# Buenas Prácticas del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado en el Perú

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz

APCI

SGP
SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA
Presidencia del Consejo de Ministros

CEPLAN

servir
HERRAMIENTA DEL PERÚ QUE CRECE

CAN
COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN

PERÚ Ministerio de Economía y Finanzas

MIDIS
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

DEFENSORIA DEL PUEBLO

ANGR
ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES

REMURPE

Mesa de Concertación

# Buenas Prácticas del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado en el Perú

**BUENAS PRÁCTICAS DEL PROGRAMA BUEN GOBIERNO Y REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÚ**

**© Cooperación Alemana (implementada por la GIZ)**
**Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado**
Avenida Los Incas 172, Piso 7, El Olivar, San Isidro, Lima, Perú
www.gobernabilidad.org.pe

**Responsable:**
Hartmut Paulsen, Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

**Elaboración de contenidos:**
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado en cooperación con las instituciones contrapartes

**Coordinación y supervisión de contenidos:**
Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

**Adecuación didáctica de contenidos:**
Marusia Ruiz Caro, Consultora del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

**Diseño, diagramación e imprenta:**
Neva Studio SAC
Calle Tomás Ramsey 762, Lima 17, Perú

**Tiraje:**
500 ejemplares, 1era edición
Octubre de 2015

**Fotos:**
Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Condorcanqui, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Huancavelica, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), Presidencia del Consejo de Ministros, Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

**Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2015-13020**

Cooperación Alemana al Desarrollo – Agencia de la GIZ en el Perú
Prolongación Arenales 801, Miraflores, Lima, Perú

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

# ÍNDICE

**Presentación** ---------- **7**

**Introducción** ---------- **9**

**Capítulo 1:** **Planeamiento estratégico de desarrollo multinivel** **13**
1.1 Diseño e implementación de la directiva general sobre planeamiento estratégico 15

**Capítulo 2:** **Gestión de las finanzas públicas orientada a resultados** **21**
2.1 RESULTA: autoridades y servidores públicos mejor informados para tomar decisiones de gestión 23
2.2 Ministerios y municipalidades de la mano en el camino de la modernización y mejora de la gestión municipal para el logro de resultados 29
2.3 Articulación territorial de programas presupuestales: ministerios, gobiernos regionales y municipalidades suman esfuerzos para una mejor provisión de bienes y servicios en favor de la población 34

**Capítulo 3:** **Política y gestión de servicios sociales** **41**
3.1 Un nuevo rol para FONCODES: ampliación de las oportunidades económicas de la población en situación de pobreza a través de Haku Wiñay 43
3.2 El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados: entrega de servicios prioritarios para el desarrollo infantil temprano 51
3.3 El acompañamiento a las familias: un nuevo servicio para la primera infancia rural a cargo del Programa Nacional Cuna Más 57

**Capítulo 4:** **Reforma de la gestión pública descentralizada** **63**
4.1 Concurso "El trámite de más": hacia un Estado ágil y eficiente con el aporte de la ciudadanía 65
4.2 Mejoras en el diplomado de simplificación administrativa para responder a las demandas de las municipalidades 74
4.3 Simplificación administrativa a nivel municipal para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento 82
4.4 Formulación concertada, capacidad técnica y claridad de objetivos como aspectos claves para elaborar los reglamentos de la Ley del Servicio Civil 89
4.5 Campañas de sensibilización en género: "Conociendo y ejerciendo nuestros derechos" 92
4.6 Plan de Acción 2012-2014: pasos concretos y concertados hacia un gobierno abierto 100
4.7 Ayuda mutua municipal: la municipalidad provincial apoya a las distritales para mejorar la transparencia 106

**Capítulo 5:** **Control estatal multinivel** **113**
5.1 ¡Obras públicas transparentes para todos!: la experiencia de INFOBRAS de la Contraloría 115
5.2 Control interno: autocontrol y autogestión para cautelar los recursos públicos y ser eficientes 121
5.3 Campaña "Informa-T": la ciudadanía conoce sus derechos y el uso de los recursos en su localidad 128
5.4 Gestión de la información sobre conflictividad social en el ámbito local y regional: aporte de la Defensoría del Pueblo a la transformación de los conflictos sociales 133

**Capítulo 6:** **Participación y concertación en la gestión pública** **139**
6.1 Fortalecimiento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la provincia de Condorcanqui con enfoque intercultural 141
6.2 Elaboración participativa del Acuerdo de Gobernabilidad en la provincia de Angaraes 147
6.3 La "Copa de la participación ciudadana" en cinco distritos piuranos 153

**Capítulo 7:** **Lecciones aprendidas de las buenas prácticas** **159**

**Relación de siglas y acrónimos** **173**

# Presentación

El Perú ha alcanzado en los últimos diez años altas tasas de crecimiento promedio del PBI y ha variado su condición a país de renta media. Así, en el escenario internacional se ha convertido en un "país dual", es decir un país que demanda todavía cooperación internacional y, simultáneamente, un país que oferta sus buenas prácticas. El principal desafío es cerrar las aún diferenciadas brechas de desigualdad.

Superar toda forma de inequidad propicia en el ciudadano sentido de justicia distributiva, confianza en sus instituciones y en la democracia; de esta forma se fortalece la gobernanza y la gobernabilidad. Hay esfuerzos notables del Estado peruano por brindar servicios de calidad que lleguen a la mayor parte de la población, respondiendo a sus legítimas demandas. Dichos esfuerzos, orientados a fortalecer las dimensiones estratégicas de la gestión pública (capacidad de gestión, capacidad financiera y calidad de los servicios públicos), merecen ser visibilizados para generar conocimiento que permita promover réplicas e iniciativas innovadoras que contribuyan a la institucionalidad pública y, con ello, a mayores niveles de desarrollo.

En ese contexto, desde el año 2012, el Gobierno peruano ha venido trabajando junto al Gobierno alemán a través del "Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado" en la mejora de la prestación de los servicios bajo los criterios de orientación a la ciudadanía y buena gestión pública de las instituciones peruanas de los tres niveles de gobierno, uniendo esfuerzos con actores no gubernamentales para trabajar en zonas prioritarias de atención con enfoques de género, interculturalidad, anticorrupción y derechos humanos.

Por ello, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) presenta con gran beneplácito el documento "Buenas Prácticas del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado en el Perú", publicación que resume las experiencias que implementaron y sistematizaron conjuntamente los equipos de las diferentes instituciones peruanas y de la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ).

Este documento contiene 21 buenas prácticas desarrolladas entre diciembre de 2011 y noviembre de 2014 en el marco del citado Programa. Destaca el rol protagónico asumido por los distintos actores involucrados en el desarrollo y relevamiento de los proyectos, lo cual promueve la apropiación de los procesos generados por ellos mismos.

De otro lado, la difusión de las experiencias compartidas contribuye a asumir como propias las prioridades del desarrollo, el enfoque en los resultados, la transparencia y la responsabilidad, en coherencia con los compromisos asumidos en el marco de la Agenda de la Eficacia del Desarrollo (Busan 2011). Asimismo contribuye al posicionamiento del Perú en la región y al cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, recientemente aprobada en setiembre de 2015.

Las **Buenas Prácticas del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado en el Perú** es una invitación al intercambio de lecciones aprendidas por entidades que buscan mejorar y garantizar la provisión de productos o servicios a los ciudadanos. Constituye también un valioso insumo para la generación del conocimiento, y desde la APCI consideramos que esta publicación es un referente para todo gestor público, pues estas buenas prácticas infunden la convicción de que sí es posible innovar desde el Estado, tener una visión de desarrollo y la certeza de que toda política social solo será bien implementada si tiene como sustento una exitosa política económica en un ambiente óptimo de gobernabilidad y gobernanza.

Finalmente, reiteramos nuestro agradecimiento a la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ), por su contribución, desde hace 50 años, al desarrollo sostenible del Perú.

**Rosa Herrera Costa**
Directora Ejecutiva de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

# Introducción

Desde la transición a la democracia del año 2000, el Perú vive el más largo ciclo democrático de su historia, un prolongado período de crecimiento económico y una significativa reducción de la pobreza monetaria. Estos cambios explican que hoy el Perú sea considerado como un país de renta media alta.

A pesar de los resultados positivos y de la valoración que se tiene en el sistema internacional de lo avanzado en esta etapa democrática, se constata la persistencia de un alto nivel de desigualdad y de un elevado porcentaje de la población excluida por su situación de pobreza, por la falta de reconocimiento de su identidad cultural y por la escasez de oportunidades.

Esta realidad contradictoria explica la conflictividad y el descontento social y político. Como respuesta a este contexto se ha puesto en la agenda la necesidad de transformar el crecimiento económico en desarrollo integral y de reducir la profunda desigualdad que caracteriza a la sociedad peruana.

Una de las causas del descontento es la limitada capacidad del Estado para prestar servicios de calidad y de amplia cobertura. En ese sentido, un punto de creciente convergencia política es la relevancia de la institucionalidad pública como instrumento para superar las condiciones de exclusión y desigualdad, así como para garantizar la sostenibilidad de la inversión y del crecimiento económico.

Por ello, en los últimos años se han impulsado importantes procesos de modernización y descentralización del Estado orientados a mejorar su capacidad para responder a los intereses y demandas de la población.

En este contexto, los Gobiernos de Perú y Alemania acordaron llevar adelante el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE), con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios que brindan las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, bajo los criterios de orientación a la ciudadanía y buena gestión pública.

La contraparte política del Programa fue la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y las contrapartes técnicas fueron la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) —en particular la Secretaría de Gestión Pública (PCM-SGP), el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)—, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la Contraloría General de la República (CGR), la Defensoría del Pueblo, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

A nivel regional y local las instituciones y organizaciones contrapartes fueron la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura (REMURPI) y las Mesas de Concertación para

la Lucha contra la Pobreza de Amazonas, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac. Además, el Programa cooperó con numerosos y diversos actores estatales y no estatales en el ámbito nacional, regional y local.

Los departamentos de intervención del Programa fueron Amazonas, Lambayeque, Piura y San Martín, en el norte, y Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, en el sur. En estos departamentos, el Programa cooperó con más de 70 gobiernos regionales y locales.

La duración del Programa fue de tres años, de diciembre de 2011 a noviembre de 2014.

En esta publicación se presentan los avances, logros y lecciones aprendidas de las distintas experiencias de trabajo del Programa. Han sido seleccionadas bajo el criterio de buena práctica, es decir de aquellas que han tenido buenos resultados y que consideramos que pueden replicarse en contextos similares.

Se trata de experiencias conjuntas entre los equipos de las instituciones contrapartes y las y los asesores de la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ), los cuales han descrito y analizado las buenas prácticas, y han identificado los resultados así como las condiciones para replicarlas.

Entre las modalidades que se emplearon en el Programa están la asesoría técnica, el fortalecimiento organizacional y de procesos, el desarrollo de capacidades y el intercambio de experiencias. La estrategia de trabajo se orientó a tres dimensiones estratégicas de la gestión pública: capacidad de gestión, capacidad financiera y calidad de los servicios públicos.

La intervención del Programa BGyRE se organizó en cinco procesos prioritarios:

1. El **planeamiento estratégico de desarrollo multinivel**, a través del cual se contribuyó a fortalecer el sistema nacional de planificación del Estado peruano para facilitar la orientación de la gestión pública hacia el logro de resultados en beneficio de la ciudadanía.

2. El proceso de la **gestión de las finanzas públicas orientada al logro de resultados**, mediante el cual se aportó a consolidar los instrumentos del presupuesto por resultados a través de los programas presupuestales, el seguimiento, las evaluaciones independientes y los incentivos a la gestión.

3. La **política y gestión de los servicios sociales**, en cuyo marco se apoyó la mejora de los servicios bajo la responsabilidad de los programas sociales nacionales y de los servicios descentralizados clave para el desarrollo de la primera infancia. Para ello se promovió el diseño de prestaciones sociales con orientación a resultados, la focalización, los incentivos al desempeño, así como el uso de la información, el seguimiento y la evaluación para la toma de decisiones.

4. El proceso de la **gestión pública descentralizada**, en el que se brindó asistencia para mejorar los servicios bajo la responsabilidad de los gobiernos regionales y locales, con especial atención en los servicios administrativos y en potenciar la coordinación intergubernamental e interinstitucional.

5. El **control estatal mutinivel**, por medio del cual se contribuyó a reforzar el impacto de las funciones de control y supervisión estatal en los tres niveles de gobierno.

En la publicación se presentan 21 buenas prácticas organizadas por estos cinco procesos.

Sobre el primer proceso se presenta una buena práctica impulsada de manera conjunta con el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico sobre el diseño y la implementación de la directiva general del proceso de planeamiento estratégico.

En el segundo capítulo se incluyen tres buenas prácticas relacionadas con la gestión de las finanzas públicas orientada al logro de resultados a favor de la ciudadanía, trabajadas en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.

En relación con el tercer proceso se seleccionaron tres buenas prácticas llevadas a cabo por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que buscaron mejorar los servicios clave para el desarrollo infantil temprano que brindan las instancias subnacionales. Asimismo, se impulsó la generación de ingresos de la población pobre en edad activa.

Del cuarto proceso se muestran seis buenas prácticas vinculadas a la reforma de la gestión pública descentralizada desarrolladas en coordinación con la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y algunos gobiernos locales, con el objetivo de mejorar los servicios que las instituciones públicas prestan a nivel nacional, regional y local, siguiendo criterios de orientación a la ciudadanía y buena gestión pública. Asimismo se da conocer la buena práctica referida a la reforma del servicio civil en la Administración Pública.

Para dar cuenta del quinto proceso se reúnen cuatro buenas prácticas, algunas implementadas con la Contraloría General de la República, otras con la Defensoría del Pueblo y con el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Los temas de estas buenas prácticas son los siguientes: transparencia sobre la ejecución de obras públicas, autocontrol para la cautela de recursos y eficiencia en la gestión, campaña informativa para que la ciudadanía conozca sus derechos y gestión de la información sobre conflictividad social.

En el sexto capítulo se presentan tres buenas prácticas para facilitar mecanismos de participación y concertación ciudadana en la gestión pública.

En cada una de estas experiencias se ha buscado ir más allá de la descripción para identificar los resultados alcanzados, las lecciones aprendidas y las condiciones necesarias para replicar la buena práctica. Esperamos que esta metodología sea de utilidad para quienes tienen la posibilidad y responsabilidad de hacer más eficientes los procesos de gestión pública en los distintos niveles de gobierno para mejorar los servicios que recibe la población.

Finalmente, queremos agradecer a cada una de las personas que formaron parte de los equipos de las instituciones contrapartes y de la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ), quienes hicieron posible la ejecución exitosa del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

**Hartmut Paulsen**
Director del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

# Capítulo

# 1

## Planeamiento estratégico de desarrollo multinivel

# 1.1 Diseño e implementación de la directiva general sobre planeamiento estratégico

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En los últimos años ha sido creciente el interés por modernizar la gestión pública a través de herramientas que permitan conseguir resultados en favor de la población y que tengan como eje de la gestión a la ciudadanía. El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) no ha sido ajeno a ello.

Después de muchos años en los que el país careció de un ente regulador y responsable de liderar el planeamiento estratégico, la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) en el año 2008 marcó un hito. Desde entonces, el CEPLAN ha mostrado avances importantes y ha buscado consolidar el SINAPLAN en todas sus fases y en todos los niveles de gobierno. Este esfuerzo ha contado con la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE).

Así, el CEPLAN se ha enfocado en fortalecer el pensamiento prospectivo y estratégico en la labor pública, en la coordinación entre los niveles de gobierno, en la articulación del planeamiento con el presupuesto, en las distintas fases del planeamiento estratégico, en el enfoque de gestión por resultados y en la mirada hacia la ciudadanía, entre otros aspectos.

Para aplicar este nuevo enfoque era necesario brindar un marco normativo y metodológico integral. En ese sentido, la concepción y la implementación de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico constituye un avance fundamental en la modernización de la gestión pública, pues ha permitido orientar a las personas con cargos técnicos y de funcionariado de las entidades públicas en el proceso de planeamiento estratégico enfocado en resultados para que contribuyan a mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

En función de estas premisas, el objetivo que se planteó la buena práctica fue diseñar e implementar la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico con una visión prospectiva y estratégica de mediano y largo plazo, con la finalidad de que las entidades de los tres niveles de gobierno contaran con las herramientas adecuadas para encaminar la gestión pública hacia resultados concretos en beneficio de la ciudadanía.

Para asegurar su éxito, el proceso tuvo una conducción muy clara de parte del Centro de Planeamiento Estratégico y un conjunto de condiciones que lo hicieron viable, las cuales se presentan a continuación:

- Se contó con una entidad líder para llevar adelante la tarea. El CEPLAN, en tanto entidad rectora del SINAPLAN, lideró la iniciativa de diseñarla e implementarla.

- En el CEPLAN se conformó un equipo técnico apropiado para elaborar y poner en marcha la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico. El equipo estuvo comandado por la alta dirección y recibió la asistencia técnica del Programa BGyRE.

- Hubo voluntad política de la alta dirección del CEPLAN para llevar adelante este proceso; es decir hubo compromiso y decisión del presidente y de sus directivos con el éxito del proceso.

Estas condiciones permitieron desarrollar las cinco etapas del diseño y la implementación de la directiva del proceso de planeamiento estratégico. Estas fueron las siguientes: (1) etapa preparatoria; (2) formulación de la directiva; (3) socialización y validación de la directiva; (4) aprobación de la directiva; (5) implementación de la misma.

Cada etapa estuvo acompañada de una mirada estratégica y de la asistencia técnica adecuada de parte del Programa BGyRE, cuyo equipo de asesoría formó parte del grupo de trabajo creado especialmente para este propósito.

Los aspectos más resaltantes de cada una de las cinco etapas se mencionan a continuación:

**a) Etapa preparatoria:**

- Reflexiones y estudios sobre el marco normativo, el marco teórico y los instrumentos del planeamiento estratégico.

- Encuestas a personas expertas en planeamiento y presupuesto.

- Inicio de las coordinaciones con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a fin de articular los sistemas de planeamiento y presupuesto.

**b) Formulación de la directiva:**

- Redacción de la propuesta de directiva.

- Análisis de las estructuras de los instrumentos de gestión.

**c) Socialización y validación de la directiva:**

- Desarrollo de pilotos en sectores y regiones para la aplicación de la metodología de la directiva.

- Organización de talleres y reuniones de socialización y retroalimentación con entidades públicas, privadas y de la cooperación internacional, así como con personas expertas y otras que realizaron consultorías sobre planeamiento.

- Las coordinaciones con el MEF fueron claves para que en la directiva se sentaran las bases de un mayor acercamiento del sistema de planeamiento estratégico con el sistema de presupuesto público, en el marco del presupuesto por resultados.

- Elaboración de una nueva versión de la directiva.

- Socialización de la versión semifinal de la directiva.

**d) Aprobación de la directiva:**

- Redacción de documentos internos para el trámite de aprobación.
- Presentación de la versión final al Consejo Directivo.
- Publicación en el diario oficial *El Peruano*.

**e) Implementación de la directiva:**

La directiva y los planes que esta regula se deben implementar progresivamente en las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. La situación actual es la siguiente:

- En los sectores: tres Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) culminados (Cultura, MEF y Justicia) y trece en proceso.
- Gobiernos regionales: tres Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) culminados (Huancavelica, Loreto y Junín) y 18 gobiernos regionales con PDRC en proceso.
- Gobiernos locales: según la directiva deben iniciar su actualización en el año 2016.

Documento de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, aprobada en abril del año 2014. Foto: CEPLAN

Los factores que contribuyeron al éxito del diseño y la implementación de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico fueron los siguientes:

- Visión estratégica del CEPLAN, asistido técnicamente por el Programa BGyRE.
- Acompañamiento técnico de un agente externo —Programa BGyRE— al CEPLAN para la aplicación de la directiva.
- Liderazgo y equipo técnico formado especialmente en el CEPLAN para el diseño y la implementación de la directiva.
- Voluntad política de la alta dirección del CEPLAN.
- Articulación de actores para la elaboración y la puesta en marcha de la directiva: CEPLAN, MEF, sectores, así como gobiernos regionales y locales.
- Amplia difusión de la directiva a través del diario oficial *El Peruano.*

## 3. Resultados alcanzados

La Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico se aprobó en abril de 2014 y se difundió en el diario oficial *El Peruano*. Hoy, su aplicación es progresiva y obligatoria para todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. La directiva constituye un cuerpo normativo integrado y flexible que orienta a las funcionarias y los funcionarios en la forma de realizar el planeamiento estratégico.

Desde el punto de vista del CEPLAN, la directiva ha tenido los siguientes beneficios:

- Ordena el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).
- Permite visualizar la articulación de esfuerzos para el logro de las políticas nacionales.
- Fomenta la cultura de seguimiento.
- Vincula el planeamiento estratégico con el presupuesto público.
- Incorpora la prospectiva al proceso de planeamiento estratégico.
- Contribuye a articular las políticas nacionales con el territorio.

**Testimonio**

*"De acuerdo a ley, todas las regiones deben tener planes estratégicos, pero es necesario ejecutarlos con una visión de futuro y de Estado moderno, pasando de la teoría a la práctica, mediante el cumplimiento de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico".*

**Carlos Anderson**
Expresidente del CEPLAN

El objetivo que se definió al inicio de la buena práctica se cumplió en un cien por ciento.

Finalmente, la aprobación de la directiva marcó el punto de partida para desarrollar los instrumentos metodológicos que acompañan la implementación del SINAPLAN, como son las guías metodológicas para las fases prospectiva, estratégica e institucional que orientan a las entidades en la formulación, seguimiento y evaluación de sus planes. El Programa BGyRE acompaña también al CEPLAN en el desarrollo y aplicación de instrumentos que orientan las fases estratégica e institucional.

## 4. Lecciones aprendidas

Entre las principales lecciones aprendidas por el desarrollo de la buena práctica se cuentan las siguientes:

- La importancia de tener una visión estratégica compartida con la contraparte y la búsqueda de un objetivo común.
- Promover el liderazgo de la contraparte con un equipo técnico fortalecido para la implementación de una iniciativa.
- Articular a todos los actores involucrados en la iniciativa.
- El Programa BGyRE, desde su enfoque de trabajo multicontrapartes, tiene el valor agregado de facilitar espacios de discusión y articulación entre entidades, que pueden potenciar el resultado de la asistencia técnica.
- Tener un equipo técnico comprometido conformado por el Programa BGyRE, las contrapartes y los actores involucrados.
- Promover mecanismos de difusión eficaces y de alto impacto.

