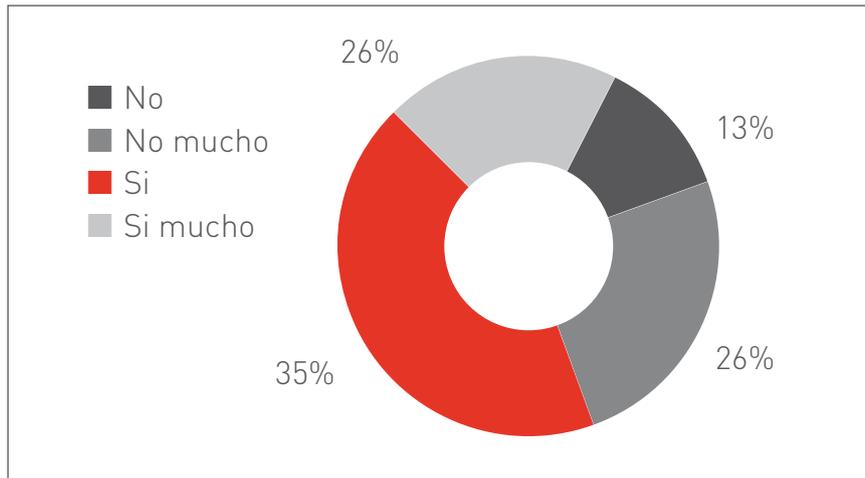


## 2.3 Valore la calidad de los materiales pedagógicos empleados durante el curso

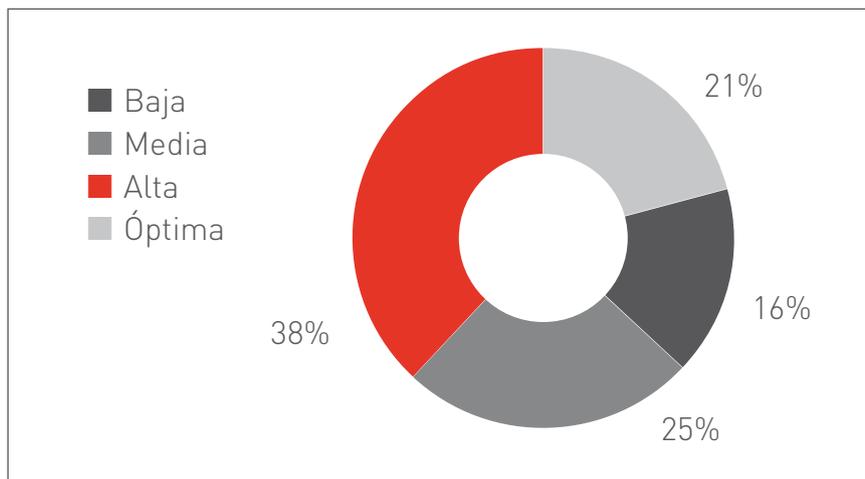




### 2.4 ¿Está usted actualmente aplicando los conocimientos adquiridos durante el curso en la institución en la que trabaja?



### 2.4 Valore la utilidad de la titulación obtenida respecto de la mejora de su perfil académico y profesional



#### - Consultorías

La valoración obtenida tras análisis de toda la documentación de las consultorías seleccionadas se presenta a continuación en una tabla de síntesis, donde se ha procedido a calificar con los parámetros "bajo", "medio", "alto" o "incierto" sobre 10 los grados de



pertinencia (respecto del resultado o componente del proyecto al que obedece la actividad), oportunidad (respecto de los tiempos previstos en PRODOC), grado de cumplimiento del producto y aplicabilidad efectiva del mismo en la realidad actual y/o futura.