## 5. Condiciones para replicar la experiencia

El proceso de diseño e implementación de marcos normativos que incorporen nuevos enfoques en la Administración Pública, que generen espacios de discusión y que involucren a entidades de los tres niveles de gobierno tienen una gran posibilidad de ser replicados, siempre que se cuente con el compromiso de las altas autoridades tanto del ente rector como de las instituciones encargadas de llevar a cabo el planeamiento estratégico en los tres niveles de gobierno, así como del funcionariado y de los equipos técnicos comprometidos con orientar la gestión pública hacia resultados en favor de la ciudadanía.

# Capítulo

# 2

## Gestión de las finanzas públicas orientada a resultados

# 2.1 RESULTA: autoridades y servidores públicos mejor informados para tomar decisiones de gestión

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

A finales del año 2007 se observaba un crecimiento sostenido de la economía y del presupuesto público; sin embargo no se percibían mejoras significativas en la calidad de vida de la población, principalmente de aquella en situación de pobreza.

En ese contexto tomó relevancia una nueva corriente de gestión pública que ponía la mirada del Estado en la ciudadanía, y cuya principal estrategia era la implementación de la reforma del presupuesto por resultados. La reforma nació por el compromiso de diversas entidades públicas (Ministerio de Economía y Finanzas, Congreso de la República, Acuerdo Nacional, entre otras), de la sociedad civil (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza) y de la cooperación internacional, que articularon esfuerzos con un solo objetivo: mejorar la calidad, eficiencia y efectividad del gasto público para promover condiciones adecuadas que incidieran sobre la mejora de la calidad de vida de la población.

Uno de los instrumentos centrales de la reforma del presupuesto por resultados son los programas presupuestales. Estos se definen como "unidades de programación de las acciones de un conjunto de entidades públicas, las cuales, integradas y articuladas, se orientan a proveer bienes y servicios (productos) para lograr un resultado específico en la población, y así contribuir al logro de un resultado final, u objetivo de política pública". Desde el año 2007 se ha ido consolidando el diseño de los programas presupuestales y de los indicadores de desempeño que estos consideran para el seguimiento de su adecuada implementación.

A través del esfuerzo de las entidades de nivel nacional responsables de los programas presupuestales —el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)— se ha logrado mejorar cada vez más la calidad de la información que mide su avance y sus resultados. El objetivo es contar con información oportuna sobre el cumplimiento de los resultados de estos programas y el desempeño de sus productos, a fin de potenciar su implementación. De ahí la importancia de difundir con mayor amplitud la información periódica disponible sobre el desempeño de las intervenciones públicas asociadas a los programas presupuestales.

El desafío por enfrentar fue el limitado acceso a información consistente, confiable y oportuna que permitiera mejorar las decisiones de gestión de las distintas entidades públicas para una mejor prestación de los bienes y servicios que brinda el Estado y, así, incidir en la mejora de la calidad de vida de la población.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La buena práctica se desarrolló con el liderazgo de la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas, la participación técnica del Instituto Nacional de Estadística e Informática y la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, el cual apoyó a la DGPP desde el inicio de la reforma del presupuesto por resultados para consolidar este instrumento con una mirada estratégica.

El objetivo de la buena práctica fue poner a disposición de quienes toman decisiones sobre las políticas públicas y de la ciudadanía en general, en una sola plataforma, información consistente, confiable y oportuna sobre el desempeño de las intervenciones asociadas a los programas presupuestales del presupuesto por resultados, que potenciara las decisiones de gestión pública sobre los bienes y servicios que recibe la población.

La plataforma se debía complementar con un segundo instrumento de la reforma del presupuesto por resultados, asociado al seguimiento del desempeño de los programas presupuestales. La fortaleza de este instrumento dependía de la información generada para cuantificar el desempeño de los programas y requería una amplia difusión para asegurar que las gestoras y los gestores públicos la utilizaran en los procesos de toma de decisiones.

En un primer momento de la reforma, el Programa BGyRE asesoró a la DGPP en la elaboración y difusión de reportes de progreso de los indicadores de desempeño semestral y anual dirigidos a las entidades públicas, los cuales tenían la ventaja de brindar información detallada del ámbito nacional y de los regionales. Por ejemplo, se lograba informar sobre la cobertura de electrificación rural, la prevalencia de la desnutrición crónica, la cobertura de hogares con agua segura, etcétera.

En un segundo momento era importante encontrar un mecanismo que permitiera lograr lo siguiente: (i) un sistema de búsqueda ágil para quienes toman decisiones de gestión pública; (ii) consultas por programa presupuestal y ámbito geográfico; (iii) información histórica consolidada; (iv) acceso a la información para un público más amplio que contribuyera a promover la transparencia; y (v) acceso a herramientas complementarias de análisis de la información.

En el marco de la asesoría del Programa BGyRE, y de manera conjunta con la Cooperación Suiza-SECO, la DGPP decidió poner en marcha el aplicativo “RESULTA: Indicadores de desempeño de los programas presupuestales”, un portal de ingreso público a través del sitio del MEF, que contiene información de indicadores de los programas presupuestales sobre diferentes temas: sociales, productivos, de infraestructura, entre otros.

Antes de iniciar el diseño y la implementación de RESULTA se debieron garantizar las siguientes condiciones:

- **Contar con una entidad líder para su puesta en funcionamiento:**

  El MEF, a través de la DGPP, lideró la iniciativa.

- **Contar con un equipo técnico designado en el MEF para su implementación:**

  El equipo estuvo liderado por la Dirección de Calidad del Gasto Público de la DGPP, de la mano con el equipo de asesoría del Programa BGyRE.

- **Contar con la voluntad política de la alta dirección del Ministerio de Economía y Finanzas:**

  Se dialogó con las autoridades del MEF a fin de obtener su respaldo para la implementación y difusión de RESULTA.

- **Contar con la voluntad técnica del INEI:**

  Se dialogó con las autoridades y equipos técnicos del INEI para que suministrasen la información de RESULTA, ya que esta entidad es la encargada de generar la información nacional proveniente de censos y encuestas.

Desde su concepción, la puesta en marcha de RESULTA contó con tres etapas:

**a) Sistematización de la información**

- **Articulación de actores para generar información:**

  Se coordinó con el INEI y los sectores del gobierno nacional para producir información asociada a los indicadores de desempeño de los programas presupuestales.

- **Sistematización de la información:**

  El equipo técnico del MEF analizó y sistematizó la información generada.

**b) Diseño e implementación de RESULTA**

- **Diseño de RESULTA:**

  El equipo técnico para la implementación de RESULTA diseñó la plataforma con el apoyo técnico de personal experto en aplicativos informáticos.

- **Validación del diseño:**

  Conscientes de la necesidad de retroalimentar el diseño del aplicativo, este se validó con una muestra de usuarios de entidades públicas, sociedad civil y cooperación internacional.

- **Operatividad de RESULTA:**

  Se coordinó con las distintas áreas administrativas y técnicas del MEF para incorporar RESULTA en su servidor.

**c) Difusión y uso de RESULTA**

- Con la finalidad de difundir RESULTA entre las autoridades y el personal técnico de los distintos niveles de gobierno se diseñaron materiales informativos, se organizaron encuentros con la prensa nacional y se incorporó su uso en las capacitaciones que realiza el MEF a las entidades públicas en el marco de la implementación del presupuesto por resultados.

Hubo varios factores que contribuyeron al éxito de la implementación de RESULTA. Los principales fueron los siguientes:

- Visión estratégica del MEF y del Programa BGyRE.

- Acompañamiento técnico de un agente externo al MEF (Programa BGyRE).
- Liderazgo y equipo técnico designado en el MEF para la puesta en marcha del aplicativo.
- Voluntad política de la alta dirección del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Voluntad técnica del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
- Difusión de RESULTA a través de medios de comunicación de alta incidencia e impacto.

En relación con las dificultades encontradas —las cuales fueron superadas— se puede mencionar la necesidad de involucrar, desde el inicio, al equipo de la Oficina General de Tecnologías de la Información (OGTI), que fue el encargado de verificar las condiciones tecnológicas del aplicativo, de modo que estas fueran compatibles con los sistemas del MEF.

Pantalla de acceso al aplicativo "RESULTA: Indicadores de desempeño del presupuesto por resultados" del MEF. Recuperado de: http://apps5.mineco.gob.pe/resulta/

Las siguientes versiones de RESULTA deben buscar las mejoras que se indican a continuación: (i) vincular la información de desempeño con la información presupuestal del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); (ii) establecer una interfase con los sistemas informáticos del INEI para que la información cargue con mayor rapidez; y (iii) crear los mecanismos para incorporar la información de metas de los indicadores de desempeño.

## 3. Resultados alcanzados

RESULTA se difunde en el portal web del MEF, lo que permite que las autoridades y el personal técnico de los distintos niveles de gobierno accedan a información confiable y oportuna para tomar decisiones de gestión más adecuadas y pertinentes, que contribuyan a la mejora de las condiciones y la calidad de vida para la población.

Asimismo, RESULTA permite que la sociedad civil y la población en general accedan a información sobre el avance en la implementación de los programas presupuestales, es decir, de los bienes y servicios que provee el Estado y los resultados que se alcanzan con estos en beneficio de la población. Por ejemplo, pueden disponer de información sobre la disminución de la desnutrición crónica o el mayor acceso a mercados y a servicios de electricidad, agua y saneamiento, entre otros.

**Testimonio**

*"Con el aplicativo RESULTA, la población podrá saber si el Estado está gastando los recursos presupuestados y si alcanza los objetivos concretos referidos a la reducción de la desnutrición, la construcción de vías o de colegios, entre otros".*

**Carlos Oliva Neyra**
Exviceministro de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas

Difusión de la presentación del aplicativo RESULTA en la página web de Radioprogramas del Perú (RPP). Recuperado de: http://www.rpp.com.pe/2013-10-25-mef-presenta-aplicativo-para-transparentar-programas-presupuestales-noticia_642554.html

## 4. Lecciones aprendidas

Entre las principales lecciones aprendidas de la buena práctica se cuentan las siguientes:

- Tal como lo muestran las asesorías del Programa BGyRE es importante tener una visión estratégica compartida con la contraparte y buscar un objetivo común.
- Es fundamental generar la voluntad política y técnica de los actores que participan en el proceso.
- Es necesario articular, desde el inicio, a todos los actores involucrados en la iniciativa para anticipar posibles dificultades en la implementación de la asesoría.
- Hace falta promover mecanismos de difusión eficaces y de alto impacto, como la presentación del aplicativo a la prensa.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

La implementación de RESULTA cuenta con buenas condiciones para ser replicada, sin necesidad de implementar una fase piloto. Sin embargo, es una intervención que requiere de un gran compromiso de las altas autoridades y bases de información sólidas que aseguren la confiabilidad del aplicativo.

Asimismo, se requiere comprometer desde el inicio al equipo de tecnologías de la información de la institución involucrada para asegurar la compatibilidad de la nueva plataforma que se cree y los sistemas existentes.

# 2.2 Ministerios y municipalidades de la mano en el camino de la modernización y mejora de la gestión municipal para el logro de resultados

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

Como parte del proceso de descentralización del país, en el año 2010 el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), se sumó al esfuerzo de promover mejoras claves en la gestión de los gobiernos locales, en el marco de sus competencias. Con este fin diseñó mecanismos de incentivos monetarios condicionados al cumplimiento de determinadas metas vinculadas a las políticas prioritarias del gobierno nacional; por ejemplo, a la reducción de la desnutrición crónica infantil, al aumento de la recaudación tributaria o a la mejora del clima de negocios, entre otras.

En el año 2012, la DGPP perfeccionó estos mecanismos de incentivos en un único instrumento denominado Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. En el ámbito de la reforma del presupuesto por resultados, esta herramienta buscó articular las políticas nacionales con la acción local para potenciar la intervención del Estado y los servicios que este provee a la ciudadanía en el territorio.

De esta manera, el plan de incentivos ofreció a las entidades de nivel nacional la posibilidad de proponer a los gobiernos locales metas a ser realizadas, de forma voluntaria, asociadas a las competencias municipales. Al alcanzarse las metas, se fortalecía la articulación de esfuerzos entre diferentes niveles de gobierno para el logro de una política pública. Las entidades que satisfacían los requisitos que planteaba el MEF para incorporar una meta en el plan se comprometían a brindar asistencia técnica a los gobiernos locales involucrados, a fin de favorecer la obtención de la meta. Las municipalidades que las conseguían recibían una transferencia adicional al monto del presupuesto aprobado para el año.

Si bien el plan de incentivos se implementaba desde hacía algunos años era necesario identificar aspectos por mejorar que permitieran consolidarlo como un instrumento de la reforma del presupuesto por resultados, que impulsara la articulación de las acciones del nivel nacional y local, y que acelerara el logro de resultados en el ámbito local al vincular directamente los recursos asignados con avances específicos de la gestión.

Para ello, como parte de la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) a la DGPP, se identificó la necesidad de apoyar la coordinación entre las entidades públicas del gobierno nacional (ministerios) y las municipalidades en dos aspectos: en el diseño de las metas que se establecían en el plan de incentivos y en el acompañamiento a las municipalidades para lograrlas

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La buena práctica estuvo a cargo de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, con la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, y duró aproximadamente un año. Su objetivo fue mejorar los mecanismos de coordinación entre ministerios y municipalidades para cumplir las metas de gestión pública en el marco del plan de incentivos, que impulsaran la modernización y la mayor eficiencia de la gestión municipal.

**Gráfico 1. Coordinación entre entidades públicas en el marco del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Dado el objetivo planteado, la DGPP, con el apoyo del Programa BGyRE, realizó un diagnóstico para identificar con mayor detalle los principales problemas de coordinación entre ministerios y municipalidades, tanto en el proceso de diseño de las metas como durante el acompañamiento a las municipalidades para agenciarlas. Se realizaron entrevistas a diversos actores involucrados de instituciones tales como ministerios, municipalidades, asociaciones municipales (la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú-REMURPE) y de la sociedad civil (Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza).

Una vez realizado el diagnóstico se identificaron las principales dificultades en cada uno de los aspectos analizados, las cuales se detallan a continuación:

**a) En el proceso de diseño de metas:**

Los ministerios proponían metas a ser incorporadas en el plan de incentivos sin mucha información sobre la realidad local. Por tanto, no lograban dimensionar de forma adecuada el esfuerzo que representaba para las municipalidades alcanzar las metas propuestas.

Asimismo, los temas que estas abordaban eran muy diversos y no se identificaban claramente las prioridades.

**b) En el proceso de acompañamiento a las municipalidades:**

Si bien las municipalidades participaban en las actividades de asistencia técnica que organizaban los ministerios que proponían las metas, estas se planificaban con diferentes enfoques metodológicos, lo que confundía a las funcionarias y los funcionarios municipales vinculados con su realización.

A fin de revertir la situación encontrada se procedió con las siguientes acciones:

- El Programa BGyRE apoyó al MEF en el diseño de pautas para que las entidades de nivel nacional presentaran las metas y en su difusión. Asimismo, se incluyó a algunas municipalidades, a modo de muestra, en el proceso de diseño de las propuestas de metas del plan de incentivos. Para ello, el Programa BGyRE trabajó con la DGPP, en coordinación con los ministerios involucrados, en la planificación y el desarrollo de grupos focales para validar las propuestas de metas con los gobiernos locales. Por último, se sistematizaron los resultados de la validación, los cuales se tomaron en consideración para afinar las metas planteadas por las entidades.

- Se diseñaron pautas para guiar el proceso de asistencia técnica que brindaron los ministerios a las municipalidades para el cumplimiento de las metas. De esta forma, la DGPP, con el apoyo del Programa BGyRE, estandarizó el enfoque metodológico de este tipo de asistencia técnica.

Una de las principales dificultades encontradas fue alcanzar el consenso entre las entidades del gobierno nacional sobre la importancia de involucrar a las municipalidades en el proceso de diseño de las metas. Para el Programa BGyRE, esto implicó un trabajo de sensibilización a la DGPP a fin de realizar la consulta por primera vez desde la creación del plan de incentivos en el año 2010, con el propósito de que fueran los ministerios proponentes de metas los que continuaran con la buena práctica a partir del año 2015.

Como factor de éxito se identificó la sólida relación de confianza formada entre los equipos del plan de incentivos de la DGPP y del Programa BGyRE, ya que el proceso de validación de metas supuso mucha seguridad respecto de la experiencia del Programa en este tipo de asesorías. Este factor fue válido también para mejorar el proceso de asistencia técnica que los ministerios brindaron a las municipalidades con la finalidad de obtener las metas.

## 3. Resultados alcanzados

A partir del desarrollo de la buena práctica descrita, la DGPP ha previsto replicar el proceso de validación de metas realizado para el año 2015, a fin de que los ministerios que las proponen incluyan actividades de consulta a los gobiernos locales sobre aquellas que plantearán para el año 2016. De esta forma se espera institucionalizar esta práctica, pues se ha comprobado la efectividad que tiene el diseño de metas cuando estas son realizables para las municipalidades.

Asimismo, la DGPP ha aprobado el documento *Guía para la asistencia técnica para el cumplimiento de metas* que contiene las pautas que orientan el proceso de acompañamiento a las municipalidades. Se espera que su aplicación permita cubrir

adecuadamente las necesidades de asesoría de las municipalidades. El impacto debiera traducirse en un mayor logro de las metas.

En conclusión, el principal resultado de la buena práctica es el mayor acercamiento y entendimiento entre ministerios y municipalidades a través de la construcción de mecanismos de coordinación entre ambos niveles de gobierno para el logro de resultados prioritarios en el territorio.

**Testimonio**

*"El plan de incentivos ha fortalecido el trabajo interministerial, con el propio MEF, con el Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social y con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Con este último, por ejemplo, para la definición de la meta de identificación de puntos negros de accidentes de tránsito en la jurisdicción del distrito. Asimismo, se ha mejorado la articulación con los niveles de gobierno regional y local y con la comunidad, algo que se había perdido con el proceso de descentralización".*

**Laura Veramendi Benites**
Dirección General de Promoción de la Salud del Ministerio de Salud

En ese sentido, el objetivo ha sido cumplido en la medida que se han logrado mejoras en el proceso de diseño de metas y de asistencia técnica a las municipalidades.

**Testimonio**

*"En cuanto a la mejora de la coordinación con entidades del gobierno nacional, la meta de elaboración del Plan de Seguridad Ciudadana ha acercado la relación con la comisaría del distrito, la cual ha facilitado información para elaborar dicho instrumento y se han establecido mayores compromisos de trabajo conjunto".*

**Rafael Velásquez**
Coordinador del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal

## 4. Lecciones aprendidas

Mejorar los mecanismos de coordinación entre ministerios y municipalidades es un reto muy grande que debe ser abordado desde diferentes perspectivas. El plan de incentivos es un instrumento que permite avanzar en esta coordinación, ya que promueve resultados en el ámbito local en consonancia con las prioridades de la política de los ministerios en el nivel del gobierno nacional.

En ese sentido se espera potenciar esta buena práctica con el enfoque de articulación territorial de los programas presupuestales como parte de la reforma del presupuesto por resultados. De esta manera, la coordinación entre actores se alineará cada vez más, en la medida que las metas que establezcan los ministerios concordarán con el rol que deben cumplir las municipalidades para alcanzar los logros establecidos en los programas presupuestales.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

La buena práctica es totalmente replicable. El involucramiento de los beneficiarios en la adecuación del diseño de un instrumento de gestión pública a sus necesidades e intereses redunda en resultados positivos.

# 2.3 Articulación territorial de programas presupuestales: ministerios, gobiernos regionales y municipalidades suman esfuerzos para una mejor provisión de bienes y servicios en favor de la población

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

Desde el año 2007, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) impulsa la reforma del presupuesto por resultados como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles que se entregan a la población a través de intervenciones del Estado, denominadas programas presupuestales (PP), con la finalidad de resolver de forma efectiva los principales problemas que la afectan.

Si bien las intervenciones corresponden a políticas públicas sectoriales o multisectoriales que lidera el gobierno nacional, su ejecución requiere el concurso de los gobiernos descentralizados, en un marco de respeto a las competencias y la autonomía de cada nivel de gobierno.

Así, entre los años 2012 y 2014, el MEF incorporó en la reforma del presupuesto por resultados el concepto de "articulación territorial de los programas presupuestales" y diseñó las acciones y metodologías necesarias para garantizar su implementación efectiva con el concurso coordinado y sinérgico de los tres niveles de gobierno.

En ese sentido, las entidades del gobierno nacional han venido aplicando medidas que promueven la articulación de sus acciones con las de los gobiernos regionales y locales, de tal manera de asegurar la adecuada provisión en el territorio de los bienes y servicios (o productos) considerados en los PP.

El proceso de articulación territorial no solo se orienta al conjunto de procedimientos técnico-administrativos que realizan las instancias de los ámbitos nacional, regional y local, sino que involucra además el desarrollo de capacidades en cuatro dimensiones: personas, instituciones, redes de organización y político-organizacional en los tres niveles de gobierno, que apoyen la correcta ejecución de los PP en el ciclo presupuestal y que, a la vez, aseguren la sostenibilidad de la reforma.

La aplicación de los programas presupuestales en los tres niveles de gobierno, como parte de la reforma del presupuesto por resultados, requiere que se definan y pongan en marcha mecanismos de articulación territorial que aseguren cuatro aspectos:

i) Identificar la contribución de cada nivel de gobierno a la generación y entrega de los servicios.

ii) Definir procedimientos para la adecuada generación y entrega de los servicios.

iii) Desarrollar procesos de fortalecimiento de capacidades en los tres niveles de gobierno que contribuyan, entre otros, a una adecuada gestión de las políticas públicas nacionales en favor de la población.

iv) Procurar que las autoridades y las burocracias locales se apropien de los PP y se comprometan con el logro de sus resultados.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La buena práctica se realizó en el marco de la asistencia técnica de la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ), a través de sus Programas Gobernabilidad e Inclusión y Buen Gobierno y Reforma del Estado. En coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas se estableció el objetivo de diseñar una estrategia para articular en el territorio las intervenciones de los programas presupuestales del presupuesto por resultados, con la finalidad de contribuir a una mejor provisión de bienes y servicios a la población.

En el año 2012 se propició un espacio de reflexión en el MEF para definir claramente el concepto de articulación territorial que permitiera impulsar el funcionamiento del presupuesto por resultados en los tres niveles de gobierno en el corto plazo.

La articulación territorial se definió como "la acción integrada de dos o más entidades de distintos niveles de gobierno en las distintas fases del proceso presupuestario asociadas a un programa presupuestal, con la finalidad de alcanzar los resultados que persigue dicho programa". Esta se institucionalizó con la aprobación de la Directiva 001-2012-EF/50.01, Directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2013.

Posteriormente se facilitaron espacios de discusión específicos con los sectores responsables de los PP articulados en el territorio, con los siguientes objetivos:

i) Dar a conocer las pautas y acciones del proceso de articulación (Plan de trabajo de articulación territorial).

ii) Definir roles y funciones para desarrollar el plan de trabajo.

iii) Proponer talleres de capacitación para los distintos niveles de gobierno en el marco de la intervención de cada PP.

iv) Definir estrategias para llevar a cabo las acciones de articulación territorial.

v) Elaborar agendas de trabajo para el desarrollo de las mismas.

Los espacios contaron con la participación de funcionarias y funcionarios del gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales, así como de personas expertas en temas sectoriales y territoriales. Como resultado se logró diseñar un Plan de trabajo de articulación territorial de cada PP.

El proceso de acompañamiento y desarrollo se orientó a mejorar la aplicación de la política pública asociada al PP a cargo de las entidades de los tres niveles de gobierno, según sus funciones y competencias.

El plan de trabajo define las diez acciones que deben realizarse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno durante el proceso presupuestario. Estas son las siguientes:

1. Difusión de la lógica del diseño del PP.

2. Validación de modelos operacionales y tipología de proyectos.

3. Difusión del diseño del PP considerado en la formulación del presupuesto del año.

4. Propuestas de metas de indicadores de desempeño.

5. Definición de metas físicas y financieras.

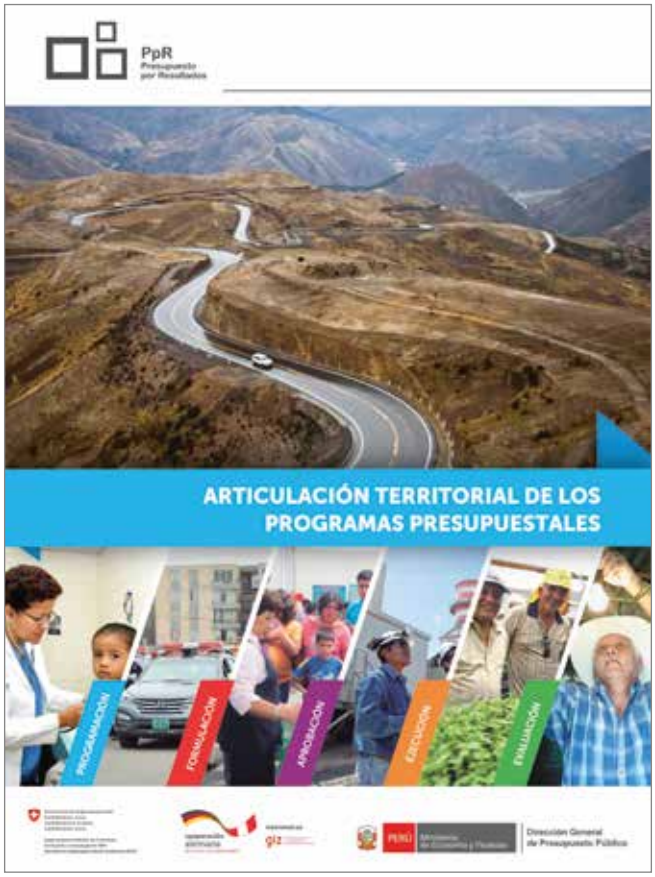
6. Ajuste de metas físicas y financieras con marco presupuestal.

7. Consolidación de la formulación del presupuesto del PP.

8. Revisión de la ejecución del ejercicio anterior y ajuste de metas del ejercicio vigente.

9. Revisión de avances de la ejecución de los PP.

10. Evaluación del presupuesto semestral y anual.




Talleres de desarrollo de las acciones de articulación territorial. Foto tomada de la carátula del folleto *Articulación territorial de los programas presupuestales*, MEF, Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, Cooperación Suiza-SECO, Lima, 2014

Entre los años 2012 y 2014, la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ) acompañó al MEF y a los sectores responsables de los PP en la implementación de las tres primeras acciones del plan de trabajo, de acuerdo a las metodologías propuestas por el MEF. Además de la asistencia técnica y el acompañamiento a los sectores se diseñaron herramientas metodológicas e informativas para la ejecución de las acciones del plan de trabajo. Asimismo, se realizaron actividades de difusión y validación relacionadas con el diseño y la operatividad de los bienes y servicios (o productos) considerados en los PP, para lo cual se contó con la participación activa de los tres niveles de gobierno.

La buena práctica enfrentó algunas dificultades. Entre las principales se cuentan las siguientes:

- Poco conocimiento de los PP en los tres niveles de gobierno, en particular en los gobiernos locales.
- Escaso involucramiento de las entidades responsables de los PP y de sus equipos técnicos en el proceso de articulación territorial.
- En algunos casos, los diseños de los PP elaborados por las entidades del nivel nacional muestran poca claridad sobre los términos en los que podrían participar los gobiernos locales, con sus competencias, para entregar los bienes y servicios que se describen en los PP. Ello dificulta la identificación de espacios de articulación territorial.

A su vez, hubo factores que contribuyeron al éxito de la buena práctica. Entre ellos, los siguientes:

- Fue importante contar con el apoyo de la alta dirección del MEF para iniciar una discusión que permitió definir una posición institucional con respecto al proceso de articulación territorial. Esto orientó los esfuerzos de asistencia técnica que venía realizando la Dirección General de Presupuesto Público y contribuyó a una efectiva incorporación de los tres niveles de gobierno en la reforma del presupuesto por resultados.
- El desarrollo de un marco metodológico específico para el proceso de articulación territorial.
- La asesoría constante a los sectores y equipos técnicos responsables de los PP, con la finalidad de fortalecer el proceso de articulación territorial y lograr que los gobiernos regionales y locales se involucraran y se apropiaran de las intervenciones. Este aspecto fue clave para contribuir a un intercambio fructífero que fortaleció el diseño de los PP y promovió su concreción en el ámbito nacional.

## 3. Resultados alcanzados

La conceptualización, el diseño del plan de trabajo y la ejecución de las acciones de articulación territorial diseñadas en coordinación con el MEF constituyen un hito del presupuesto por resultados. En el marco de la progresividad de la reforma, estas medidas han permitido desarrollar políticas nacionales que integran los esfuerzos de las entidades de los tres niveles de gobierno en aras de garantizar la efectividad de las intervenciones del Estado para el logro de resultados en favor de la población.

Con la asesoría técnica del MEF se tienen 51 programas presupuestales con articulación territorial difundidos a nivel nacional y subnacional y 9 con modelos operacionales validados en una muestra de gobiernos regionales y locales, en los temas de ambiente (1), infraestructura (2), orden interno y seguridad (1), de carácter productivo (3) y social (2). Asimismo, se cuenta con dos PP cuyos modelos operacionales se publicaron en el diario oficial *El Peruano.*

En ese sentido, el proceso de articulación territorial ha contribuido a gestionar los PP de mejor manera, mediante los siguientes aportes:

- El establecimiento de roles más claros entre los distintos actores involucrados en la entrega de bienes y servicios (o productos) y en la ejecución de actividades que requieren de la participación de más de un nivel de gobierno para asegurar su éxito. Los sectores asumen un papel más activo para fortalecer las capacidades de las entidades del nivel regional y local.
- La identificación de procedimientos y estrategias para llevar a cabo la articulación en cada fase del proceso presupuestario.
- La definición de lineamientos metodológicos para el desarrollo de las acciones de articulación territorial 1, 2 y 3, así como el establecimiento de pautas y mecanismos para la elaboración de los planes de articulación territorial.

Imagen de la guía *Herramientas para el desarrollo de las acciones de articulación territorial de los programas presupuestales*, MEF, Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, Cooperación Suiza-SECO, Lima, 2014

## 4. Lecciones aprendidas

- Continuar con el desarrollo de las acciones de articulación territorial vinculadas a las fases de programación, formulación, ejecución y evaluación del gasto público anual.
- Empoderar a los sectores (equipos técnicos de los programas presupuestales) en la aplicación de las acciones necesarias para articular esfuerzos entre los tres niveles de gobierno que aseguren una adecuada implementación de las políticas públicas a su cargo.
- Diseñar estrategias de comunicación, difusión y posicionamiento de las metodologías propuestas en el plan de trabajo de articulación territorial.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

La generación de espacios de discusión y la puesta en marcha de mecanismos de coordinación vertical pueden ser acciones replicables en la ejecución de diversas políticas públicas y reformas promovidas por el nivel central.

# Capítulo

# 3

## Política y gestión de servicios sociales

# 3.1 Un nuevo rol para FONCODES: ampliación de las oportunidades económicas de la población en situación de pobreza a través de Haku Wiñay

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En el año 2012, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) se planteó el rediseño y la reorganización del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), como parte del nuevo modelo y de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer".[1] Hoy, este programa se enfoca en la ampliación de oportunidades económicas para que la población en situación de pobreza y en edad productiva genere ingresos de manera autónoma.

En el proceso de alineamiento a la estrategia "Incluir para crecer", FONCODES enfrentó dos desafíos. Uno primero fue el tránsito de un programa que promovía infraestructura a uno que debía impulsar la inclusión económica de hogares rurales pobres, que son los usuarios finales de sus servicios. Uno segundo fue el cambio radical de la metodología de trabajo, la cual tuvo que enfocarse en el desarrollo de capacidades de estos hogares.

La nueva orientación estratégica de FONCODES debía traducirse también en una nueva organización. Esto implicaba que las competencias del personal debían adaptarse a la renovada misión del programa y que la estructura de la organización, su estrategia y sus procesos debían modificarse para brindar los nuevos servicios con la suficiente calidad y eficiencia como para satisfacer a las usuarias y a los usuarios de los mismos.

Un reto adicional fue la articulación con los otros programas sociales del MIDIS así como con otros actores, en especial con los gobiernos locales, lo cual ha significado mejores condiciones para la operatividad y sostenibilidad de las intervenciones. El documento de replanteamiento del programa recalca la importancia del rol de las municipalidades como principal socio estratégico para la ejecución de las diferentes fases del proceso y para la sostenibilidad de los proyectos productivos y de los emprendimientos rurales.[2]

## 2. Desarrollo de la buena práctica

El objetivo de la buena práctica fue diseñar e implementar una intervención que permitiera a FONCODES asegurar el desarrollo óptimo de la operatividad del programa

---

1 El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) fue creado en 1991 y tuvo como eje principal el financiamiento de infraestructura social, económica y productiva mediante su intervención directa en las zonas rurales y urbano-marginales con altos niveles de pobreza. Posteriormente, la institución incorporó en el financiamiento de sus proyectos el componente de capacitación social y la participación de los gobiernos locales en la gestión de los mismos; mantuvo el modelo del núcleo ejecutor y priorizó su intervención en los distritos rurales en situación de pobreza y pobreza extrema. A partir del 1º de enero de 2012, FONCODES fue adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Recuperado de: http://www.foncodes.gob.pe/portal/index.php/nosotros/nosotros-resena

2 Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (2013). *Rediseño institucional*. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, FONCODES.

en articulación con los gobiernos locales, en el marco de su nuevo rol en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”.

La experiencia fue impulsada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que contó con el apoyo del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) a FONCODES para delinear su nueva intervención desde el año 2012.

El nuevo perfil se plasmó en el proyecto Haku Wiñay, que se inició en el año 2012 y cuyo objetivo fue el desarrollo de capacidades productivas y de emprendimiento en hogares rurales en situación de extrema pobreza, que contribuyeran a generar y diversificar sus ingresos, así como a mejorar sus condiciones de seguridad alimentaria.

Además, el proyecto integró la figura de los *yachachiq* (en quechua: quien aprende, sabe y enseña), que son personas cercanas a las comunidades con las que se trabaja y que se encargan de brindar la capacitación a los hogares que forman parte de Haku Wiñay. Los *yachachiq* se legitiman como líderes y son reconocidos en la comunidad como expertos locales.[3]

La propuesta se enriqueció a través de las consultas a las unidades territoriales de FONCODES, las cuales constituyen los principales actores en la implementación del programa, junto con los núcleos ejecutores y los gobiernos locales.

El núcleo ejecutor es la comunidad organizada que participa de forma comprometida en la gestión de un proyecto para el desarrollo local. Ejecuta y vigila el buen uso y manejo de los recursos que recibe. De acuerdo al Decreto Supremo 015-96-PCM, el núcleo ejecutor goza de personería jurídica de derecho privado y de capacidad para contratar e intervenir

*Yachachiq* Samuel Jaulis Bautista, con señoras usuarias de Haku Wiñay, Chuschi, Ayacucho, 1º de marzo de 2014. Foto: MIDIS-FONCODES

3 Ibídem.

en procedimientos administrativos y judiciales, así como en todos los actos necesarios para la gestión de un proyecto. Está representado por las cuatro personas que ejercen las siguientes funciones: presidente(a), secretario(a), tesorero(a) y fiscal. Este último cargo lo designa la municipalidad.El rediseño inicial de FONCODES se afinó cuando se creó el programa presupuestal "Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales" que comenzó a ejecutarse en el año 2014.

La nueva orientación estratégica de FONCODES se incorporó progresivamente en los principales instrumentos de gestión del programa, varios de los cuales se elaboraron con el apoyo del Programa BGyRE. A continuación se presentan los avances logrados en este terreno:

- En el ámbito del planeamiento estratégico, a partir de noviembre de 2013, el Manual de Operaciones, los Planes de Desarrollo de las Personas y el Plan Operativo Institucional se articularon a los planes de acción generales y específicos del Plan Estratégico Institucional (PEI) del MIDIS 2013-2016 y a las acciones estratégicas priorizadas por FONCODES.

- En el área del presupuesto por resultados se desarrolló el programa presupuestal 0118 "Acceso de hogares rurales con economías de subsistencia a mercados locales" para el periodo 2014-2016.

- En cuanto a la gestión de procesos, se puso especial atención en los operativos o misionales, los cuales se mapearon y mejoraron desde junio de 2014.

- El Manual de Operaciones del programa se modificó con un enfoque de gestión por procesos. Su versión consensuada, con los aportes de las distintas unidades de FONCODES y de las direcciones relevantes del MIDIS, se presentó para su aprobación al Viceministerio de Prestaciones Sociales.

Entre los factores que contribuyeron al éxito de la buena práctica está el haber realizado el rediseño y la reorganización mediante procesos participativos, los cuales permitieron al personal de FONCODES apropiarse de la nueva orientación estratégica del programa e incorporarla en los principales instrumentos de gestión, lo que mejoró su operatividad.

A su vez, se invirtió en el desarrollo de las competencias del personal y en su comprensión de la utilidad de la gestión por procesos como solución a los problemas operativos, estrategia que abonó en la mejor implementación del programa.

A esto se sumó la amplia experiencia de FONCODES en el desarrollo rural, tanto su vasta reputación como actor del Estado que ha intervenido siempre en zonas rurales, como su experiencia de dos décadas de cooperación con los gobiernos locales.

Lo anterior no estuvo exento de algunas resistencias internas, propias de los procesos de reestructuración organizacional, así como de la necesidad de fortalecer las competencias técnicas del personal para hacerlas compatibles con la nueva misión del programa.

## 3. Resultados alcanzados

FONCODES cuenta hoy con el proyecto Haku Wiñay, que constituye una nueva estrategia de intervención y que se desarrolla desde octubre de 2012 con la población organizada en núcleos ejecutores. Es una intervención reconocida, que en el año 2014 ganó el Premio

Buenas Prácticas en Gestión Pública organizado por Ciudadanos al Día con el apoyo de la Defensoría del Pueblo, la Universidad del Pacífico y el Grupo El Comercio.[4]

Al cierre del año 2014, el proyecto había beneficiado a 59 574 hogares rurales en situación de pobreza. A junio de 2015, 140 municipalidades habían participado en mecanismos de promoción del desarrollo económico local, como el Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), y habían consolidado el núcleo ejecutor como modalidad de ejecución descentralizada y transparente que empodera a la comunidad.

Los CLAR son plataformas locales público-privadas para la selección de proyectos y la asignación de recursos —de los proyectos productivos y de diversos emprendimientos rurales—, así como para el control social de la ejecución de los fondos y sus resultados. Están conformados por lideresas y líderes locales del sector público, privado y de la sociedad civil, y están presididos por el alcalde o la alcaldesa de la municipalidad distrital.

En el plano organizacional, el desarrollo de los instrumentos de gestión —de planeamiento, presupuesto, mapeo de procesos y el Manual de Operaciones— ha facilitado la implementación del nuevo rol de FONCODES y ha mejorado la articulación entre sus diferentes procesos de gestión.

Esto se evidencia, por ejemplo, en lo siguiente:

- La implementación de las acciones estratégicas priorizadas en el Plan Estratégico Institucional 2013-2016 del MIDIS y el inicio de la gestión por procesos promueven una orientación al logro de los resultados previstos por el programa, lo cual se ha articulado y traducido en el planeamiento operativo y el presupuesto (programa presupuestal).
- El mapa de los procesos operativos permitió clarificar la cadena de valor de los productos que forman parte del programa presupuestal de FONCODES e identificar los indicadores y controles necesarios de las actividades de estos procesos.
- El nuevo Manual de Operaciones, desarrollado con un enfoque de gestión por procesos, ayudará a mejorar la estructura organizacional del programa.

La articulación entre los diferentes procesos de gestión de FONCODES puede visualizarse en el diagrama contenido en el gráfico 1, en el cual se presentan elementos clave de su planeamiento estratégico, del programa presupuestal y del mapa de sus procesos operativos.

La articulación de procesos tiene el beneficio adicional de incrementar las posibilidades de replicar Haku Wiñay y de darle sostenibilidad.

Si bien las municipalidades se han apropiado de los proyectos de FONCODES falta documentar y precisar los procesos que se trabajan en los gobiernos locales para mejorar la implementación de los proyectos productivos y la sostenibilidad de los emprendimientos rurales.

Por otro lado, Haku Wiñay ha permitido desarrollar capacidades en líderes comunales

4 Recuperado de: http://www.ciudadanosaldia.org/blog-cad/itemlist/tag/FONCODES.html

—denominados *yachachiq*—, que luego enseñan a otros miembros de los hogares rurales que participan del proyecto.

**Gráfico 1. Articulación entre los procesos de gestión de FONCODES**

Elaboración: Programa BGyRE.

**Testimonio**

*"Entre las personas a las que capacito están mi mamá y mis propios vecinos. En las casas de algunos de ellos ya hemos implementado diez tecnologías, como la elaboración de abono orgánico y agroforestería. En total son 38 y yo ya tengo conocimientos en 28".*

**Gerónimo Quispe Taco**
*Yachachiq* del proyecto[5]

El proyecto ha promovido también la constitución de negocios, como es el caso de "Los Paracas", grupo de vecinos artesanos que han creado el negocio "Artesanía de tejido de Pucapampa" en Huancavelica. Este grupo ganó el concurso de negocios rurales de Haku Wiñay.

5 Recuperado de: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/centro-de-informacion/informacion/publicaciones-midis/891-con-la-paciencia-de-un-buen-profesor

**Testimonio**

*"Tuvimos la oportunidad de presentar muestras de prendas de vestir tejidas a mano con palitos y en telar. Hicimos la exposición y mostramos maquetas de telar, además se presentaron los costos de producción, precios de venta y utilidades".*

**Alejandro Mayhua Soto**
Artesano de Huancavelica[6]

Asimismo, el proyecto capacita a las y los participantes para que puedan incrementar sus conocimientos y, así, sostener económicamente a sus familias y educar a sus hijos. Sus testimonios dan cuenta de una clara mejora en la calidad de vida de las usuarias y de los usuarios de Haku Wiñay.

**Testimonio**

*"Tengo un proyecto en donde cultivo quinua, habas, chocho (tarwi), oca, papa. Con el riego tecnificado hay mayor productividad. Además tengo un huerto de hortalizas con fitotoldo, allí las verduras crecen más rápido. Con el proyecto Haku Wiñay nos hemos capacitado y estamos progresando".*

**Flor Gaspar Corzo**
Ancash[7]

Usuarios de Haku Wiñay exponen en una feria en Kelluyo, Puno, 8 de mayo de 2015. Foto: MIDIS-FONCODES

6 Recuperado de: http://es.calameo.com/read/001548636e620777529aa
7 Ibídem.

**Testimonio**

*"Con el asistente técnico aprendí el matizado de colores variados en los tejidos y capapullos, también a producir prendas de acuerdo a las estaciones del año y a la moda, y a producir más las prendas de mayor demanda; además a calcular los costos de producción y la comercialización".*

**Alejandro Mayhua Soto**
Artesano de Huancavelica[8]

## 4. Lecciones aprendidas

El rediseño de FONCODES —desarrollado con una orientación a resultados— y la implementación de sus instrumentos operativos —con un enfoque de gestión por procesos— promueven la gestión más efectiva y eficiente de sus prestaciones. El programa ha realizado un importante esfuerzo por orientar su organización según los lineamientos de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que incluyen el desarrollo y la articulación de sus procesos de planeamiento, de presupuesto y los operativos.

La validez de los instrumentos de intervención de FONCODES —tales como el CLAR y el núcleo ejecutor— para la gestión de sus proyectos de desarrollo productivo se ha comprobado en campo.

Elementos cruciales para que la intervención se convierta en un modelo efectivo y sostenible es identificar y documentar los procesos de las municipalidades. Esto facilitará la articulación territorial entre estas y FONCODES, así como la incorporación de otros actores clave para el desarrollo económico local.

**Una opinión experta**

*Christine Lagarde, directora del Fondo Monetario Internacional (FMI), visitó el Perú en 2014 y observó de cerca las experiencias y resultados de los emprendimientos de la mujer andina, así como el impacto de la inclusión financiera en las usuarias y los usuarios del proyecto Haku Wiñay de FONCODES.*

*"Cuando ves el empoderamiento que genera, el que las pequeñas transacciones de las mujeres (de las zonas rurales) se den de forma segura, te das cuenta de que es un factor decisivo para el desarrollo económico".*

**Christine Lagarde[9]**

8 Ibídem.
9 Ibídem.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

La experiencia de FONCODES de elaborar instrumentos de gestión estratégica y por procesos orientados hacia resultados ofrece a otros programas sociales una alta posibilidad para replicarse. Solo la metodología debe adaptarse a la estructura de cada programa social.

En cuanto a la perspectiva de replicar la experiencia de proyectos productivos de FONCODES se tiene previsto fomentarla mediante un mayor aporte del gobierno local. Para ello no se requieren adaptaciones conceptuales de las metodologías aplicadas por Haku Wiñay, pero sí ajustes en los procesos operativos y el desarrollo de estrategias que garanticen la articulación con los gobiernos locales para la implementación y la sostenibilidad de este proyecto.