Actividad	Consultoría por nombre de consultor/a	Grado de Pertinencia	Grado de Oportunidad	Grado de cumplimiento de productos	Grado de Aplicabilidad efectiva de productos
3.1.1	Aguinaga	Alto	Alto	Alto	Incierto
	Ochoa	Alto	Alto	Alto	Incierto
	Cancino	Alto	Alto	Alto	Incierto
	Paz	Alto	Alto	Alto	Incierto
3.1.2	Esparch	Alto	Bajo (muy tardío)	Medio	Medio
5.6.5	Távara	Alto	Medio	Alto	Medio

### Conclusiones sobre pregunta 20

Los resultados obtenidos a través del análisis evaluativo son por lo general positivos en cuanto a la calidad, tanto en lo referido a la oferta de formación, como a los trabajos de consultoría revisados. Sin embargo, en la formación se encontró que un 36% de los alumnos/as consultados/as no ocupa en la actualidad cargos en la administración pública, y un 39% afirma no aplicar o aplicar de manera poco significativa los conocimientos adquiridos en su actual ocupación, lo que revela debilidades en cuanto a la eficacia de la instalación y fortalecimiento de capacidades institucionales y en cuanto a la eficiencia agregada en la inversión de recursos destinados a capacitación. Respecto de las consultorías, si bien se destaca la alta especialización y calidad, el grado de aplicabilidad actual y futuro de las mismas, contrastado a través de las entrevistas en profundidad a los agentes institucionales consultados, se revela como medio o incierto.



## CRITERIO SOSTENIBILIDAD

**18. ¿Los productos y procesos generados o fortalecidos por el proyecto han sido incorporados en procesos institucionales de largo aliento y con garantías de perdurabilidad?**

### *18.1 Grado de apropiación y uso de procesos y productos del proyecto por parte de las instituciones implicadas*

Como fuera señalado en el análisis de evaluabilidad presentado en el Diseño de la Evaluación, esta pregunta no ha podido ser convenientemente respondida, debido a las limitaciones encontradas por la alta movilidad o rotabilidad en los cargos directivos y técnicos asociados al proyecto y por los cambios programáticos y personales operados y en previsión desde la nueva administración, cuyos lineamientos aún no quedan definidos y no permiten conocer el rumbo ni la intensidad perseguida en lo atinente a descentralización y procesos de modernización y reforma del Estado.

Como ya ha sido expuesto, la incorporación efectiva de los beneficios de las capacitaciones impartidas desde el proyecto en la institucionalidad pública y el impacto real de los primeros en el fortalecimiento de las capacidades al interior del Estado, resultan realidades de muy compleja mensurabilidad, y máxime en ausencia de una línea de base referencial sobre la situación pre-existente y de indicadores que puedan reflejar confiablemente estos progresos.

Las actividades cuyos efectos positivos sí cuentan con amplias garantías de perdurabilidad en el tiempo en base a las comprobaciones realizadas por el equipo evaluador son las relativas a la dotación de equipamiento al INDECI para la gestión de riesgos y la creación del Centro de Información y Documentación; actividades ambas que son actualmente funcionales y que cuentan con presupuesto público asignado a futuro para su mantenimiento y desarrollo.



# 5

## CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

### GENERAL

1. Por la relevancia de sus contenidos y su incidencia en grandes procesos político-institucionales, así como por la importancia absoluta y relativa de su asignación presupuestaria sobre el conjunto de la programación de la Cooperación Española, el PRODER fue el proyecto más significativo ejecutado durante el período 2007-2011, en el marco del programa de Cooperación Hispano-Peruano.

### SOBRE EL DISEÑO

2. Las conclusiones parciales extraídas para cada una de las preguntas de evaluación relativas al diseño de la intervención permiten afirmar que el PRODER presenta un desequilibrio manifiesto en la relación entre criterios políticos y criterios técnicos que debiera existir en la formulación de proyectos de gran calado e incidencia institucional: su diseño fue elaborado en base a criterios, metodologías y técnicas de identificación y diagnóstico de cuestionable calidad y eficacia. Si bien encontró fácilmente acomodo entre los lineamientos generales de política del Estado peruano en sus diferentes instancias y niveles, consiguiendo alinearse adecuadamente sobre la programación de las instituciones implicadas gracias a la flexibilidad y laxitud de su lógica de intervención, se trató más de un proyecto de oferta, que de un proyecto que respondiera a demandas institucionales concretas y debidamente expresadas y priorizadas.
3. A pesar de su elevado nivel de incidencia sobre los grandes procesos de Reforma del Estado, el Proyecto no contó con un diálogo político de alto nivel y calado, capaz de



sostener las ambiciosas metas proyectadas; en este sentido, se ha detectado un progresivo debilitamiento de la voluntad político-institucional de respaldo al proyecto, evidenciada con claridad en el abandono por parte de la Secretaría General de la PCM de su elemental función de impulso político al proyecto y a los procesos inducidos por y a través de éste.