# 3.2 El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados: entrega de servicios prioritarios para el desarrollo infantil temprano

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) se creó mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, como parte de la estrategia de desarrollo e inclusión social con un enfoque de ciclo de vida que se desarrolla bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). El FED se diseñó para impulsar el logro de resultados de dicha estrategia, en particular de los ejes de nutrición infantil y de desarrollo infantil temprano. El FED recoge la experiencia del Convenio de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional (2009-2013), denominado EUROPAN y financiado por la Unión Europea.

La multicausalidad de la desnutrición crónica infantil y la anemia demandan una acción integral y multisectorial. En los últimos años, la primera experimentó un estancamiento, mientras que la segunda se incrementó en la población infantil. A pesar de que el MIDIS ha desarrollado lineamientos para la intervención articulada en materia de desnutrición crónica infantil, las acciones desarrolladas por los gobiernos regionales no han sido suficientes. No obstante, algunos departamentos han mostrado una reducción progresiva de la desnutrición crónica infantil.

En este contexto, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través de la Dirección de Políticas y Estrategias, tomó la decisión de impulsar la buena práctica, y solicitó apoyo al Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) para diseñar instrumentos de política relacionados con la desnutrición crónica infantil y el desarrollo infantil temprano. En el marco de dicha asesoría surgió la necesidad de contar con un mecanismo orientado a mejorar la gestión de servicios priorizados para la población infantil más pobre.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

El objetivo de la propuesta fue promover que la estrategia de desarrollo e inclusión social lograra resultados a través de la gestión más eficiente de los productos priorizados en los programas presupuestales vinculados al desarrollo infantil temprano y de la articulación de las entidades del Estado para entregar estos servicios a la población infantil.

Para ello, el FED suscribió convenios con gobiernos regionales priorizados y transfirió recursos condicionados para incorporar mejoras en la gestión y aumentar la cobertura de paquetes de servicios de salud, educación, agua, saneamiento e identidad en los distritos de los quintiles 1 y 2 de pobreza a nivel departamental.

El proceso de diseño del FED, con apoyo del Programa BGyRE, recogió el modelo de operación del convenio EUROPAN y consideró tres elementos clave:

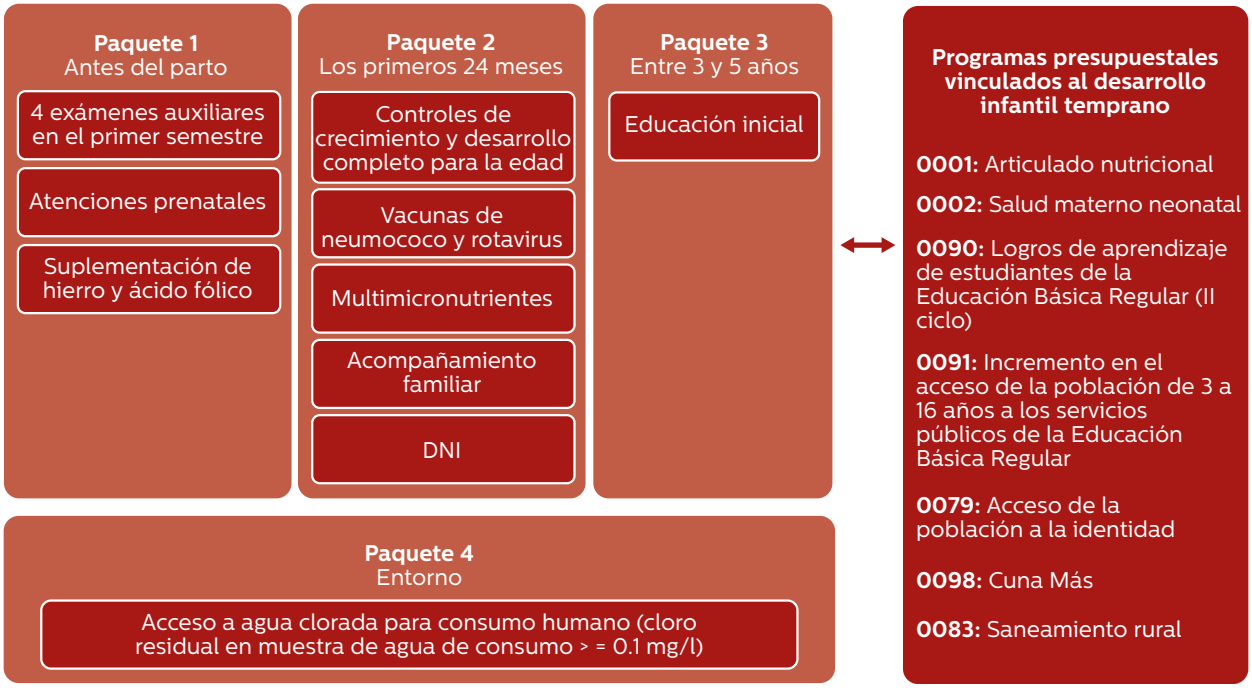
i) Definición de la cadena de resultados por alcanzar en la población infantil.

ii) Identificación de la combinación de servicios indispensables por entregar para lograr los resultados, con una vinculación precisa a productos de los programas presupuestales.

iii) Determinación de puntos de mejora en la línea de producción de los servicios indispensables.[1]

El mecanismo central del FED es el Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) que se suscribe entre el MIDIS, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y los gobiernos regionales priorizados. En este se establecen metas multianuales de cobertura de paquetes de servicios para gestantes, niños y niñas hasta los cinco años de edad y compromisos de gestión, con base en la precisión de los puntos críticos en la cadena de producción de dichos servicios.

**Gráfico 1. Paquetes de servicios priorizados por el FED y por los programas presupuestales asociados**




Fuente: Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED).

La asesoría para el diseño y posterior ejecución del FED se desarrolló en el periodo comprendido entre junio de 2013 y octubre de 2014, mediante el acompañamiento de personal experto a la Dirección General de Políticas y Estrategias del MIDIS, en coordinación con la Dirección General de Presupuesto Público del MEF y en diálogo con otros sectores (Salud, Educación, Vivienda) e instituciones (Programa Nacional Cuna Más, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI), así como con el soporte metodológico a las acciones de

1 Cordero, L. (2014). "Propuesta conceptual del FED". Consultoría para el asesoramiento en el diseño e implementación del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales. Cooperación Alemana (implementada por la GIZ).

sensibilización y difusión a los gobiernos regionales. A partir del año 2014, el Programa BGyRE complementó un financiamiento del Banco Mundial.

La conducción del FED está a cargo del MIDIS y del MEF. Ambas instituciones son responsables de elaborar sus instrumentos de gestión; de difundir, negociar y verificar el cumplimiento del CAD y de brindar asistencia técnica a través de un equipo conformado por profesionales de las sedes nacionales y en el nivel territorial a través de coordinadores y coordinadoras territoriales del FED, coordinadores y coordinadoras del presupuesto por resultados y residentes del Sistema Integrado de Gestión Administrativa (SIGA). Se ha impulsado la conformación de equipos en los gobiernos regionales para monitorear el cumplimiento del CAD, con participación de las oficinas de planificación y presupuesto, desarrollo social y las direcciones regionales de Salud, Educación y Vivienda y Saneamiento.

El proceso se ha ampliado rápidamente en el lapso de un año: ha pasado de 9 departamentos[2] a 16 y luego a 22, además de la Provincia Constitucional del Callao, con un presupuesto inicial de 100 millones de nuevos soles que se ampliaron en 70 millones y, posteriormente, en 90 millones de nuevos soles adicionales. Los sucesivos aumentos correspondieron a cada incremento del número de departamentos.[3]

Entre los principales factores que contribuyeron al éxito de la experiencia están los siguientes:

i) El hecho de tener base en una intervención exitosa permitió aprovechar la experiencia acumulada —que incluyó la de los equipos técnicos regionales— y adaptar el modelo de operación del EUROPAN con la incorporación de un tratamiento multisectorial y la articulación de servicios en torno al niño y a la niña.

ii) La capacidad y continuidad del equipo técnico a cargo del diseño del FED y el respaldo que brindó la alta dirección del ministerio.

iii) El carácter participativo del proceso aseguró la pertinencia de los compromisos de gestión a partir de la identificación de los principales cuellos de botella que enfrentan los sectores e instituciones y permitió perfilar nuevos compromisos de gestión —por ejemplo, en agua y saneamiento— para las regiones incorporadas en la segunda y tercera fase.

La inclusión del mecanismo de incentivo en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 requirió un importante esfuerzo inicial a partir del análisis de diversas opciones y de la incidencia en el Poder Ejecutivo. Por otro lado, el diseño y la conducción compartida del FED entre el MIDIS y el MEF han supuesto un proceso de negociación para definir los mecanismos de operación, así como los roles y funciones en el marco del respeto a los mandatos de cada institución.

Un desafío enfrentado por el FED fue la heterogeneidad de las capacidades de gestión y la realidad de cada departamento —en términos de accesibilidad y otros factores—, lo cual exigió establecer alianzas con diversos actores y planteó la necesidad de monitorear la estrategia de asistencia técnica, con el fin de elaborar esquemas diferenciados que respondieran mejor a las variadas características de los gobiernos regionales.

---

2 Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Huancavelica, Loreto, Puno y Ucayali.

3 Artículo 9 del Decreto de Urgencia 004-2014, del 6 de noviembre de 2014, que estableció medidas extraordinarias para estimular la economía.

## 3. Resultados alcanzados

El FED es un elemento dinamizador de la gestión de los gobiernos regionales, que se movilizan para incrementar la eficiencia de los procesos críticos con el fin de asegurar una adecuada entrega de los productos y servicios priorizados. En los primeros nueve departamentos se ha logrado un alto porcentaje de cumplimiento (89%) del primer compromiso de gestión vinculado a la disponibilidad de multimicronutrientes en los establecimientos de salud a fin de reducir los elevados niveles de anemia en el país.[4]

Los siguientes compromisos revelan también un buen cumplimiento, particularmente en los departamentos que fueron parte del ámbito de intervención del convenio EUROPAN. Ello confirma que el mecanismo de incentivo logra instalar en los gobiernos regionales capacidades de gestión que son perdurables en el tiempo.

Selva, 15 de febrero de 2012. Foto: MIDIS

Chalco, Ayacucho, 9 de agosto de 2012. Foto: MIDIS

Las evidencias muestran que el FED es un mecanismo eficaz para impulsar a los gobiernos regionales a mejorar la gestión de procesos críticos, con el fin de ampliar la cobertura de atención a la población más vulnerable, bajo una lógica de articulación en el territorio. Se ha comprobado un adecuado cumplimiento de los compromisos de gestión; queda pendiente un análisis del impacto del desempeño en el cierre de brechas de cobertura de los paquetes de servicios prioritarios, lo que se evaluará en el primer trimestre del año 2015.

4 Recuperado de: http://www.midis.gob.pe/index.php/es/fed-convenio-acta-informe/fed-1ra-fase

**Cuadro 1. Avance en el incremento de la cobertura de servicios y en el cumplimiento de los compromisos de gestión. Ejemplos del departamento de Ayacucho**

| Indicador | Línea de base | Metas de cobertura | |
|---|---|---|---|
| | | Meta 2014 | Nivel alcanzado en 2014 |
| Gestantes afiliadas al Sistema Integral de Salud (SIS) tuvieron:<br>▪ 4 exámenes auxiliares completos en el primer trimestre<br>▪ 4 controles prenatales y suplementos: hierro y ácido fólico. | 3% | 13% | 30% |
| Niños y niñas menores de 24 meses no reciben:<br>▪ Paquete completo de productos clave: controles de crecimiento y desarrollo (CRED) completos, vacunas de neumococo y rotavirus para la edad, suplementación de multimicronutrientes y Código Único de Identificación/ DNI. | 79% | 69% | 77% |
| Niños y niñas menores de 12 meses afiliados al SIS y a Cuna Más reciben:<br>▪ Paquete completo de productos clave: CRED completos, vacunas de neumococo y rotavirus para la edad, suplementación de multimicronutrientes y Código Único de Identificación/DNI. | 29% | 50% | 67% |
| Establecimientos de salud con equipos, medicamentos e insumos críticos para la atención de niños, niñas y gestantes. | 0% | 20% | 92% |
| Establecimientos de salud que entregan certificado de nacido vivo (CNV) en línea. | 15 | 22 | 22 |
| Establecimientos de salud con personal para la atención de niños, niñas y gestantes según meta física. | 70% | 80% | 88% |
| Establecimientos de salud con multimicronutrientes disponibles para dos meses o más. | 57% | 95% | 100% |

Fuentes: SIS, ENDES, RENIEC, Cuna Más y MIDIS-Gobierno Regional de Ayacucho (2015). Reporte del Convenio de Asignación por Desempeño (CAD) primer año, Lima.

## 4. Lecciones aprendidas

El diseño del FED, basado en un modelo de operación validado, ha permitido rescatar la experiencia acumulada y adaptar la estrategia a un nuevo contexto, y se han incorporado elementos que permiten potenciar la intervención, como el paso de un enfoque sectorial a uno multisectorial. Asimismo, este punto de partida ha facilitado su ampliación, al contar con pruebas sobre su efectividad.

La articulación interinstitucional e intersectorial, que resulta compleja, logra concretarse al haberse establecido indicadores de cobertura cuyo cumplimiento requiere la concurrencia de diversos sectores e instituciones, bajo el liderazgo del MIDIS, en el ámbito nacional, y del gobierno regional, en el ámbito subnacional.

El Programa BGyRE ha acompañado el proceso desde sus inicios con la flexibilidad necesaria para adaptarse a las demandas de la contraparte y ha brindado asesoría técnica a través de un equipo de consultoría y de asesoría técnica altamente calificado.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

El MEF y el MIDIS han aplicado un modelo que ha sido validado y cuyo ámbito de intervención cubre actualmente todo el país, lo que muestra un alto potencial para replicarlo.

Este modelo puede ser utilizado por otros sectores para promover una gestión por resultados en los gobiernos regionales, y puede ser adaptado también para mejorar la gestión de los gobiernos locales. Se requerirá una fase piloto para dicha adaptación, que considere las distintas funciones y competencias de este nivel de gobierno.

# 3.3 El acompañamiento a las familias: un nuevo servicio para la primera infancia rural a cargo del Programa Nacional Cuna Más

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

La nueva estrategia de inclusión social del gobierno, desarrollada bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), estableció metas sociales para el Perú asociadas a la reducción de la pobreza y las desigualdades. Las metas se centran en los hogares más pobres con un enfoque que abarca el ciclo de vida.[1]

En lo concerniente a la primera infancia, la nueva estrategia implicó desarrollar servicios que contribuyeran al desarrollo infantil temprano de las niñas y los niños de las familias rurales en situación de pobreza que no habían sido atendidas, a fin de evitar que estas circunstancias repercutieran negativamente sobre su posterior desempeño en la etapa preescolar y escolar.

En este contexto, el Programa Nacional Cuna Más a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social solicitó al Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) su asesoría para el diseño del nuevo servicio "Acompañamiento a familias". Esta es una de las dos modalidades a través de las cuales Cuna Más brinda sus servicios, de acuerdo a su norma de creación, el Decreto Supremo 003-2012-MIDIS. El trabajo concertado entre ambas instituciones dio lugar a la ejecución de la buena práctica.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

El objetivo de la propuesta fue diseñar e implementar el servicio de "Acompañamiento a familias" que permitiera al programa Cuna Más cumplir su nuevo rol en la estrategia "Incluir para crecer", que es procurar el desarrollo infantil temprano para las niñas y los niños menores de tres años de edad de familias en situación de pobreza que viven en zonas rurales del país.

El servicio promueve en las familias usuarias el juego como medio de aprendizaje, las prácticas de cuidado y, sobre todo, refuerza las expresiones de afecto en el entorno familiar.[2] El servicio se realiza a través de visitas de facilitadores y facilitadoras del programa a los hogares. Los objetivos de la visita son los siguientes: promover el diálogo y la reflexión sobre las prácticas de cuidado y aprendizaje que aplican a las niñas y niños menores de 36 meses; facilitar experiencias de aprendizaje en el entorno familiar; monitorear el desarrollo del niño y la niña, la calidad del entorno del hogar y la aplicación de prácticas de cuidado y aprendizaje infantil. Asimismo, se realizan sesiones de socialización e interaprendizaje en locales comunales implementados por el programa.

---

1 El nuevo modelo de inclusión social se formuló en el año 2012 y se plasmó luego en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer", aprobada en abril de 2013.

2 Ver: www.cunamas.gob.pe (consultado el 24 de noviembre de 2014).

Cuna Más se articula con los actores locales mediante el mecanismo de ejecución denominado Comité de Gestión. Este constituye una instancia de representación comunal conformada por las siguientes personas: presidente(a), tesorero(a), secretario(a) y dos vocales, quienes administran el servicio conjuntamente con el programa. Entre sus funciones están la gestión de los recursos financieros otorgados y la promoción de alianzas con otros actores locales para desarrollar un trabajo coordinado por la infancia y la vigilancia de la calidad del servicio.[3]

Servicio de Acompañamiento a Familias de Cuna Más, Acocro, Ayacucho, 13 de setiembre de 2013. Foto: MIDIS-Cuna Más

En el año 2011, Cuna Más inició el diseño de su nuevo servicio para zonas rurales. El Programa BGyRE brindó un soporte temático y metodológico al equipo técnico del programa que consistió en cuatro aspectos:

1) El diagnóstico del problema que enfrentan las familias rurales en situación de pobreza en lo relativo al desarrollo infantil de sus niños y niñas.

2) La revisión de experiencias nacionales e internacionales efectivas para la promoción del desarrollo infantil.

3) El diseño del nuevo servicio y de sus actividades. Este punto contó también con el aporte de otros organismos de cooperación como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

4) El soporte del proceso mediante el análisis de género y recomendaciones derivadas del mismo.

La asesoría en los tres primeros aspectos se desarrolló entre diciembre de 2011 y mayo de 2012, mientras que el apoyo en temas de género continuó hasta octubre de 2012. El soporte se llevó a cabo mediante el acompañamiento de personal experto de corto plazo y de

3 Programa Nacional Cuna Más (2014). *Acompañamiento a familias. Guía para Comité de Gestión y Consejo de Vigilancia.* Lima: MIDIS.

asesores y asesoras de largo plazo del Programa BGyRE. Asimismo, a través de talleres de trabajo periódicos con los equipos técnicos del Programa Cuna Más y de consultas sobre la propuesta de diseño con otros ministerios (Salud y Educación), con gobiernos regionales y locales, y con personas expertas.

Con este avance, Cuna Más inició la implementación del servicio de "Acompañamiento a familias" a modo de piloto, luego de lo cual inició su ampliación a todo el ámbito nacional.

Entre los factores de éxito de la buena práctica resaltan los siguientes:

- El liderazgo del MIDIS y del Programa Nacional Cuna Más en el diseño del servicio de "Acompañamiento a familias" con un enfoque de resultados, así como su amplio conocimiento y experiencia en el trabajo con la primera infancia.
- El haber contemplado un proceso de diseño basado en evidencias de intervenciones efectivas en el ámbito nacional e internacional, que se validó mediante consultas con diversos actores vinculados a su implementación. Esto le dio legitimidad al diseño y a su posterior ejecución.
- El uso de los aprendizajes del propio Programa Nacional Cuna Más en la adopción de un modelo de gestión comunal que había sido utilizado por el programa en su servicio de cuidado diurno (modelo Wawa Wasi).

Los mayores retos durante el diseño del nuevo servicio estuvieron vinculados a la generación de consensos en Cuna Más sobre sus contenidos, lo cual fue manejado mediante el diálogo continuo con el equipo técnico y la Dirección Ejecutiva del programa, así como con el uso de metodologías participativas que permitieron recoger las distintas perspectivas y rescatar los aprendizajes previos del programa.

En cuanto al asesoramiento para la incorporación del tema de género, el equipo técnico del Programa Nacional Cuna Más asumió una postura sobre este enfoque, que no se quedó solo en el discurso sino que también aportó a la construcción de una propuesta para ámbitos rurales que ha pasado por diferentes etapas de diálogo y consenso entre los equipos técnicos y actores involucrados.

## 3. Resultados alcanzados

El Programa Nacional Cuna Más brinda un nuevo servicio a las familias de zonas rurales en situación de pobreza que no eran atendidas por el Estado, el cual favorece el desarrollo físico, socioemocional, de lenguaje y cognitivo de sus niñas y niños menores de tres años.

Hasta junio de 2014, Cuna Más había cubierto un número importante de hogares rurales en todo el país, con 48 600 familias en esta modalidad de atención. Su implementación tomó en cuenta varias de las recomendaciones del Programa BGyRE para la incorporación del enfoque de género; por ejemplo, la crianza como responsabilidad compartida entre padre y madre, y no solo como un rol atribuible a la madre.

Cuatro factores abonan en favor de la sostenibilidad del servicio de "Acompañamiento a las familias":

- Un diseño orientado al logro de resultados para la primera infancia, que constituye un eje de la estrategia nacional "Incluir para crecer".

- El haber considerado una etapa de validación del servicio en campo, mediante un piloto.
- El modelo de ejecución que incorpora a los Comités de Gestión, plasmado desde su diseño, que permite el reconocimiento de la comunidad.
- El haber sido diseñado como un programa presupuestal con enfoque de resultados, lo cual asegura la asignación de recursos acorde con este planteamiento, así como el adecuado monitoreo y evaluación.

El diseño del servicio y la ejecución de las actividades han demostrado ser efectivos durante su implementación en zonas rurales. A su vez, han generado una buena receptividad de las familias que reciben las visitas del programa, así como de la comunidad, la cual se involucra y participa en la ejecución y vigilancia de sus acciones.

El programa ha desarrollado estrategias e instrumentos que han permitido ampliarlo a todo el país. Así, resalta la elaboración y publicación de cuatro guías para la implementación del servicio: para el(la) acompañante técnico(a); para el(la) facilitador(a) que se encarga de las visitas a los hogares; para el(la) acompañante comunitario(a) y para el Comité de Gestión y el Consejo de Vigilancia; y la elaboración de cuentos para el uso de la facilitadora cuando realiza la visita al hogar, así como para las familias. Este material responde al contexto rural amazónico y andino.

**Caso emblemático**

*La familia Herrera, del distrito El Rejo, provincia de San Ignacio, en Cajamarca, es un ejemplo de los efectos positivos de este programa. Ariana es una niña que nació con síndrome de amelia, una malformación congénita que se caracteriza por la falta de uno o más miembros. Ella nació sin sus dos extremidades superiores, lo que generó tristeza en su familia además de una sensación de vergüenza. Sus padres optaron por esconder a su niña por temor a que la rechazaran. No obstante, la madre ya formaba parte del servicio de "Acompañamiento a familias" como gestante. Con las visitas de la facilitadora, el acompañamiento permanente de los especialistas de Cuna Más y el apoyo del sector Salud, los padres empezaron a aceptar y a querer a su niña, y a entender que Ariana tendría otro tipo de habilidades y que ellos debían apoyar el desarrollo de las mismas.*

*El presente caso pone en evidencia los esfuerzos de articulación: por un lado está la familia y su niña; por otro está el acompañamiento en su hogar mediante visitas semanales que realiza una facilitadora, bajo la asesoría de un acompañante técnico, para reforzar sus prácticas de cuidado, aprendizaje, juego, así como el vínculo afectivo. Todo esto ha permitido a los padres aceptar la situación de su hija y valorar las habilidades que tiene y lo que puede lograr con su amor y apoyo.*

Fuente: Cuna Más - Servicio de Acompañamiento a Familias.

## 4. Lecciones aprendidas

La creación de un servicio público nuevo orientado al desarrollo infantil de las niñas y los niños de familias rurales en situación de pobreza requiere de la voluntad política del gobierno, que se materializa en la inversión de recursos públicos. La creación del MIDIS favorece la concreción del servicio de "Acompañamiento a familias", puesto que el referido ministerio se ha abocado a cerrar las brechas de desigualdad en el país y, sobre todo, de aquellas que afectan a la población rural. A su vez, dicho servicio responde a los objetivos de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, que considera a la primera infancia entre sus ejes prioritarios.

El MIDIS y el Programa Nacional Cuna Más tomaron la decisión de diseñar el servicio de "Acompañamiento a familias" con un enfoque de resultados y, consecuentemente, han tomado como base evidencias de intervenciones efectivas para el desarrollo infantil temprano. También lograron articular el proceso de elaboración de la propuesta a la formulación de un programa presupuestal en el marco del presupuesto por resultados.

Los equipos técnicos de Cuna Más participaron activamente en el proceso de diseño. Además, el programa optó por un mecanismo de ejecución que facilitó la integración del servicio con el quehacer de la comunidad organizada.

El Programa BGyRE brindó asesoramiento mediante el soporte temático y metodológico, la facilitación de los talleres de trabajo y la consulta a los diversos actores involucrados, incluidos los gobiernos regionales y locales.

Las lecciones aprendidas de la presente buena práctica son replicables para el diseño de nuevos servicios sociales o el rediseño de los existentes.

## 5. Condiciones para replicar la experiencia

En cuanto al proceso de diseño del servicio "Acompañamiento a familias", la práctica es absolutamente replicable en lo que se refiere a las metodologías usadas para su construcción: diagnóstico sustentado en evidencias y un análisis de género; revisión y uso de experiencias exitosas; elaboración participativa que toma en cuenta la experiencia y los aportes del propio equipo técnico del programa social y de los diversos actores involucrados en su implementación.

Con respecto a la ejecución del servicio, este se ha visto favorecido por un adecuado planteamiento que, como era previsible, fue necesario adecuar a partir del piloto implementado. Este se ha ampliado a diversas comunidades de la sierra y selva, lo que sustenta su posibilidad de ser replicado.

Se estima que la intervención de Cuna Más con el apoyo del Programa BGyRE es altamente costo-efectiva, ya que el trabajo participativo y basado en evidencias permite un diseño adecuado y eficiente para sus prestaciones y procesos de implementación, los cuales benefician a un número elevado de hogares en situación de pobreza en el ámbito nacional.

### Modelo para otros países

*Cuna Más ha servido como modelo de buenas prácticas para otros países como es el caso de Brasil, donde sirvió al Programa Infancia Mejor como modelo para mejorar su trabajo con la comunidad: "Cuna Más fue una inspiración para nosotros, pues nos ayudó a desarrollar las propias capacidades de las localidades para atender a la primera infancia".*

**Cándida Kirst**
*Coordinadora adjunta del programa Primera Infancia Mejor de Rio Grande do Sul* [4]

4 Recuperado de: http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-cuna-mas-sirvio-modelo-a-programa-brasileno-primera-infancia-mejor-529146.aspx

# Capítulo

# 4

## Reforma de la gestión pública descentralizada

# 4.1 Concurso "El trámite de más": hacia un Estado ágil y eficiente con el aporte de la ciudadanía

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En los últimos años, el Perú avanzó en la simplificación de trámites y la reducción de barreras burocráticas, iniciativas que fueron conducidas por la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con el apoyo del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE).

En febrero de 2010 se aprobó la Política Nacional de Simplificación Administrativa mediante el Decreto Supremo 025-2010-PCM, que promovía en todas las entidades públicas la eficiencia en la atención de los trámites a la ciudadanía a través de la eliminación de obstáculos y sobrecostos. Las acciones emprendidas para su cumplimiento reflejaron avances tales como la subida de la posición peruana en la clasificación *Doing Business*, del puesto 46 en 2010 al puesto 36 en 2011. Sin embargo, a pesar de haber logrado ciertas mejoras, el Perú seguía y sigue siendo un país muy burocrático, con trámites engorrosos y costosos.

Durante el segundo gobierno de Alan García (2006-2011) se propuso la realización de un concurso en el que la ciudadanía identificara los trámites más inútiles del Estado, para lo cual se tomó como referencia la experiencia del exitoso concurso realizado en México en 2008. A pesar del interés manifestado por la SGP, la iniciativa no se concretó por la falta de aval político.

Iniciado el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), en el año 2012 se recogió información valiosa sobre el concurso convocado en México a través de la participación del Programa BGyRE y la SGP en el XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) realizado en Colombia. Con la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública el 1º de febrero de 2013, mediante el Decreto Supremo 004-2013-PCM, se retomó la iniciativa del concurso y se logró el respaldo político necesario para ponerlo en marcha.

Si bien la política de modernización derogó la de simplificación, los objetivos de esta última se recogieron en la nueva norma. Es así que, sobre la base de nuevos enfoques, como la gestión pública orientada a resultados en favor de la ciudadanía, se presentó el desafío de fortalecer la reforma y una oportunidad para dar mayor impulso a la simplificación administrativa desde el enfoque de la participación ciudadana.

Con estas condiciones generales favorables y la voluntad política de avanzar en la modernización, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado para el diseño, la organización y el desarrollo del concurso "El trámite de más". Con este apoyo, condujo la implementación de esta buena práctica.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

El concurso "El trámite de más" se convocó con el objetivo general de mejorar los servicios de la Administración Pública tomando en cuenta la opinión ciudadana.

Se consideraron también los siguientes objetivos específicos:

- Identificar, eliminar o mejorar los trámites más burocráticos de las entidades públicas.
- Construir una agenda de reformas para la simplificación administrativa.
- Acercar el Estado a la ciudadanía.

El concurso consistió en premiar a las personas que, sobre la base de sus experiencias con el Estado, propusieran soluciones innovadoras, sencillas y viables para mejorar aquellos trámites considerados difíciles, engorrosos y complejos.

Identidad gráfica del concurso "El trámite de más", que incluye el panel publicitario con el eslogan y logo. Recuperado de: http://www.pcm.gob.pe/etiqueta/el-tramite-de-mas/

Su lanzamiento fue el 21 de febrero de 2013, y la ciudadanía tuvo dos meses —hasta abril del mismo año— para presentar los trámites y servicios considerados problemáticos, inútiles y complicados. Los canales para participar fueron cuatro: página web (www.eltramitedemas.gob.pe), correo (eltramitedemas@pcm.gob.pe), teléfono (1800) y buzón postal (en todas las sedes de la PCM). La ciudadanía interesada debía completar el formulario especialmente diseñado para este fin.

## Formulario de participación en el concurso

I. **Datos del concursante**
   1. Nombres y apellidos.
   2. DNI o pasaporte.
   3. Teléfono (fijo o celular).
   4. Correo electrónico.

II. **Datos sobre el trámite**
   1. Nombre del trámite.
   2. Entidad donde realizó el trámite.
   3. Departamento, provincia, distrito.

III. **Experiencia con el trámite (máximo 2000 caracteres)**
   Explica en qué consistió tu trámite y por qué lo consideras difícil y engorroso. Destaca las características que lo hacen complicado y las dificultades que encontraste.

IV. **Propuesta de solución (máximo 400 caracteres)**
   Presenta tu propuesta para corregir ese trámite.

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Concurso "El trámite de más".

Durante la organización y el desarrollo del concurso se contó con la participación y los aportes de diversos actores, tanto del sector público y privado como de la cooperación internacional.

### Gráfico 1. Actores participantes en el concurso "El trámite de más"

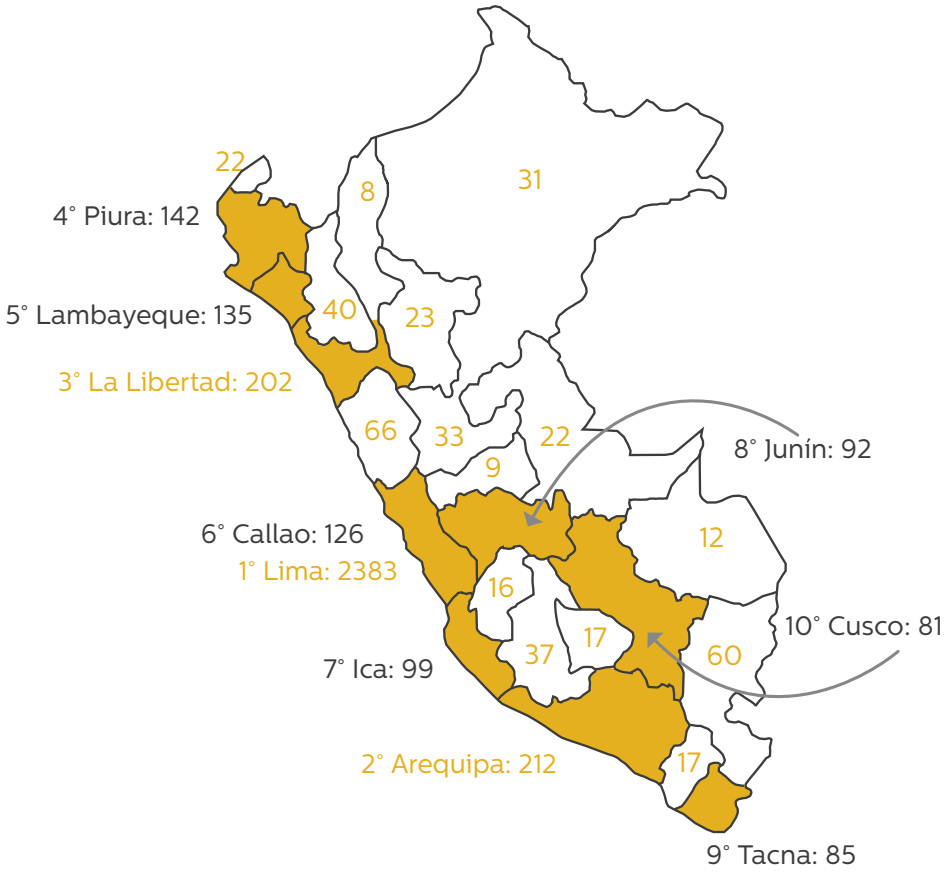
Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Concurso "El trámite de más".
Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

La conformación de un jurado calificador con personalidades reconocidas e independientes fue importante para dar al concurso garantías de objetividad y transparencia. El apoyo de diversos auspiciadores hizo posible la entrega de los premios.

"Los expertos tienen la palabra" fue el eslogan de la campaña de difusión del concurso. Esto implicó dar el protagonismo a ciudadanas y ciudadanos comunes, en un marco en el que el Estado reconocía su insatisfacción y, al mismo tiempo, su conocimiento sobre el problema y su capacidad para ayudar a solucionarlo. La campaña empleó diferentes medios de comunicación: televisión, radio, prensa escrita, redes sociales e intervenciones en la calle a través de paneles, pancartas, afiches y volantes, así como una cuña publicitaria que puede recuperarse en: http://youtu.be/z5JkBXUnFYA.

Se obtuvieron 3970 postulaciones de todas las regiones del país; la mayor parte de ellas provenientes de Lima (2383), Arequipa (212) y La Libertad (202). La página web del concurso tuvo visitas de diversas partes del mundo y se recibieron postulaciones de peruanos residentes en Canadá, Estados Unidos, España, Australia y Suecia.

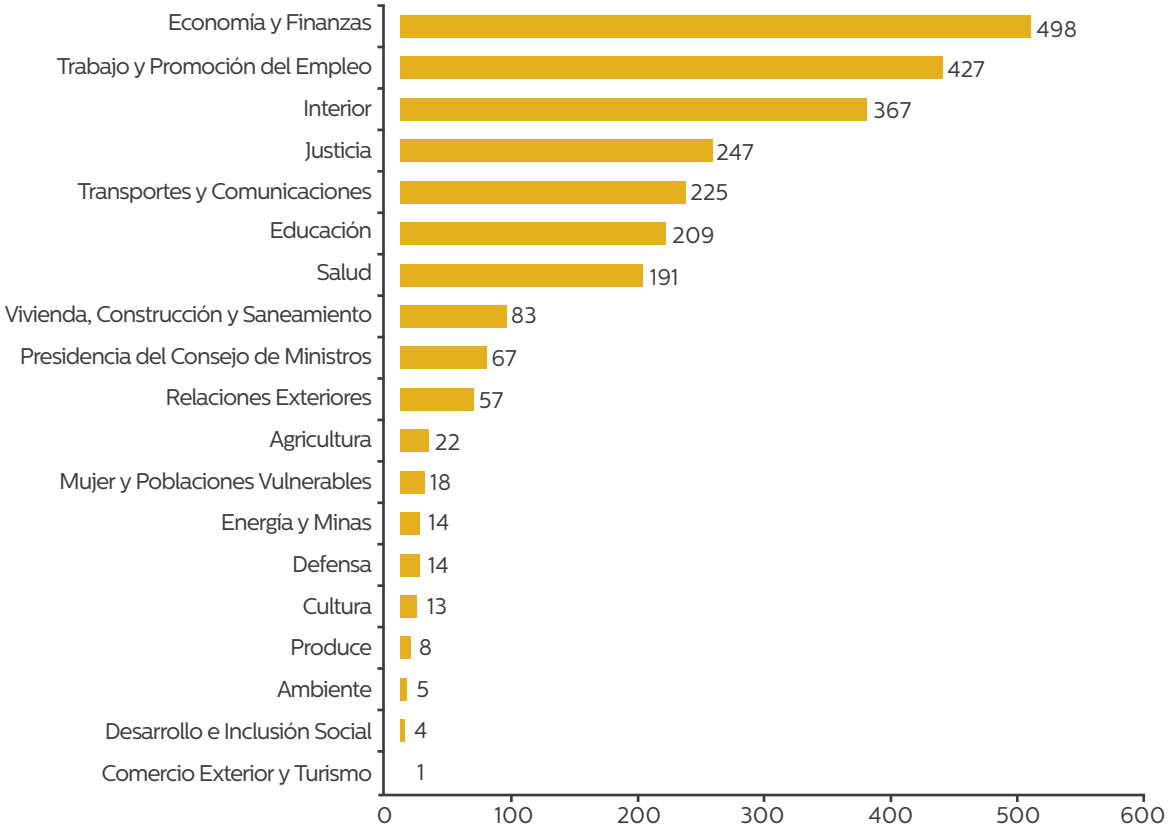
**Gráfico 2. Número de postulaciones al concurso por departamento**




Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Concurso "El trámite de más".
Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

Del total de trámites postulados, el 62% se relacionaron con instituciones del gobierno nacional (2470), el 14% con municipalidades (537), el 18% con organismos constitucionalmente autónomos (559) y el restante 6% con otras entidades.

**Gráfico 3. Postulaciones relacionadas con trámites de entidades del gobierno nacional**




Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros, Concurso "El trámite de más".
Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

A continuación se resaltan algunos datos sobre los trámites y procedimientos quejados de las entidades del gobierno nacional:

- El 24% de las postulaciones se concentró en el tema de la salud, vinculada a los sectores Trabajo y Salud, así como al Seguro Social de Salud del Perú (EsSalud).
- El 13% de las postulaciones estuvo referido a la educación.
- El 12% de los trámites estuvo vinculado a la identidad, como partidas de nacimiento, documento nacional de identidad, etcétera.
- Del total de los trámites postulados, el 42% hizo referencia a la mala atención a la ciudadanía: trato inadecuado de parte de las servidoras o los servidores públicos, ausencia de información, escasez de ventanillas de atención, largas colas, falta de asientos o de espacios disponibles dentro del local, entre otros aspectos.

Se siguió un exhaustivo proceso de evaluación de las postulaciones recibidas. Primero, un equipo técnico, de forma anónima, depuró, sistematizó, clasificó y preseleccionó las mejores postulaciones; luego siguió un proceso de verificación de la información. Finalmente, el jurado calificador evaluó la pertinencia, claridad, innovación y viabilidad de la propuesta de cada postulación finalista, y eligió a las personas ganadoras de cada categoría de manera consensuada.

## Cuadro 1. Relación de postulaciones ganadoras del concurso

| Puesto | Entidad / Trámite | Distrito / Región | Ganador(a) / Auspicio / Premio |
|---|---|---|---|
| Primer puesto | EsSalud, centro asistencial El Tambo | El Tambo, Junín | Mariela Gladys Díaz Lino |
| | Solicitud de cita médica para el control del crecimiento y desarrollo de menores de un año | | CONFIEP y empresa Gloria |
| | | | S/. 30 000 |
| Segundo puesto | Ministerio de Salud, Hospital Santa Rosa-Seguro Integral de Salud | San Miguel, Lima | Miriam Mondragón Fernández |
| | Atención médica | | Cámara de Comercio de Lima |
| | | | S/. 20 000 |
| Tercer puesto | EsSalud, Hospital Carlos Alcántara | Santiago de Surco, Lima | Raúl Alemán Medina |
| | Solicitud de referencia y contrarreferencia | | CONFIEP y Asociación Automotriz del Perú |
| | | | S/. 10 000 |
| Honorífico 1 | Municipalidad Provincial de Arequipa | Arequipa | Javier Eduardo Rospigliosi Vega |
| | Emisión de la partida de nacimiento | | CONFIEP y Asociación Automotriz del Perú |
| | | | S/. 10 000 |
| Honorífico 2 | Municipalidad Metropolitana de Lima | Lima | Jaime William Mostacero Baca |
| | Carné de sanidad | | CONFIEP y empresa BM4 SAC |
| | | | S/. 10 000 |
| Honorífico 3 | Policía Nacional del Perú | Lima | Andrés Ignacio Álvarez-Calderón Larco y Eduardo José Ferreyra Hare |
| | Control vehicular en el ingreso al aeropuerto internacional Jorge Chávez | | Embajada de la República de Corea |
| | | | USD 3 000 |

Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

### Testimonio

*"Doy las gracias a las autoridades competentes que hicieron posible esta valiosísima iniciativa que tiene como fin dar la debida importancia a las experiencias y críticas de los usuarios, que es todo el pueblo peruano. Esto pone de manifiesto que se ha considerado de gran importancia la competencia social, basados en la empatía al comprender las necesidades desde el punto de vista de nosotros, los ciudadanos".*

**Miriam Mondragón Fernández**
Ganadora del segundo puesto por el trámite de atención médica en el Hospital Santa Rosa a través del Seguro Integral de Salud

En la ceremonia de premiación, el presidente de la república y el presidente del Consejo de Ministros entregaron las distinciones a las dos ciudadanas y a los cinco ciudadanos que propusieron las soluciones más innovadoras, sencillas y viables para mejorar aquellos trámites que encontraron engorrosos en su relación con el Estado. Asimismo, se establecieron compromisos de reforma para implementarse en sesenta días, los cuales se detallaron en el acta de compromisos aprobada mediante el Decreto Supremo 074-2013-PCM. Con ello, los seis trámites ganadores del concurso se reformaron y simplificaron en un cien por ciento.

Presidente Ollanta Humala y ganadores en la ceremonia de premiación del concurso "El trámite de más" en el Gran Comedor de Palacio de Gobierno, Lima, 19 de junio de 2013. Foto: Presidencia del Consejo de Ministros

A fin de mejorar no solo los trámites ganadores, sino de atender también otros que fueron postulados cuya reforma es necesaria, se construyó una agenda de reforma de trámites y servicios con la información de las miles de propuestas recibidas.

Todo lo recogido a través del concurso fue evaluado y puesto a disposición de las entidades. A cada ministro de Estado se le entregó la información proporcionada por las ciudadanas y los ciudadanos respecto de los trámites y servicios que deben ser priorizados para mejorar su sector.

La principal dificultad enfrentada fue el escaso personal que dispuso la SGP como entidad organizadora del concurso. Un solo profesional estuvo a cargo de las actividades de diseño, organización y ejecución. El apoyo del Programa BGyRE fue importante en este sentido, dado que puso a disposición una asesora a cargo de la asistencia técnica para el concurso y consultorías para las tres etapas mencionadas.

Por otro lado, al inicio del concurso hubo dificultades para contar con el visto bueno de las altas autoridades del Estado para su realización.

Con respecto a los factores que contribuyeron al éxito del proceso, el uso de la metodología comparada para el diseño del concurso fue clave. La presencia del señor Salvador Vega, responsable de "El trámite más inútil" en México, permitió conocer detalladamente esta experiencia. Las lecciones aprendidas y las recomendaciones brindadas se tomaron en cuenta para el diseño y la ejecución del concurso.

Otro factor de éxito fue el establecimiento de alianzas y la firma de convenios con instituciones del sector privado y de la cooperación internacional. Esto permitió tener mayor difusión de la iniciativa y otorgar premios atractivos para la ciudadanía.

La conformación de un jurado independiente y multidisciplinario dio al concurso la credibilidad necesaria desde su lanzamiento hasta la definición de las personas ganadoras del mismo.

## 3. Resultados alcanzados

Gracias al concurso se simplificaron trámites estatales identificados por la ciudadanía como engorrosos. Los seis trámites ganadores se mejoraron de la siguiente manera:

1. Solicitud de cita médica para el control del crecimiento y desarrollo de menores de un año. EsSalud rediseñó el procedimiento para otorgar las citas al recién nacido al momento de ser dado de alta y hoy se programan automáticamente tres citas para este control. Las citas ya no se obtienen de manera personal cada 30 días, por lo que ya no es necesario hacer largas colas desde la madrugada y tampoco se requiere la presencia del recién nacido.

2. Obtención de atención médica en el Hospital Santa Rosa a través del Seguro Integral de Salud (SIS). El Ministerio de Salud ha reformulado el procedimiento para la atención de las personas aseguradas en el SIS y ha dispuesto que la atención se brinde únicamente con la presentación del DNI.