4. Denominado como Programa, el PRODER fue sin embargo formulado como un proyecto, con un solo objetivo específico (en lugar de los 4 o 5 que hubiera debido incorporar a juzgar por la diversidad de líneas de intervención y la multiplicidad de los actores intervinientes) y con un andamiaje muy débil en lo que se refiere a justificación, organización y seguimiento de actividades y resultados.
5. Debido en parte a la laxitud de su estructura original y a la continua rotación en los cargos del personal directivo al interior de la PCM, la lógica de intervención sufrió múltiples e importantes cambios a lo largo del ciclo de vida del proyecto, lo que se tradujo en retrasos en la ejecución de actividades y de presupuesto. Sin embargo, esta laxitud significó al mismo tiempo una capacidad de flexibilidad y de adaptación a las necesidades institucionales coyunturales que ha sido destacada como principal virtud del proyecto por una mayoría de agentes consultados.
6. Particularmente destacable es la ausencia en el diseño de las actividades de actores fundamentales para el proceso de descentralización en el país como los gobiernos regionales y municipales y sus organismos de representación y coordinación, así como de entidades de la sociedad civil (gremios, ONGs, asociaciones, organizaciones indígenas, etc.).
7. El Proyecto no estableció en su diseño relaciones de complementariedad y sinergia significativas ni en relación con otras intervenciones de la cooperación española ni en relación con otras fuentes cooperantes. Si bien existieron en ambos espacios coincidencias programáticas puntuales que sí fueron aprovechadas durante la implementación de algunas actividades desde los diversos proyectos, éstas no se dieron con la profundidad y alcance que pudieran haber sido deseables en términos de eficacia y eficiencia agregadas.



## **SOBRE LA GESTIÓN**

8. A pesar de la modalidad de gestión basada en una estructura de co-dirección, el proyecto no contó con la debida implicación por parte de la contraparte institucional del proyecto, quien no aseguró la debida estabilidad en el mantenimiento de responsables frente al proyecto; tampoco asumió de manera efectiva el rol de coordinación y agregación de la demanda institucional existente desde el conjunto de la instituciones de la PCM o adscritas a ésta. La co-dirección de la PCM, situada de facto en la OGPP, no fungió con la intensidad y estabilidad deseadas como institución coordinadora de las instituciones ejecutoras y articuladora de sus propuestas de cara al proyecto: su labor se concentró fundamentalmente en fiscalizar la actuación de la co-dirección FONCHIP en cuanto a la conducción de los procesos de gestión (programación, procesos de contratación, elaboración de informes de seguimiento sobre avance de actividades). De hecho, el PRODER cumplió una función no asignada de propiciar para algunas actividades el encuentro y la articulación de Entidades adscritas a la PCM y que de común no disponían de espacios interinstitucionales de coordinación y acción.
9. El Proyecto mostró graves índices de sub-ejecución presupuestaria sobre su período de implementación, con un promedio anual calculado en base a la información contable del 44%. Los retrasos en el avance de actividades y en los ritmos de ejecución se debieron a situaciones no dependientes directamente de la operación y gestión de las actividades, sino a la falta de adecuación entre las actividades de los ritmos y capacidades de las instituciones públicas peruanas.
10. El proyecto no contó con una Evaluación Intermedia o de medio término, que pudiera haber inspirado y justificado con oportunidad y eficacia aquellas modificaciones necesarias para la continua optimización de la intervención y la maximización de sus resultados.

## **SOBRE LOS RESULTADOS**

11. El proyecto PRODER presentó un nivel de eficacia medio en el cumplimiento de las actividades y resultados previstos. El resultado que mejor desempeño presentó fue el consistente en el apoyo a la capacidad nacional para la prevención y reacción ante la ocurrencia de desastres (INDECI); resultado que paradójicamente resulta ser el



de menor grado de pertinencia respecto de los objetivos general y específico de la intervención, como ya fue señalado en el nivel de análisis relativo al diseño.

12. Las actividades de formación y consultoría, que representaron casi el 50% de los recursos del proyecto, obtuvieron resultados por lo general positivos en cuanto a la calidad. Sin embargo en ambos casos está por demostrar el rendimiento efectivo de los impactos en el mediano y largo plazos.



# 6

## RECOMENDACIONES

### RECOMENDACIONES GENERALES A NIVEL ESTRATÉGICO

1. La cooperación española debería evolucionar en la direccionalidad y contenidos de sus intervenciones, concentrando esfuerzos en sus verdaderas ventajas comparativas; por estas habrá que entender no aquellas que se vienen ejecutando de manera inercial, sino aquellas que por sus resultados y su acervo de buenas prácticas justifique adecuadamente su perdurabilidad. Las ventajas comparativas deben extraerse por tanto de los hallazgos generados a través del ciclo evaluativo realizado sobre el PCHP 2007-2011 y sus proyectos y expresarse de manera clara y consensuada con las contrapartes nacionales en un documento de carácter estratégico.
2. Además de las ventajas comparativas que sean identificadas, parece que la Cooperación Española en América Latina se ha mostrado, además de como prestataria estratégica de cooperación técnica, como una buena convocadora y articuladora de esfuerzos entre países de la región; este papel propiciador de dinámicas de circulación de conocimiento, intercambio de experiencias y buenas prácticas, debería apuntar a la consolidación de los espacios de integración existentes (UNASUR, CAN).
3. Se deberían buscar y comprometer sinergias entre fuentes cooperantes ya desde la fase diseño de los proyectos, con el fin de buscar ganancias agregadas en eficacia y eficiencia, además de mantener las relaciones de complementariedad en la gestión y de intercambio de experiencias que ya se han venido dando. La Cooperación Española en Perú reúne la legitimidad suficiente como para asumir un liderazgo de facto en el fortalecimiento de la coordinación entre fuentes cooperantes en pos de un mayor alineamiento sobre los objetivos y políticas del país.



4. Se debería tratar de integrar de manera protagónica tanto al nivel central de la administración como a los niveles subnacionales en la identificación, formulación, gestión, seguimiento y evaluación de los proyectos, así como a sectores de la sociedad civil y de la academia que puedan conferir legitimidad y mejorar la comunicación y retroalimentación positiva de las actuaciones del proyecto y sus impactos; la implicación de los niveles subnacionales de gobierno y de la ciudadanía en procesos de descentralización debe ser asegurada y multiplicada.
5. La identificación del proyecto debería hacerse en base a aquellos que ya hayan sido identificados y pre-formulados por la institucionalidad pública (perfil, estudio de pre-factibilidad, diagnóstico de base), tanto en el nivel sectorial como en el territorial, y que cuenten con la declaratoria de Proyecto de Inversión Pública, concedida por la Oficina de Programación e Inversiones del MEF. De esta forma, se asegurarían niveles de apropiación desde un inicio que garantizarían disponibilidad de recursos económicos, humanos y logísticos de contraparte y la sostenibilidad de procesos y efectos.
6. La selección de las contrapartes y entidades ejecutoras debe ser realizada sobre la base de un análisis previo sobre la pertinencia e incidencia efectiva de éstas en los procesos necesarios, sobre su grado de compromiso efectivo y su capacidad operativa real en relación con la temática y los objetivos y resultados esperados del proyecto. La modalidad de dirección escogida debe ser aquella que garantice las mejores condiciones de eficacia, eficiencia y oportunidad en la gestión de recursos y procesos; en este punto, el equipo evaluador considera que la estructura de codirección binacional debería mantenerse en proyectos de gran envergadura e implicaciones político-institucionales que puedan surgir en la estela dejada por CAPRODES y PRODER, de manera a poder asegurar capacidades ampliadas de reacción, de seguimiento y de acompañamiento experto de procesos.
7. En la selección de los responsables del proyecto (independientemente de la modalidad de dirección escogida) deben ser decisivos los criterios de méritos y disponibilidad real de dedicación, con obligaciones y responsabilidades definidas con claridad y establecidas contractualmente. Estos cargos deberían estar sujetos al cumplimiento efectivo de resultados, y su rendimiento ser medido.



8. Proyectos futuros de la importancia e incidencia del PRODER deberían estar basados y sostenerse en base a un diálogo político del más alto nivel con demostrada voluntad política y liderazgo por parte de la institucionalidad pública; la selección de las líneas estratégicas de intervención debiera estar preservada de criterios político-partidistas o personales, integrar una participación extensa y profunda de actores que garanticen el carácter de política de Estado de las intervenciones que sean apoyadas.