3. Solicitud de referencia y contrarreferencia emitida por el Hospital Carlos Alcántara. EsSalud ha reducido el tiempo para la programación de una referencia de 37,4 días a 40 minutos, conforme a los pilotos que se han implementado en diferentes nosocomios.

4. Partida de nacimiento emitida por la Municipalidad Provincial de Arequipa. Hoy, la partida de nacimiento y el DNI de un recién nacido se obtienen en el propio hospital.

5. Carné de sanidad emitido por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Se ha reducido el tiempo de entrega del carné sanitario de 48 a 24 horas. Se implementó una plataforma informática donde se programan las citas a través de la web y se informa sobre las muestras que deben llevarse a la cita.

6. Control vehicular en el ingreso al aeropuerto internacional Jorge Chávez. Se ha reducido a la mitad el tiempo para el control con un enfoque de seguridad y no de inspección de tránsito. Se redujeron las largas colas de ingreso de los vehículos al aeropuerto.

## 4. Lecciones aprendidas

Entre las principales lecciones aprendidas de la experiencia se cuentan las siguientes:

- La ciudadanía puede contribuir a la construcción de una agenda de prioridades de la modernización, en este caso en materia de simplificación y mejor atención de

trámites, porque valora y tiene mucho que aportar en la mejora de la gestión pública; solo necesita los espacios adecuados para expresarse y sentirse escuchada.

- La voluntad política para llevar adelante las reformas es necesaria; esto determinó el éxito del concurso y la ejecución de las mejoras que se propusieron.
- El sector privado y la cooperación internacional son aliados clave, dispuestos a apoyar iniciativas en favor de la mejora de la prestación de servicios con participación de la ciudadanía. Conocer el interés del sector privado para tenerlo como aliado es importante, así como ver el beneficio para ellos también, pues de ese modo se logra su involucramiento y sus aportes.
- Al emplearse iniciativas como el concurso, las reformas se pueden ejecutar en tiempos mucho más cortos de los que estos procesos suelen tomar. El poder de los medios y la presión ciudadana han sido un buen incentivo para lograr cambios.
- La apertura del Estado para recibir críticas de la ciudadanía aporta a la generación de confianza entre ambos, pues este le consulta para evaluar su desempeño y muestra voluntad de cambio.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

El universo de trámites por mejorar es grande; las entidades públicas aún presentan deficiencias en la atención y se percibe que muchas veces no son capaces de responder de manera sencilla, eficaz y oportuna a los requerimientos de la ciudadanía y de las empresas. En vista de lo anterior, es posible replicar el concurso siempre que haya voluntad por reformar los trámites y existan socios estratégicos que lo acompañen.

El posicionamiento que logró el nombre del concurso y la oportunidad para la población de participar en la mejora de los servicios públicos favorecen también las réplicas de la experiencia. En el sector privado, el interés permanente por agilizar los trámites y reducir barreras burocráticas respalda la iniciativa para que las mejoras se realicen. Por su lado, el Estado tiene en los concursos una importante herramienta de acercamiento a la ciudadanía; el conocimiento ganado en la realización de este y otros concursos favorecen las condiciones para sus próximas ediciones.

# 4.2 Mejoras en el diplomado de simplificación administrativa para responder a las demandas de las municipalidades

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En el marco de la implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo 004-2013-PCM, y del Plan Nacional de Simplificación Administrativa, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha desarrollado una oferta de diplomados de simplificación administrativa con la modalidad virtual o a distancia, con el objetivo de fortalecer las capacidades de las servidoras y los servidores públicos en esta materia y mejorar, así, los servicios a la ciudadanía.

Los diplomados son una herramienta esencial de la estrategia para implementar uno de los pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el servicio civil meritocrático, en los distintos niveles de gobierno. La primera edición se dirigió a las entidades del gobierno nacional y se desarrolló en el año 2011; el segundo diplomado se orientó a entidades de los tres niveles de gobierno y se llevó a cabo en el año 2012; el tercero estuvo destinado a los gobiernos regionales, las entidades del gobierno nacional y organismos constitucionalmente autónomos y se realizó en 2013.

En mayo de ese año, al culminar el tercer diplomado y en vísperas de la preparación del cuarto, la SGP definió con el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) un conjunto de actividades para mejorar la eficiencia en la implementación de la estrategia de simplificación administrativa en los gobiernos locales, en particular a través de los diplomados. Se buscó potenciar la capacitación vinculada a la aplicación del procedimiento administrativo en los trámites y servicios que estos brindan a la ciudadanía.

El cuarto diplomado se realizó entre abril y setiembre de 2014 y estuvo dirigido a funcionarias y funcionarios de los Equipos de Mejora Continua de las municipalidades del tipo A y B, es decir de aquellas clasificadas como ciudades principales por el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

Un motivo especial fue promover que las municipalidades del tipo A alcanzaran la meta 34 del mencionado plan, correspondiente al año 2014, aprobado mediante el Decreto Supremo 015-2014-EF. La meta 34 consistió en simplificar el 20% de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad por las municipalidades que estuvieran contenidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Adicionalmente se promocionó el curso entre las municipalidades que recibían asistencia técnica del Programa BGyRE para acompañar a sus Equipos de Mejora Continua en la implementación de procesos de simplificación administrativa.

A través de los diplomados, la SGP se había posicionado como un ofertante pionero de capacitación para servidoras y servidores públicos en la modalidad de *e-learning*, es decir en la utilización de medios electrónicos para la capacitación. Esto le permitió

acceder a un público disperso y amplio, brindar un contenido normativo al alcance de los operadores de los procesos de simplificación e introducir herramientas para la simplificación como el costeo, el Sistema Único de Trámites (SUT) y la atención al ciudadano.

La evaluación de la experiencia desarrollada permitió identificar algunos problemas que dificultaban el cumplimiento de los objetivos de la buena práctica:

- Bajo impacto en el desempeño institucional de los capacitados. Las personas no aplicaban los aprendizajes adquiridos en los procesos de simplificación internos, ni en los procesos de cambio emprendidos por sus entidades. Es decir, el conocimiento que se adquiría no se vinculaba con la perspectiva estratégica de gestión del cambio.
- Insuficiente desarrollo de las capacidades del personal de los gobiernos locales. En las primeras ediciones del diplomado se tuvo baja participación y, por ende, muy pocas personas mejoraban los procesos en materia de simplificación.
- Débiles articulaciones con otros actores en el plano local y regional.

Enfrentar el desafío de cambiar las condiciones de desarrollo de la oferta formativa mediante los diplomados significaba abordar los siguientes aspectos:

- Plantearse el manejo de herramientas metodológicas y estrategias eficaces para "aprender haciendo".
- Segmentar mejor a un público objetivo diverso, en función de sus particularidades y necesidades específicas, como son las servidoras y los servidores municipales.
- Involucrar a otros actores institucionales o sociales vinculados a la oferta de capacitación del diplomado.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

Frente a este reto, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, con la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, impulsó la buena práctica, para la cual planteó los siguientes tres objetivos:

- Incorporar mejoras que permitan generar capacidades para desarrollar procedimientos simplificados e implementar procesos de mejora continua en las entidades a fin de brindar un servicio de calidad a la ciudadanía.
- Orientar la oferta formativa del diplomado hacia la demanda para que este responda a las necesidades y capacidades específicas requeridas por las municipalidades.
- Diseñar el diplomado de manera de dotar a los participantes de las herramientas metodológicas e instrumentos prácticos que les permitan resolver los problemas y casos existentes en su realidad a fin de vincular los objetivos de aprendizaje con la mejora de procesos específicos.

Sobre la base de estos objetivos, la buena práctica consistió en incorporar mejoras de diverso tipo a la oferta de capacitación que brindaba la SGP, a partir de una evaluación participativa del diplomado de simplificación administrativa con los principales

actores involucrados. La revisión conjunta del rol de la capacitación de funcionarias y funcionarios como parte de una estrategia más amplia de desarrollo de capacidades para la modernización de la Administración Pública dio el impulso necesario para diseñar un plan de implementación del diplomado con ajustes de contenidos y con innovaciones metodológicas, pedagógicas y tecnológicas.[1]

En el proceso participaron los siguientes equipos:

- El personal especializado de la SGP en el diseño, contratación y supervisión de la ejecución, así como en el monitoreo y la evaluación de los diplomados.
- Docentes, tutoras y tutores del diplomado, a cargo de los contenidos y de la retroalimentación con los capacitados.
- Las personas responsables de la plataforma virtual, que tienen a cargo la administración del aula virtual, la publicación de los contenidos y la interacción con los capacitados.
- Equipo de asesoría metodológica y temática del Programa BGyRE en derecho administrativo, en la aplicación del procedimiento administrativo y en la simplificación orientada a la mejora del servicio a la ciudadanía en el ámbito municipal, así como experto contratado para el desarrollo curricular.

La SGP coordinó la implementación de las recomendaciones formuladas en el taller. En la siguiente página se presentan las cinco etapas clave del proceso en el cuadro 1.

**Testimonio**

*"Un elemento clave fue la retroalimentación de los 587 capacitados mediante la encuesta realizada en el taller presencial del tercer diplomado. Los resultados fueron analizados conjuntamente en el taller de evaluación. Contar con estos datos 'duros' significó evitar largas discusiones para la toma de decisiones. Sería importante replicar el taller de evaluación para el cuarto diplomado a fin de conocer las mejoras implementadas y los resultados conseguidos, para tomar decisiones con respecto a si continuamos con este formato de capacitación o rediseñamos el programa".*

**Carolina Cisneros**
Responsable de Simplificación Administrativa en la SGP-PCM

1 Ver Secretaría de Gestión Pública (2014). Plan de fortalecimiento de capacidades 2014, eje temático 4: simplificación administrativa.

## Cuadro 1. Etapas del proceso

| Etapa | Descripción |
|---|---|
| Evaluación de los diplomados ejecutados | Encuesta a los capacitados y taller de dos días con los actores clave que participan en el diseño, la implementación y el monitoreo de las acciones formativas. Este último permitió revisar la efectividad y utilidad del sistema de aprendizaje, el nivel de conocimiento que genera en la persona capacitada y la pertinencia de los contenidos y metodologías. |
| Mejora de las metodologías de aprendizaje | Incorporación de la metodología de casos y del "aprender haciendo". Se estableció que en cada uno de los módulos se desarrollaran casos prácticos y casos de lectura. Se consideraron también talleres presenciales, que culminarían con el TUPA simplificado y que tomarían como base los 28 procedimientos priorizados por la SGP.<br><br>Los módulos fueron los siguientes:<br>▪ Módulo 1: Marco general y normativo de los procedimientos administrativos y la simplificación administrativa.<br>▪ Módulo 2: Metodología de simplificación administrativa y determinación de costos con la aplicación de "Mi costo".<br>▪ Módulo 3: Simplificación, costeo y elaboración del TUPA mediante la aplicación del SUT. |
| Mejora de los contenidos hacia su mayor relevancia práctica | Se revisaron los contenidos, especialmente del módulo I (bases normativas), y se optó por una lógica de aplicación práctica de acuerdo a las funciones municipales y la mayor orientación a la ciudadanía. |
| Mejora del diseño pedagógico | Se desarrolló un guion pedagógico para el módulo I con un sistema de evaluación relacionado con los contenidos. Se definieron los logros a modo de competencias, es decir en función de lo que va a poder hacer el usuario al final de cada unidad. |
| Venta y difusión del diplomado a través de actores aliados | Se involucró a la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) y a entidades como la cooperación alemana GIZ y el Programa ProDescentralización de USAID. |

Fuente: Secretaría de Gestión Pública de la PCM.
Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

Participantes del tercer diplomado de simplificación administrativa. Foto: Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Para abordar las brechas o problemas detectados se diseñaron las siguientes acciones:

- **Bajo impacto en el desempeño institucional de los capacitados:**

  Se incorporó la metodología de "aprender haciendo" mediante la resolución de casos y una etapa presencial que comprendió la actualización del TUPA de la respectiva entidad.

- **Insuficiente desarrollo de las capacidades del personal de los gobiernos locales:**

  Se dispuso que el cuarto diplomado se enfocara en miembros de los Equipos de Mejora Continua, así como en integrantes de los Equipos de Asesoría Legal y de las Oficinas de Racionalización y de Administración de las municipalidades.

- **Débiles alianzas en el ámbito regional y local:**

  Se ampliaron las alianzas en el territorio; se incluyó la participación de las asesoras y asesores locales del Programa BGyRE y se contó con la REMURPE como aliada. Esto permitió más cercanía a los actores locales y un mayor conocimiento de sus demandas de capacitación en los temas propuestos por la SGP.

Entre las principales dificultades encontradas en el desarrollo de la buena práctica se cuentan las siguientes:

- **Complicaciones para lograr el consenso:**

  Al inicio no hubo consenso entre los diferentes actores involucrados (funcionarias y funcionarios de la SGP, administradoras y administradores de la plataforma, tutoras y tutores) sobre la importancia de sustentar las mejoras en la evaluación de los diplomados desarrollados anteriormente.

- **Falta de información sistemática:**

  Se contaba con poca información sistemática de los resultados de los diplomados desarrollados previamente.

- **Rotación de personal:**

  El personal de la SGP vinculado al diplomado tenía una alta rotación.

Los factores de éxito de la buena práctica se resumen en dos aspectos principales:

- **Sinergias institucionales:**

  Un equipo de profesionales persistente y la existencia de sinergias institucionales ayudaron a avanzar, a pesar de algunas condiciones difíciles del entorno, que son comunes en el sector público.

- **Comunicación fluida:**

  La existencia de una comunicación fluida tanto en el campo político como en el operativo permitió unir los criterios técnico-políticos con los técnico-pedagógicos.

## 3. Resultados alcanzados

La buena práctica alcanzó los siguientes resultados:

- **Se pensó la capacitación individual en el marco de una estrategia de desarrollo de capacidades institucionales:**

  La metodología permitió dar visibilidad a los procesos de cambio que se requieren en los siguientes aspectos: (a) competencias de las personas capacitadas (ámbito individual); (b) reformas de los procesos internos (ámbito institucional u

Evaluación del III diplomado. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

organizacional); y (c) mejora de la calidad del servicio y de la satisfacción de la ciudadanía con el mismo (ámbito ciudadano o de la sociedad).

En ese sentido se ha logrado una vinculación más fuerte de las metas operativas del diplomado —es decir la capacitación de funcionarias y funcionarios individuales vinculados a la simplificación y racionalización— con los objetivos estratégicos institucionales de la SGP. En vez de que el objetivo fuera obtener el TUPA actualizado, la atención cambió a cómo orientar a los Equipos de Mejora Continua para que incidieran en la implementación de mejoras en los procesos institucionales.

- **Mejor segmentación del público:**

  Al respecto se tomaron las siguientes decisiones: (a) dirigir la capacitación únicamente a las municipalidades y (b) organizar tres aulas virtuales por tipos de gobiernos locales. La clasificación permitió mejorar el interaprendizaje de los participantes debido a la similitud de situaciones y de casos que afrontaban en sus instituciones.

- **Aplicación de una estrategia para la difusión y el seguimiento del diplomado:**

  Esto permitió una mayor participación de los Equipos de Mejora Continua en las municipalidades asesoradas, lo que ofreció más probabilidades para aplicar lo aprendido y para la sostenibilidad de los esfuerzos de simplificación administrativa.

## 4. Lecciones aprendidas

La modalidad de capacitación a distancia o el *e-learning* pueden ser una buena respuesta para alcanzar un público meta grande y disperso. Sin embargo, esta modalidad no debe llevar a subestimar la inversión de recursos, especialmente en lo que se refiere al diseño y desarrollo del curso.

Para mejorar la orientación de la capacitación hacia la demanda es necesario aplicar el ciclo completo de desarrollo de capacidades, que comprende lo siguiente:

- Análisis de las capacidades existentes y de las necesidades de capacitación del grupo meta.
- Desarrollo curricular que siga guiones pedagógicos con objetivos de aprendizaje claros y evaluables.
- Ejecución de la capacitación con la metodología de “aprender haciendo”.
- Evaluación de los resultados de la capacitación.

Esto demanda la dedicación de un equipo de profesionales durante meses, el cual no necesariamente debe pertenecer a una entidad pública, pues es una buena opción tercerizar la ejecución de la capacitación a distancia a través de proveedores especializados y existe una oferta diversa en el Perú. Sin embargo, para la supervisión y evaluación orientada a resultados es imprescindible acumular y retener conocimientos especializados en la institución que licita o contrata los servicios.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

En el sector público se evalúan poco los esfuerzos de capacitación. En el corazón de esta buena práctica hay un proceso de evaluación multiactor y de desarrollo curricular que tiene como fin incidir en la mejora de la oferta institucionalizada de capacitación. Estas actividades son parte de un ciclo de capacitación aún más completo, que es recomendable tomar en consideración. Es factible usar una metodología similar para evaluaciones de programas o cursos de capacitación en otros contextos.

La relación costo-beneficio parece positiva si se considera el impulso que se logró para orientar y motivar los ajustes al diplomado dirigido a más de mil participantes, a través de la aplicación de una encuesta y de un taller de dos días con un formato determinado. Igualmente debe considerarse costo-eficiente la inversión en un guion pedagógico.

Es necesario tener en cuenta también algunas propuestas de mejora que significan costos mayores, como las que se indican a continuación:

- La segmentación del curso en aulas con menor número de participantes para logar una interacción más directa entre tutores y participantes.
- El diseño de varios casos de estudio.
- El aumento de la parte presencial en un día para cientos de personas.
- La capacitación y el mantenimiento de un equipo de tutoría.

# 4.3 Simplificación administrativa a nivel municipal para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En el año 2013, el Estado peruano aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública mediante el Decreto Supremo 004-2013-PCM y definió la simplificación administrativa como uno de los cinco pilares de la reforma.

Para garantizar la debida implementación de las iniciativas de reforma, el gobierno central desarrolló la metodología de simplificación administrativa y la de determinación de costos a fin de orientar la acción de los tres niveles de gobierno, entre ellos el municipal.

Uno de los procedimientos administrativos bajo la responsabilidad de los gobiernos locales es el otorgamiento de la licencia de funcionamiento que autoriza el inicio de un negocio y se define como un instrumento para promover el crecimiento ordenado de la economía local.

Un problema de la gestión es el limitado acceso de la ciudadanía a los servicios públicos municipales. En el caso del otorgamiento de las licencias de funcionamiento, esta situación dificulta el desarrollo económico local, ya que restringe el ingreso de nuevas inversiones y la formalización de los negocios e impacta de manera negativa en el empleo, el acceso al crédito, la seguridad y el ordenamiento del territorio.

Las municipalidades emiten las licencias de funcionamiento con reglas poco claras e incumplen el marco legal. El procedimiento administrativo es engorroso, manejado por funcionarios y funcionarias con poco conocimiento de la materia y se gestiona con equipos obsoletos.

En general, las municipalidades operan con un enfoque de organización por funciones, lo cual dificulta la articulación y coordinación entre las áreas involucradas en el otorgamiento de una licencia. También constatamos que la comunicación e interacción para orientar y atender a la ciudadanía que realiza el trámite es deficiente, lo que genera insatisfacción y evasión.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

Con la finalidad de fomentar la implementación de las políticas de simplificación administrativa y de modernización de la gestión pública emitidas por la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) tomó la iniciativa de impulsar esta buena práctica para que las municipalidades simplificaran el procedimiento de la licencia de funcionamiento.

Se planteó como objetivo general que la ciudadanía tuviera un mejor acceso a los servicios públicos debido a la reducción de tiempos, costos o barreras burocráticas.

Además se establecieron dos objetivos específicos:

- Mejorar y simplificar el procedimiento administrativo de la licencia de funcionamiento, a través de la eliminación de requerimientos y actividades innecesarias así como de una interacción más fluida y cercana con la ciudadanía.
- Desarrollar las capacidades de las funcionarias y funcionarios municipales en la gestión de procesos, la simplificación administrativa y la implementación operativa del procedimiento reformado.

La buena práctica consistió en simplificar la gestión del procedimiento de licencias de funcionamiento en 15 municipalidades provinciales y distritales tipo A y B de los departamentos de Lambayeque, Piura, La Libertad y San Martín.[1] Para llevar adelante el proceso se desarrollaron tres actividades principales:

1. Conformación y capacitación del Equipo de Mejora Continua y del Comité Directivo.
2. Implementación de la metodología de simplificación administrativa y de costeo en sus diferentes etapas:
   - **Etapa preparatoria:** planificación del proceso por desarrollar y delimitación de su alcance.
   - **Etapa de diagnóstico:** análisis de la situación de las capacidades de los recursos humanos, de la infraestructura, del equipamiento y del marco legal, así como caracterización del procedimiento y determinación de la situación inicial del proceso de gestión (pasos, tiempo, costo y requisitos de la licencia de funcionamiento).
   - **Etapa de rediseño:** elaboración de la propuesta simplificada del procedimiento con la menor cantidad de pasos, recursos y requisitos para obtener la licencia.
   - **Etapa de implementación:** puesta en marcha del procedimiento simplificado. Se diseñó el plan de mejora, se capacitó a los operadores del procedimiento, se adecuaron los ambientes de acuerdo a la nueva estructura y se difundió la reforma emprendida. Además, se elaboraron formatos, material informativo y otros instrumentos necesarios para la ejecución del nuevo procedimiento simplificado, de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente.
   - **Etapa de seguimiento:** monitoreo al procedimiento simplificado mediante la verificación del cumplimiento de tiempos, costos y requisitos exigidos. A partir de los resultados obtenidos se plantearon propuestas en el marco del enfoque de mejora continua.

---

1 La Ley 29332 creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Para el establecimiento de las metas y la asignación de los recursos del plan, el Ministerio de Economía y Finanzas clasificó a las municipalidades de la siguiente manera: (i) municipalidades de ciudades principales tipo A; (ii) municipalidades de ciudades principales tipo B; (iii) municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas; y (iv) municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

3. Precisión de los pasos de cada etapa de la metodología de simplificación y desarrollo de formatos e instrumentos adicionales para su aplicación.

(1) Área de Rentas, (2) Módulo de Caja, (3) Módulo de Rentas, (4) Módulo de Mesa de Partes ubicado en el segundo piso y (5) Módulo de Orientación al contribuyente de la Municipalidad Distrital de Ciudad Eten antes de la implementación del proceso de simplificación administrativa, Chiclayo, 28 de enero de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Entre las principales dificultades que enfrentó el proceso se cuentan las siguientes:

- Los cambios en el marco normativo nacional prolongaron la simplificación del procedimiento. Entre estos estuvieron las modificaciones legales establecidas en la Ley 30230 de julio de 2014, en el Decreto Supremo 058-2014-PCM de setiembre de 2014 y en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2013, que modifica el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para obtener las licencias de funcionamiento, de edificaciones y habilitaciones urbanas, así como de conexiones domiciliarias.