## **RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS PARA PROYECTOS RELACIONADOS CON LA REFORMA DEL ESTADO Y FORTALECIMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

9. El apoyo a la descentralización en el Perú debería formar parte de una estrategia explícita por parte de la Cooperación Española en Perú, y que sea transversalizada al conjunto del próximo PCHP 2012-2017; esto supone que cada proyecto debería trabajar en la óptica de fortalecer mediante sus actuaciones los procesos de desconcentración y descentralización que estén previstos para cada sector y territorio. Al interior del Eje de apoyo a la Gobernabilidad Democrática del PCHP, las intervenciones deberán presentar complementariedades y sinergias ya desde su diseño, con el fin de conferir mayor unidad y coherencia a la Cooperación Española en su acción agregada para este ámbito. Sería importante que este Eje contara con un documento programa, integrado por una cartera de proyectos realmente articulados en sus matrices de intervención (no sólo nominal o formalmente).
10. Dada la volubilidad de los marcos de programación de algunas instituciones del Estado, sería conveniente que las intervenciones de cooperación estuvieran enmarcadas en un Programa de Gobernabilidad formulado a 5 años y en proyectos de una duración máxima de año y medio, con el fin de garantizar por un lado la consistencia estratégica y al mismo tiempo la flexibilidad y alineamiento de los mismos sobre la oferta de política pública.
11. La cooperación española va dirigiendo cada vez más su cooperación en el Perú (país de renta media alta) hacia actuaciones que tienen que ver con fortalecimiento de procesos institucionales en base a la provisión de asesoría especializada y formación de cuadros directivos, funcionariado y profesionales. Por ello, resulta fundamental que, independientemente de la organización por componentes temáticos o sectoriales



de cada proyecto, estas dos líneas de intervención cobren entidad o categoría propia en las planificaciones de proyectos y programas, dedicándose esfuerzos suficientes y específicos en lo que tiene que ver con realización de diagnósticos en profundidad, levantamiento de líneas de base, formulación, gestión de recursos y mecanismos de seguimiento y evaluación.

12. La oferta de formación y asesoría especializada debería evidentemente alinearse sobre las necesidades-país, expresadas en diagnósticos y estrategias como las que integren el Plan Bicentenario, las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento y el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades, por ejemplo.
13. Cualquier esfuerzo direccionado hacia procesos de regionalización y descentralización, debería integrar de forma nuclear el ordenamiento territorial y la planificación física como disciplina asociada. El CEPLAN debería ser una institución a fortalecer y con la que trabajar en estos ámbitos; así mismo, resulta fundamental trabajar en este ámbito de manera directa con los gobiernos subnacionales, pero a partir de una metodología de planificación definida nacionalmente.

## RECOMENDACIONES A NIVEL DE DISEÑO Y GESTIÓN

14. Es recomendable que, a futuro, la viabilidad de cualquier proyecto esté avalada por un diagnóstico en profundidad sobre el contexto político-institucional en el que se va a desarrollar.
15. Sería deseable que todos los proyectos contaran con un sistema de seguimiento informatizado, anclado a una batería de indicadores funcionales y de suficiente consistencia. Es recomendable que estos indicadores sean diferenciados en su formulación entre indicadores de estructura, de proceso y de resultado (como lo establece la metodología de Naciones Unidas), con el fin de permitir y facilitar el seguimiento, el monitoreo y la evaluación.
16. Es necesario que todos los proyectos cuenten con evaluaciones intermedias capaces de generar modificaciones oportunas en la lógica de intervención durante el ciclo de vida de los mismos. Los resultados de estas evaluaciones, expresados en forma de



conclusiones y recomendaciones, deberían ser mandatorios o vinculantes y provocar decisiones con verdadero impacto en la direccionalidad de los procesos y actividades en curso de implementación, con el fin de asegurar la perfectibilidad de las intervenciones.

17. Resulta imperativo el proceder de manera interna a la Oficina Técnica de Cooperación Española y en el marco del proceso de diseño del Marco de Asociación País a una revisión del conjunto de evaluaciones realizadas sobre el PCHP 2007-2011 con el propósito de extraer lecciones aprendidas y de incorporarlas de manera oportuna y adecuada a la programación del siguiente PCHP.