- La existencia de planes de desarrollo urbano y de ordenamiento territorial desactualizados impide establecer el marco regulador necesario para el otorgamiento de las licencias.

- Las luchas de poder entre entidades o áreas involucradas en la ejecución del procedimiento administrativo dificultan el cumplimiento eficiente de la gestión.

- La demora de las municipalidades provinciales en ratificar las ordenanzas que regulan el procedimiento simplificado de las municipalidades distritales.

- La limitada disponibilidad de tiempo de los integrantes del Equipo de Mejora Continua, debido a que asumen diferentes funciones en la municipalidad.

- La resistencia al cambio de las funcionarias y los funcionarios municipales involucrados en el procedimiento, a lo que se suma el temor de asumir las nuevas responsabilidades que trae consigo la mejora del mismo.

- La rotación de personal en las municipalidades, que obliga a informar y capacitar de manera permanente a quienes se involucran en el procedimiento administrativo.

Los principales factores de éxito de la experiencia fueron los siguientes:

- El liderazgo, la voluntad política y el involucramiento directo de la autoridad municipal para hacer viables tanto el cumplimiento del acuerdo de mejora y reforma como la ejecución de las propuestas aprobadas.
- La apertura para orientar la gestión al servicio de la ciudadanía y a la creación de mayor valor público.
- La participación de funcionarios y funcionarias municipales con compromiso, mente abierta y motivación para adquirir nuevos conocimientos, y con iniciativa para la ejecución de las tareas.
- La predisposición para el trabajo en equipo permitió que los funcionarios y funcionarias sumaran esfuerzos y afrontaran las tareas en interacción con las diferentes áreas involucradas en el procedimiento administrativo.
- La presencia de un equipo de asesoría con competencias para facilitar y acompañar procesos de desarrollo de capacidades y asistencia técnica in situ, con conocimiento y experiencia en el territorio, así como en gestión pública y simplificación administrativa.
- Las facilidades logísticas y de provisión de servicios y equipos para que el personal desarrollara sus funciones en el proceso de simplificación administrativa.

## 3. Resultados alcanzados

Con la mejora del procedimiento, las ciudadanas y los ciudadanos obtienen su licencia de funcionamiento con una buena orientación y con una gestión del trámite oportuna y efectiva.

Personal de la municipalidad, usuarias y usuarios en el Centro de Atención a la Ciudadanía de la Municipalidad Distrital de Ciudad Eten, creado en la etapa de implementación del proceso de simplificación administrativa, que reúne a las áreas que participan en el procedimiento de licencias de funcionamiento y demás áreas de atención directa, Chiclayo, 10 de febrero de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

En las 15 municipalidades de incidencia se logró reducir las variables, pasos o actividades, el tiempo y los costos de tramitación; asimismo se adecuaron los requisitos a la normativa.

El mayor acceso al otorgamiento de la licencia de funcionamiento incrementa la demanda y facilita la formalización de los negocios.

En el cuadro 1 se muestran, a modo de ejemplo, las mejoras realizadas en la Municipalidad Distrital de Ciudad Eten en Chiclayo, Lambayeque, sobre la base de las variables utilizadas en la Tabla ASME, la cual permite detallar cada una de las actividades que conforman un procedimiento.[2] En el cuadro se compara la línea de base antes de la intervención con los valores obtenidos posteriormente.

**Cuadro 1. Mejoras logradas en la Municipalidad Distrital Ciudad Eten**

| Procedimiento administrativo | Tabla ASME | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Situación | N° de pasos | Tiempo en días | Costos en soles | Requisitos (TUPA) |
| Licencia de funcionamiento para establecimientos de hasta cien metros cuadrados de la Municipalidad Distrital de Ciudad Eten | Línea de base | 68 | 13 | 200 | 10 |
| | Trámite simplificado* | 17 | 3 | 98 | 7 |

* Situación verificada en 16 expedientes técnicos luego de haber implementado la Ordenanza Municipal 02-2014-MDCE.
Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

En el ejemplo mostrado, entre los meses de setiembre y octubre de 2014 se emitieron 21 licencias de funcionamiento para la modalidad de establecimientos de hasta cien metros cuadrados. En solo dos meses se igualó el número de licencias entregadas en el año 2013 en todas las modalidades.

## 4. Lecciones aprendidas

- La simplificación de procedimientos administrativos promueve la cultura de gestión de procesos, la orientación de servicio a la ciudadanía, así como la articulación entre las áreas operativas del procedimiento.
- Es importante dar facultades y herramientas a las funcionarias y los funcionarios municipales que les ayuden a realizar un trabajo orientado a objetivos comunes.
- La generación de espacios de aprendizaje en la municipalidad despierta el interés de las funcionarias y los funcionarios por mejorar la gestión interna.
- Una intervención que genera espacios de encuentro entre varias municipalidades

2 La tabla ASME es una herramienta básica utilizada en la metodología de simplificación administrativa y determinación de costos, que fue definida en el Decreto Supremo 007-211-PCM. El método de análisis toma como referencia la simbología desarrollada por la Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos (por sus siglas en inglés: American Society of Mechanical Engineers-ASME), lo que explica la denominación del cuadro resultante.

hace posible el desarrollo de redes de aprendizaje entre funcionarios y funcionarias para intercambiar información y buenas prácticas.

- Es necesario incluir la orientación a la ciudadanía en las reformas, ya que esta es parte imprescindible de cualquier servicio público.
- El involucramiento del personal nombrado, así como la documentación y la formalización del proceso de reforma favorecen su sostenibilidad.
- La composición de un equipo profesional que combine personal experto en temas específicos y en gestión municipal es un factor importante para el proceso de intervención.
- Tener contacto permanente con los órganos rectores de los procedimientos administrativos permite un respaldo técnico legal para las reformas en el ámbito local.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

Los Equipos de Mejora Continua de las municipalidades con las que se trabajó han replicado la metodología de simplificación administrativa en todas las modalidades y procedimientos complementarios de la licencia de funcionamiento.

En algunos casos han transferido la aplicación de la metodología a otros procedimientos administrativos; por ejemplo, a las licencias de edificación, de conexiones domiciliarias, de separación convencional y de divorcio ulterior, así como al certificado de circulación de vehículos menores.

Para replicar la intervención en otras municipalidades se identificaron entidades que ofrecen servicios de capacitación y asesoría en el ámbito local, como las asociaciones de municipalidades y las mancomunidades municipales, las cuales tienen la capacidad operativa para asimilar la metodología y hacerla extensiva a sus beneficiarios.

En la experiencia realizada con la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura (REMURPI) se constituyó una red de personal experto en simplificación administrativa con la siguiente estrategia:

- Capacitación modular durante seis meses al equipo técnico de profesionales conforme se implementa la mejora del procedimiento de licencias de funcionamiento. Los módulos fueron los siguientes:
  - Módulo I: **Modernización y simplificación administrativa.** El resultado fue la conformación de Equipos de Mejora Continua y la elaboración de planes de trabajo.
  - Módulo II: **Elaboración de diagnósticos.** El resultado fue la aplicación de diagnósticos de carácter legal, de capacidades, de equipamiento y la elaboración de tablas ASME y diagramas de bloques.
  - Módulo III: **Costeo.** El resultado fue la elaboración del costeo a través del aplicativo web “Mi costo”.

    - Módulo IV: **Marco legal.** El resultado fue el ajuste normativo, el informe técnico legal y la propuesta de ordenanza o decreto.
    - Módulo V: **Implementación.** El resultado fue el plan de mejora implementado para el respectivo procedimiento administrativo.
- Acompañamiento en la aplicación de los conocimientos en cuatro municipalidades distritales integrantes de REMURPI y de la Mancomunidad Municipal Tallán, que el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal clasifica como ciudades no principales, con 500 o más viviendas urbanas.

# 4.4 Formulación concertada, capacidad técnica y claridad de objetivos como aspectos claves para elaborar los reglamentos de la Ley del Servicio Civil

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En las últimas décadas hubo varios intentos de reforma del servicio civil que quedaron truncos, carecieron de una dirección clara y coherente y, en algunos casos, contribuyeron a un desorden mayor.

Si bien en el año 2004 se dictó la Ley Marco del Empleo Público —primera norma con rango de ley transversal a todos los regímenes de contratación de personal en el Estado—, sus regulaciones no se desarrollaron ni aprobaron.

En el año 2012, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) impulsó un nuevo proceso para plantear una propuesta de reforma del servicio civil que partió de los proyectos de normas de desarrollo que se discutían por varios años y buscó configurar un diseño integral del servicio civil. Para ello, se conformó una Comisión de Reforma del Servicio Civil en la que participaron representantes de varias entidades públicas (Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Secretaría de Gestión Pública de la PCM y SERVIR). Esta comisión se nutrió con la participación eventual de personal experto nacional y extranjero.

Una vez formulada la propuesta de reforma se desarrolló un proceso de validación que incluyó a diversos sectores. En paralelo se ejecutaron acciones de sensibilización en el Congreso, a líderes y lideresas de opinión así como a medios de comunicación respecto de la necesidad y las implicaciones de la propuesta de reforma. En julio de 2013 se aprobó la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

Aprobada la ley procedía concentrar los esfuerzos en su reglamentación para que se implementara en todos sus alcances. De acuerdo a la décima disposición complementaria final de la misma se contaba con un plazo de 180 días para dictar tres reglamentos: el Reglamento General, el Reglamento de Compensaciones y el Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales.

Para cumplir con el encargo, SERVIR retomó su estrategia de trabajo con la conformación de equipos de personas expertas y de representantes de distintos niveles de las instituciones públicas responsables de los temas que debían cubrir los reglamentos. Al mismo tiempo requería ampliar y reforzar dichos equipos con especialistas nacionales e internacionales que participaran en la formulación y discusión de propuestas en el plazo señalado, de manera de aprovechar las condiciones políticas, económicas y sociales que favorecían la reforma.

Es así que la buena práctica que presentamos se llevó a cabo por la iniciativa de la Autoridad Nacional del Servicio Civil y contó con la asesoría técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE).

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La forma como se desarrolló el proceso de construcción de la reglamentación de la Ley del Servicio Civil permite identificar de qué modo los aportes de la cooperación facilitaron el acceso a especialistas y promovieron procesos de discusión y retroalimentación que enriquecieron las propuestas normativas, a la vez que permitieron generar consensos y validaciones que contribuyeron al sustento técnico y al respaldo de actores claves.

El Programa BGyRE contaba con un equipo de profesionales que trabajaba en un componente de mejora de la normativa administrativa y en el diseño de un sistema de desarrollo de capacidades. Su contraparte en SERVIR era la Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento, con la que se abordaba el desarrollo de capacidades como subsistema del sistema de gestión de recursos humanos.

En la coyuntura de la reglamentación de la Ley del Servicio Civil se convocó a este conjunto de profesionales a participar en los equipos de trabajo de los capítulos de gestión del rendimiento y de desarrollo de capacidades. Se trabajó de manera articulada con el proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos (CADESAN) y se incluyó, como parte de la asistencia técnica, el desarrollo de talleres con especialistas internacionales para que expusieran sus experiencias y discutieran los avances de las propuestas de SERVIR, la contratación de especialistas nacionales e internacionales y la coordinación de una pasantía con el Servicio Civil de Chile para conocer con más detalle los avances y la problemática asociada a la puesta en práctica de su normativa. La pasantía se realizó en el mes de febrero de 2014 y se abocó a ver detalles de la implementación para prever ajustes en las propuestas de reglamentos.

El Programa BGyRE respondió con rapidez y flexibilidad, y se adaptó a las necesidades y la urgencia del momento. En SERVIR se contó con una dirección que tenía claridad de su objetivo y con equipos alineados que permitieron que cada una de las actividades ejecutadas se hiciera con oportunidad, conforme a los avances que se lograban.

Finalizado el borrador de los reglamentos se desarrollaron reuniones de trabajo con representantes de gobiernos regionales y locales, con personas expertas y especialistas de otras entidades de cooperación para validar las propuestas en distintos momentos —antes y durante la prepublicación y cerrado el periodo de recepción de consultas— con el objetivo de recoger aportes y sugerencias que las enriquecieran.

Aprobados los reglamentos en julio de 2014 se completó el apoyo del Programa BGyRE a SERVIR con la elaboración de contenidos en los que se explica a los servidores civiles y a la ciudadanía el porqué de la reforma, los cambios en el servicio civil, sus objetivos, principales procesos y pasos para el tránsito, todo lo cual se tradujo en una propuesta de fascículos para difundirlos a la ciudadanía y a las servidoras y los servidores en el Estado.

La elaboración de la reglamentación fue un proceso complejo con varios equipos trabajando en simultáneo y con distintos ritmos de avance. Compatibilizar y consolidar la labor realizada fue un momento crítico. Si bien había un comité responsable de los reglamentos, las discusiones sobre los avances se centraban en el detalle de las propuestas sin que necesariamente se incorporara la participación de los responsables de otros equipos para compatibilizar sus impactos sobre otros aspectos de la gestión de los recursos humanos.

Por tanto, se optó por encargar a un equipo reducido la revisión final de la consistencia y la identificación de elementos críticos que luego se resolvieron en el más alto nivel de la organización.

Este proceso concentró prácticamente la totalidad de los esfuerzos del personal de SERVIR, lo que afectó un poco el funcionamiento normal de la entidad para la prestación de sus servicios; sin embargo, incluso con recursos escasos se logró organizar y cumplir con los resultados esperados.

Es de resaltar que SERVIR identificara una oportunidad de trabajo con la cooperación técnica internacional para enfrentar el reto de elaborar las propuestas de reglamentos, al solicitar no solo la contratación de especialistas que apoyaran el proceso sino también el acompañamiento en todas las etapas, según las fortalezas y posibilidades de cada una de las personas cooperantes. Tal como se ha señalado, en el caso del Programa BGyRE, la asistencia técnica abarcó desde la contratación de especialistas nacionales e internacionales, la asistencia técnica directa de dos profesionales del Programa, el desarrollo de reuniones de trabajo y de talleres, así como una pasantía.

## 3. Resultados alcanzados

Como resultado del trabajo colaborativo entre SERVIR y el Programa BGyRE se contó con el articulado de los capítulos de desarrollo de capacidades y de gestión del rendimiento, así como con el Reglamento del Régimen Especial para Gobiernos Locales. Todos ellos consideran la realidad de las entidades y de los servidores civiles.

Asimismo, el proceso contribuyó a que las discusiones se enfocaran en las acciones para la implementación de la ley, lo que permitió a SERVIR identificar una serie de directivas y lineamientos a trabajar en los siguientes meses para facilitar el tránsito de las entidades al nuevo servicio civil y sensibilizar a sus integrantes sobre los beneficios de la reforma.

El trabajo articulado y apoyado en la cooperación para recibir asistencia técnica especializada en momentos cruciales hizo posible no solo reforzar equipos técnicos de trabajo, sino también incorporar la mirada de aquellos a quienes va dirigida la reforma y recoger experiencias de otros países que han avanzado en estos temas.

## 4. Lecciones aprendidas

El proceso de formulación de los marcos normativos de una reforma requiere de la participación de múltiples actores. Asimismo, hacen falta validaciones y consensos que lleven a propuestas sólidas en el aspecto técnico y que reconozcan también la realidad de las organizaciones del Estado para garantizar que su implementación sea viable y se alcancen los resultados esperados.

Las instituciones públicas tienen ciertas restricciones, no necesariamente presupuestales, para agilizar acciones cuando existe una ventana de oportunidad. La cooperación técnica internacional es un aliado fundamental para lograr que recursos especializados se canalicen en el momento adecuado a la construcción de propuestas y a la generación de espacios de validación y concertación. No obstante, su capacidad para participar o intervenir en el desarrollo de procesos de reforma supone la generación previa de confianza en las entidades con las que interactúa y la creación de relaciones de cooperación que hagan el trabajo más fructífero.

# 4.5 Campañas de sensibilización en género: "Conociendo y ejerciendo nuestros derechos"

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En las últimas décadas, el Estado peruano ha procurado hacer visibles las inequidades y desigualdades que enfrentan las mujeres en el proceso de desarrollo y para ello ha abordado el tema de género. El marco legal respectivo se expresa en la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley 28983 del año 2007, y en el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017. El primer lineamiento de la ley dispone que las políticas públicas, los planes nacionales y las prácticas de las instituciones del Estado deben institucionalizar y hacer transversal el enfoque de género, lo cual implica que todas las políticas deben incorporarlo.

El Estado ha promovido la adopción del enfoque de género de manera transversal en documentos de gestión y del presupuesto, así como en políticas y programas orientados a la ciudadanía. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) es la entidad que debe regular el acceso y el trato igualitario entre hombres y mujeres en la Administración Pública. En la nueva Ley del Servicio Civil aprobada en el año 2014 (Ley 30057) se incluye como uno de sus principios la igualdad de oportunidades: "Las reglas del servicio civil son generales, impersonales y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole" (título preliminar, artículo III). Sin embargo, aún no se incorpora transversalmente el enfoque de género en los procesos de la gestión de los recursos humanos.

El estudio sobre la mujer en el servicio civil peruano, elaborado por SERVIR, refleja las diferencias entre hombres y mujeres en el empleo público; por ejemplo, en la participación en cargos de decisión, en el desarrollo de capacidades, en el reclutamiento y en las remuneraciones, así como en las funciones y roles que desempeñan. Los datos sobre brechas de género revelaron que en las instituciones de nivel nacional, en promedio, la participación de las mujeres y hombres es igualitaria, mientras que en los ámbitos subnacionales existe una brecha. En los espacios regionales, la participación de las mujeres es del 47%, y en los municipales es del 32%. Por otro lado, de cada diez cargos directivos, siete los ocupan hombres y solo tres mujeres.[1]

En el Sexto reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, esta institución recomienda que se elaboren planes de acción y estrategias de sensibilización y capacitación permanentes para hombres y mujeres de las entidades públicas.[2] En el mismo documento recomienda que las Oficinas de Recursos Humanos implementen medidas para mejorar el clima laboral en relación con el respeto necesario entre trabajadores y trabajadoras.

---

1 Recuperado de: http://files.servir.gob.pe/WWW/files/SERVIR_InformeGenero_marzo2012.pdf

2 Recuperado de: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2013/Informe-Adjuntia-009-2013-DP-ADM.pdf

Con esta problemática identificada, entidades públicas como SERVIR, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, otros ministerios y diversos gobiernos regionales y municipales han tomado ciertas medidas para enfrentar el tema a partir de sus competencias.

La realización de esta buena práctica se concretó por el interés y la disposición de las municipalidades provinciales de Lambayeque, Ferreñafe y Sechura, la Municipalidad Distrital de Castilla y el Gobierno Regional de Piura para trabajar el asunto de género enfocado en la gestión de los recursos humanos, para lo cual contaron con la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) y recibieron capacitaciones de la Defensoría del Pueblo. Finalmente, la experiencia fue socializada con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y SERVIR.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

Un eje importante de la experiencia fueron las campañas, las cuales tuvieron como objetivo general incrementar la sensibilización y la información de las trabajadoras y los trabajadores de las municipalidades y del gobierno regional en el tema de la equidad de género.

Además se plantearon dos objetivos específicos:

1. Incrementar el conocimiento de las trabajadoras y los trabajadores sobre sus derechos laborales.

2. Generar normas internas que contribuyeran a disminuir las brechas y barreras de género en la entidad.

Para el desarrollo de la buena práctica se realizaron diez pasos:

1. Elaboración de un diagnóstico sobre las brechas de género en el personal de cada entidad.

2. Conformación de un equipo de trabajo para implementar el plan de acción, liderado por la Oficina de Recursos Humanos, con la participación de la alta dirección, ya sea a través de la Gerencia Municipal o de la Vicepresidencia Regional.

3. Organización de talleres con el personal de las Oficinas de Recursos Humanos, gerentes y subgerentes de otras unidades orgánicas de las municipalidades y del gobierno regional para definir un plan de acción de la campaña de sensibilización.

4. Realización de una encuesta de entrada para medir la percepción sobre el tema de género y el conocimiento de los derechos laborales.

5. Elaboración de una base de datos para identificar los temas críticos: conceptos básicos de género, derechos laborales, violencia de género, hostigamiento sexual, lenguaje inclusivo y nuevas masculinidades.

6. Producción de materiales informativos (afiches, volantes, trípticos, anuncios) con mensajes orientados a revertir los resultados que fueran desfavorables en las encuestas respecto de la inequidad y desigualdad de género.

7. Desarrollo de talleres de sensibilización a las trabajadoras y trabajadores de la entidad (tanto obrero como empleado). Los talleres se enfocaron en los siguientes aspectos: género, violencia de género, lenguaje inclusivo, acoso y hostigamiento sexual laboral.

8. Elaboración y aprobación de directivas u ordenanzas para normar diferentes procedimientos: prevención, sanción del hostigamiento sexual, uso del lenguaje inclusivo y adopción del enfoque de género de manera transversal en la gestión de los recursos humanos.

9. Aplicación de encuestas de salida para comparar los resultados con aquellos de la encuesta de entrada.

10. Realización de un encuentro de intercambio de experiencias entre las cinco entidades para presentar las iniciativas, reflexionar sobre la ejecución de las campañas, analizar los logros alcanzados, los compromisos a futuro y los aprendizajes comunes así como para transferir conocimientos.

Folleto para promover el lenguaje inclusivo en la Municipalidad Provincial de Ferreñafe, elaborado sobre la base de la *Guía para el uso del lenguaje inclusivo "Si no me nombras, no existo"* del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Entre las principales dificultades encontradas durante el desarrollo de la experiencia se cuentan las siguientes:

- La coincidencia del periodo electoral municipal y regional.
- En algunas municipalidades hubo poco apoyo y compromiso de la alta dirección, que se expresó en su inasistencia a ciertas actividades, en la impuntualidad en las capacitaciones así como en el escaso respaldo al desarrollo de las iniciativas.
- Hubo dificultades para cumplir con el horario establecido para el desarrollo de las actividades y talleres por la recarga laboral del equipo multidisciplinario.

- El personal, tanto empleado como obrero, mostró desconfianza y una actitud reacia al tratamiento de los temas propuestos en las capacitaciones, los cuales estaban asociados a patrones socioculturales machistas muy arraigados.

Los factores más importantes que contribuyeron al éxito de la experiencia fueron los siguientes:

- La existencia de políticas y planes nacionales que permitieron trabajar por el objetivo de dar un sentido transversal al enfoque de género, como la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 y la Ley del Servicio Civil.

- Hubo personas clave, como gerentes, gerentas, jefe y jefas de recursos humanos, muy comprometidas, proactivas y reconocidas en la entidad —o también un representante de la alta dirección— que ayudaron a impulsar la aprobación de las directivas.

- Los alcaldes mostraron voluntad política para incorporar el enfoque de género en la gestión de los recursos humanos.

- Fue importante la conformación de un Equipo de Género en la municipalidad, de carácter multidisciplinario, con voluntad de aprender, capacitarse y trabajar el tema para luego sensibilizar a sus compañeros en la entidad y a la comunidad.

- La participación de la Oficina de Recursos Humanos o de la Subgerencia de Recursos Humanos —que tienen llegada a todo el personal de la entidad— logró la convocatoria y participación del personal directivo, empleado y obrero. Los equipos de las áreas de recursos humanos demostraron interés en los temas y fueron muy respetuosos de las horas dedicadas a la capacitación: avisaban con antelación al resto del personal que en un día y un horario determinado se suspendería la atención por la capacitación.

Olga Lili Seminario Ávila, jefa de Recursos Humanos, Maximiliano Ruiz Rosales, vicepresidente del Gobierno Regional de Piura, y Javier Salas Zamalloa, gerente de la Municipalidad Distrital de Castilla, en los talleres de firma de compromisos para apoyar las campañas de sensibilización e información sobre género, Piura, febrero de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

## 3. Resultados alcanzados

- **Fortalecimiento de las capacidades de los equipos:**

  Se conformaron cinco Equipos de Género multidisciplinarios, integrados por abogados(as), comunicadores(as), administradores(as), contadores(as), ingenieros(as), economistas, arquitectos(as) y profesores(as), quienes se sensibilizaron y adquirieron conocimientos básicos sobre conceptos de género. Es necesario destacar el compromiso de los equipos que desarrollaron en corto tiempo un conjunto de acciones de autoformación, buscaron dotarse de información y orientaron al personal mediante el empleo de estrategias educativas y comunicativas.

- **Personas sensibilizadas:**

  En los talleres participaron 1098 personas, de las cuales 463 fueron mujeres (42%). Del sector de empleados y empleadas asistieron 737 personas; 355 (48%) fueron mujeres. En cuanto al sector obrero participaron 361 personas y las mujeres fueron menos de un tercio.

- **Cambios en las actitudes y comportamientos en la entidad:**

  Las encuestas tuvieron como objetivo medir cuantitativamente el cambio de percepción sobre las cuestiones de género tratadas en las campañas de sensibilización. Dado el corto tiempo que estas duraron, los resultados de las encuestas no mostraron variaciones significativas en cuanto a la conciencia o percepción de género antes y después de la campaña. Si bien es cierto que se logró una amplia asistencia del personal, este participó en un solo taller de sensibilización, a diferencia del Equipo de Género que se capacitó desde el inicio hasta el final en estos temas.

  De manera complementaria al análisis cuantitativo se realizó un análisis cualitativo de los efectos de la campaña con la información recabada en el taller de intercambio de experiencias. Esto permitió examinar el cambio de actitudes, sobre todo del Equipo de Género con el que se trabajó fuertemente en las capacitaciones y los talleres de réplica. Los equipos mencionaron la importancia de la aplicación del enfoque de género en las instituciones públicas participantes.

- **Elaboración de normas internas:**

  Los Equipos de Género sensibilizados y comprometidos con el tema desarrollaron sus propuestas de directivas en las siguientes materias: lenguaje inclusivo, hostigamiento sexual y transversalidad del enfoque de género en el área de recursos humanos. En el cuadro 1 se presentan las normas aprobadas por cada una de las cinco instituciones participantes en la buena práctica.

- **Las campañas:**

  Las campañas fueron un hito en la estrategia mayor tanto para el fortalecimiento de capacidades de los equipos de las entidades, la sensibilización de sus trabajadoras y trabajadores y para la incidencia a fin de generar cambios institucionales en relación con la gestión de los recursos humanos, como para la elaboración de normas que permitieran promover la reducción de las brechas de género y las

barreras discriminatorias. Es importante resaltar que los equipos de trabajo tuvieron la capacidad de construir metas colectivas y se comprometieron de manera efectiva en la realización de las campañas.

### Cuadro 1. Normas internas elaboradas por las instituciones participantes

| Institución | Normas elaboradas |
|---|---|
| Gobierno Regional de Piura | Directiva Regional 05-2014/GRP, aprobada mediante Resolución Ejecutiva Regional 428-2014/GRP-PR de fecha 14 de julio de 2014.<br><br>Es una de las primeras entidades que, por iniciativa propia, elaboró y aprobó una directiva en materia de género en la gestión de los recursos humanos. La directiva fue compartida con las cuatro municipalidades y algunas de ellas la replicaron. |
| Municipalidad Provincial de Ferreñafe | Resolución de Alcaldía 386-2014-MPF/A, que aprueba la Directiva 001-2014, Prevención y sanción del hostigamiento sexual en la Municipalidad Provincial de Ferreñafe. |
| | Resolución de Alcaldía 387-2014-MPF/A, que aprueba la Directiva 02-2014-MPF/UGRH, Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos de la Municipalidad Provincial de Ferreñafe. |
| Municipalidad Provincial de Lambayeque | Aprobación del Plan de Desarrollo de las Personas, en el cual se incorpora el enfoque de género. |
| | Aprobación de la directiva que crea el lactario institucional y que ha diferenciado la planilla del personal por género. |
| Municipalidad Provincial de Sechura | Dictamen 003-2014/MPS-GM-CDS, que aprueba los Lineamientos para la transversalización del enfoque de género. |
| | Dictamen 005-2014/MPS-GM-CDS, que aprueba la propuesta de Prevención y sanción del hostigamiento sexual. |
| | Dictamen 006-2014/MPS-GM-CDS, que aprueba la propuesta para la utilización del lenguaje inclusivo de manera obligatoria. |
| Municipalidad Distrital de Castilla | Resolución de Alcaldía 1204-2014-MDC, que aprueba la Directiva 008-2014-MDC, Lineamientos para la transversalización del enfoque de género en la gestión de los recursos humanos de la Municipalidad Distrital de Castilla. |

Fuentes: Portales de transparencia estándar del Gobierno Regional de Piura, de las municipalidades provinciales de Lambayeque, Sechura y Ferreñafe, y de la Municipalidad Distrital de Castilla; normas regionales y municipales. Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

**Testimonios**

*"Con los talleres se busca que los trabajadores y las trabajadoras conozcan sus derechos para que luego puedan replicarlos en sus hogares y en el trabajo".*

**Manuel Reyes Temoche**
Gerente general de la Municipalidad Provincial de Sechura en 2014

*"La gente puede conocer sus derechos para que puedan hacerlos prevalecer en el trabajo, en el hogar, en la calle".*

**Digna Chapilliquén**
Equipo de Equidad de Género de la Municipalidad Provincial de Sechura en 2014

## 4. Lecciones aprendidas

- Para realizar la campaña de sensibilización se requiere por lo menos un año de implementación constante de la iniciativa con los equipos de trabajo y con el personal de toda la institución. Solo de esa manera se podrán lograr cambios sostenidos en las brechas de género, así como modificaciones en las actitudes y percepciones del personal de la entidad.
- Desde el inicio del proceso es necesario involucrar por lo menos a dos representantes de la alta dirección de las entidades (gerentes y gerentas municipales o vicepresidentes y vicepresidentas regionales), pues son quienes van a impulsar la elaboración y aprobación de las normas y van a proporcionar el aval para la realización de las actividades de las campañas.
- El liderazgo de las Oficinas de Recursos Humanos o Subgerencias de Recursos Humanos ha sido la clave del éxito de las campañas. El hecho de que estas oficinas tuvieran a su cargo la administración del personal hizo posible que la participación de las trabajadoras y los trabajadores en los talleres fuera amplia.
- Debe involucrarse también al personal de otras áreas. Al establecer mecanismos de colaboración entre las distintas áreas (presupuesto, administración, desarrollo social, recursos humanos e informática) se hizo posible que cada una de ellas aportara desde sus competencias y responsabilidades en la elaboración de las normas y en la ejecución de las campañas.
- Una vez conformados los Equipos de Género multidisciplinarios, estos deben ser reconocidos mediante una resolución municipal o regional. De esa manera tienen legitimidad para trabajar el tema en la municipalidad o el gobierno regional desde sus respectivos campos de acción.
- Los cambios promovidos en las relaciones de género contribuyen a tener relaciones laborales más adecuadas y una mejor atención a la ciudadanía.
- Es necesario poner en marcha un número mayor de buenas prácticas para reducir las brechas de género en el acceso al empleo público en las municipalidades a través de la elaboración de perfiles de puestos, así como de los procesos de selección, contratación y capacitación del personal.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

Esta buena práctica puede servir como modelo a otras entidades del ámbito local o regional interesadas en generar conciencia, en sensibilizar y en producir cambios en las relaciones de género tanto en el campo laboral como en el familiar. Asimismo, es útil para aquellas entidades del nivel nacional, como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, SERVIR y la Defensoría del Pueblo, que quieran promover la equidad de género en las instituciones.

La experiencia cuenta con un modelo de trabajo para realizar las campañas de sensibilización así como con ejemplos de directivas y ordenanzas que pueden ser revisadas, adecuadas y aprobadas por otras entidades del Estado.

# 4.6 Plan de Acción 2012-2014: pasos concretos y concertados hacia un gobierno abierto

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En el año 2002, el Estado peruano aprobó la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que entró en vigencia en enero de 2003. Esta norma desarrolla y garantiza el derecho de acceso a la información, institucionaliza el principio de transparencia en la gestión pública y obliga a las entidades del Estado a contar con portales de transparencia estándar. Además, favorece la puesta en funcionamiento de diferentes instrumentos de transparencia. No obstante, subsiste el desafío de mejorar los niveles de cumplimiento de la ley y de fortalecer las capacidades de las funcionarias y funcionarios en materia de transparencia.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa internacional instituida en setiembre de 2011 que busca mejorar el desempeño de los gobiernos mediante la aplicación de los compromisos asumidos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, afianzar la integridad profesional de las funcionarias y los funcionarios y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. En el marco de la LXVI Asamblea General de las Naciones Unidas, el Perú manifestó su voluntad de ser parte de la AGA, a través de su Embajada en Estados Unidos de América.

La aceptación del Perú como miembro pleno de la Alianza para el Gobierno Abierto se supeditó a la elaboración de un plan de acción que incluyera compromisos concretos en transparencia y acceso a la información pública, integridad pública, participación ciudadana, rendición de cuentas y promoción de las tecnologías de información para mejorar los servicios públicos.

Las exigencias de la alianza establecían que el plan de acción debía elaborarse de manera participativa y favorecer la integración de los diversos sectores del Estado y de representantes de la sociedad civil y el sector privado.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

El objetivo que se planteó la buena práctica fue elaborar una propuesta del Plan de Acción de Gobierno Abierto para el Gobierno del Perú, mediante la conformación de un grupo de trabajo multidisciplinario integrado por representantes del sector público, de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

El proceso se inició en noviembre de 2011, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores invitó a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República a participar en la elaboración del plan de acción. La invitación se extendió a agrupaciones de la sociedad civil, el sector privado, organizaciones gremiales de trabajadores y organismos de la cooperación internacional. Se acordó crear un grupo denominado Comité Ejecutivo para formular el Plan de Acción de Gobierno Abierto, formado paritariamente por entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

El comité paritario se fundó con cuatro entidades públicas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros representada por la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción) y cuatro organizaciones de la sociedad civil (Proética, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana y Asociación Nacional de Centros). Luego se acordó que la SGP fuese la encargada de coordinar el proceso de elaboración del plan de acción, dada su rectoría en las materias concernientes al gobierno abierto.

Es así que la buena práctica fue impulsada por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, con la asistencia técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

Más adelante, el Comité Ejecutivo acordó proponer compromisos en cuatro áreas: (i) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública; (ii) promover la participación ciudadana; (iii) aumentar la integridad pública; y (iv) desarrollar el gobierno electrónico y producir mejoras en los servicios públicos. Un primer borrador del plan de acción fue aprobado el 20 de febrero de 2012.

Antes de iniciar el proceso de consulta abierta y participativa sobre el plan de acción, el Comité Ejecutivo compartió la primera versión con los ministerios del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República, el Poder Judicial, los organismos rectores de los sistemas administrativos, los organismos constitucionales autónomos, las organizaciones del sector privado y los gobiernos descentralizados. Además, se invitó a otras organizaciones de la sociedad civil involucradas con el tema a realizar sugerencias al plan de acción.

El proceso mencionado duró un mes. La participación se dio a través de la página web de la PCM y de portales de otras entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil. La sistematización reveló que se realizaron en total 36 aportes provenientes de 33 actores: 9 fueron ciudadanos y ciudadanas, 9 organizaciones de la sociedad civil y 15 organismos públicos.

Concluida esta etapa, para ingresar a la Alianza de Gobierno Abierto, el Plan de Acción del Perú 2012-2014 se aprobó por Resolución Ministerial 085-2012-PCM, publicada el 10 de abril de 2012. El plan contiene compromisos concretos para promover un gobierno más abierto, eficaz y responsable en el manejo del presupuesto y la información pública. El documento fue presentado en la II Reunión de la Alianza para el Gobierno Abierto, realizada en abril de 2012 en Brasil. Este hecho constituyó el ingreso formal del Perú a la citada alianza.

El siguiente paso correspondió a la implementación del plan de acción, en específico al cumplimiento del compromiso cero, referido a la definición de los plazos, de la institución responsable y del mecanismo de seguimiento y evaluación del plan de acción. Para ello, la SGP lideró un proceso de debate y construcción del mecanismo de monitoreo y evaluación, que puso especial atención a la formulación de indicadores. Esta etapa contó con la participación de 40 organizaciones de la sociedad civil y entidades públicas.

La primera tarea fue priorizar los compromisos que requerían mayor atención en el corto plazo y fusionar algunos en categorías más integrales; así se pasó de 48 a 13 acciones. Se realizaron cuatro talleres de diseño de indicadores que definieron los temas, posibles responsables y plazos. El siguiente paso fue acotar el número de indicadores, de 50 a 21. Esto se logró en nueve reuniones de discusión y afinamiento en las que participaron los sectores involucrados.

De esta manera se generó una matriz con indicadores, compromisos e información técnica crítica para cada indicador y fichas técnicas de recolección de datos para cada uno de los 21 indicadores.

Finalmente se acordó constituir un espacio de coordinación y seguimiento de la implementación del Plan AGA 2012-2014, en el cual participarían representantes de las entidades públicas, de la sociedad civil y de los gremios empresariales. Para ello, el 6 de enero de 2013, mediante Decreto Supremo 003-2013-PCM, se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para el seguimiento de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, adscrita a la PCM, cuyos integrantes tendrían voz y voto en las decisiones que adoptasen.

Entre las principales dificultades que se enfrentaron al poner en marcha la buena práctica se cuenta la falta de involucramiento de los gobiernos regionales y locales y del Congreso, lo cual repercutió en el logro de las metas del plan, pues dificultó su adecuada implementación. El aporte del Congreso hubiese impulsado más el trabajo y la continuidad del plan. En el caso de los gobiernos regionales y locales fue complicado difundir el plan entre estos y recibir sus aportes. Asimismo, fue difícil establecer instancias de coordinación que pudieran involucrar activamente a estas autoridades. Si bien se recibieron aportes de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Municipalidad Metropolitana de Lima, no se logró la participación activa de las otras entidades.

Por otro lado se constató la necesidad de mayor difusión pública de la experiencia en su conjunto. No solo para mostrar a la ciudadanía que el Estado sí actúa en estos temas sino también para permitir un mayor y mejor uso de la información brindada por un gobierno que busca ser abierto.

La institucionalización de los compromisos para un gobierno abierto es un tema pendiente. Si bien se reconoce el carácter más abierto de las funcionarias y los funcionarios a cargo del plan y un contraste positivo respecto de otros gobiernos e instituciones públicas, no existe una actitud similar en el Estado en su conjunto.

Un factor que favoreció el desarrollo de la experiencia fue el proceso de elaboración del plan de acción. La creación de la Comisión Multisectorial fue reconocida internacionalmente como buena práctica porque reflejó el diálogo y la colaboración entre el Estado, la sociedad civil y la empresa privada, así como la toma de decisiones conjuntas para establecer compromisos que apuntan a mejorar la calidad de la democracia en el país.

Además, el gobierno abierto se constituyó en un eje transversal de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo 004-2013-PCM. Así, la vinculación entre el gobierno abierto y la modernización de la gestión pública busca brindar mayor eficiencia al Estado a través de mecanismos institucionales que centren su orientación en la ciudadanía y promuevan su participación en la formulación de las políticas públicas y en la mejora de los servicios públicos para satisfacer sus necesidades y elevar sus condiciones de vida.

### Testimonios

*"Los lineamientos de gobierno abierto buscan asegurar la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana en el debate de las políticas públicas y, en especial, en la calidad de los servicios públicos y el desempeño de la entidad, y estos se han incorporado en los compromisos suscritos por el gobierno".*

**Mariana Llona Rosa**
Exsecretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

*"Gobierno abierto, término relativamente nuevo para demandas antiguas de mayor democracia y ciudadanía, se convierte en una oportunidad que en el Perú no debemos dejar pasar".*

**Rocío Vargas Morales**
*Exasesora de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros*

## 3. Resultados alcanzados

El gobierno peruano cumplió con los requisitos de la Alianza para el Gobierno Abierto, relacionados con la formulación del Plan de Acción de Gobierno Abierto para el periodo 2012-2014. Este fue aprobado por Resolución Ministerial 085-2012-PCM, lo cual hizo posible la aceptación del Perú como miembro pleno de la alianza.

El proceso de elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2012-2014 y de creación de la Comisión Multisectorial, ambos impulsados por la Presidencia del Consejo de Ministros, mostraron un espíritu concertador del gobierno y resaltaron la participación horizontal y paritaria de instituciones públicas con organizaciones de la sociedad civil y la empresa privada.

Trabajo de grupo en el taller de elaboración de aportes al Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016, Tarapoto, 7 de febrero de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Igualmente, ratificaron que el diálogo y la colaboración entre el Estado, la sociedad civil y la empresa privada mejoran la calidad de la democracia. La Comisión Multisectorial sirvió también para que el Estado peruano rindiera cuentas sobre los avances en el gobierno abierto.

La inclusión del Perú en la Alianza para el Gobierno Abierto significó un nuevo impulso para dotarnos de un gobierno más transparente para la ciudadanía, en la medida que se concretaron compromisos que profundizarán la transparencia, el acceso a la información pública, la participación ciudadana, la integridad pública y el gobierno electrónico.

## 4. Lecciones aprendidas

El consenso y la participación desarrollados en el proceso mostraron que es posible colaborar y llegar a acuerdos entre el Estado y la sociedad civil. Además, esta colaboración se dio en temas delicados para el gobierno, como son el acceso a la información pública, la transparencia, la participación ciudadana y la integridad pública.

Un aspecto que incrementó la confianza en el proceso fue el mecanismo de formulación del monitoreo y la evaluación. La construcción de indicadores consensuados le dio un contenido más concreto al Plan de Acción de Gobierno Abierto.

La escasa participación de los gobiernos regionales y locales hizo que los compromisos de gobierno abierto dependieran solo de ciertas autoridades que promovieron la transparencia y el acceso a la información en sus regiones o municipios.

Hace falta reflexionar sobre cómo incentivar mecanismos institucionales para el diálogo y el cumplimiento de los objetivos de gobierno abierto en los gobiernos regionales y locales. Este aspecto es especialmente relevante porque el aumento de los presupuestos de estas instancias puede llevar a mayores riesgos de corrupción en el futuro.

Participantes en el taller de elaboración de aportes al Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016, Ayacucho, 22de enero de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

El gobierno peruano y la Comisión Multisectorial de Gobierno Abierto aprobaron replicar la experiencia del primer plan de acción para elaborar el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016. Así, definieron una metodología participativa a través de talleres descentralizados y reuniones para recoger los aportes y propuestas de las entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y gremios empresariales.

Debido a la escasa participación de los gobiernos regionales y locales en el primer plan se decidió que la formulación de compromisos proviniera de dos fuentes. La primera, de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, y la segunda, de las propuestas generadas en cinco talleres (tres regionales y dos en Lima) en los que debían participar entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y gremios empresariales.

# 4.7 Ayuda mutua municipal: la municipalidad provincial apoya a las distritales para mejorar la transparencia

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

Luego de la aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, cuyo proceso contó con la contribución del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE), este se comprometió con la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) a apoyar su implementación en los gobiernos locales del ámbito de intervención del programa.

La buena práctica que presentamos a continuación se desarrolló a partir de julio de 2013, cuando el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado firmó convenios de cooperación con las municipalidades provinciales de Huamanga y Huanta, en Ayacucho, así como con las municipalidades distritales de Carmen Alto, Jesús Nazareno y San Juan Bautista, ubicadas en la provincia de Huamanga, para asesorar a sus funcionarios y funcionarias en la simplificación administrativa de sus procedimientos y en la mejora de sus portales de transparencia estándar.

La asesoría en el tema de transparencia tuvo como referencia la experiencia exitosa que la Municipalidad Provincial de Huamanga tenía al respecto. Se trata de una buena práctica relacionada con el cumplimiento de los lineamientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se orienta a la generación de un espacio adecuado de fomento de la transparencia municipal, lo cual la relaciona con el objetivo específico 9 de la política de modernización.

La Defensoría del Pueblo realiza la supervisión de los portales de transparencia estándar de los ministerios del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de las municipalidades provinciales ubicadas en capitales de departamentos. En los reportes de supervisión de los años 2011, 2012 y 2013, la Municipalidad Provincial de Huamanga alcanzó consecutivamente el cien por ciento de cumplimiento por mantener su portal de transparencia estándar con información actualizada regularmente y se convirtió en un caso destacado a nivel nacional.

La situación era muy diferente en las otras cuatro municipalidades. En ellas encontramos nulo o escaso cumplimiento en la implementación de sus portales debido a la ausencia de un portal de transparencia estándar institucional o a su falta de actualización, de modo que sirvieran como medio de información a la ciudadanía para conocer el uso que las municipalidades daban a los recursos.

Las principales causas de este problema eran la falta de organización interna para generar un flujo de información adecuado que permitiera actualizar oportunamente el portal; la falta de personal capacitado en el tema; la poca sensibilización de las funcionarias y los funcionarios sobre la importancia de la transparencia; el desconocimiento de la legislación así como la falta de recursos humanos y de equipamiento tecnológico. En este contexto fue importante —y, al mismo tiempo, complejo— comprometer a las autoridades

para que brindaran su respaldo al personal de la municipalidad a fin de implementar las medidas correctivas.

La buena práctica buscó mejorar los aspectos de la organización interna, así como la capacitación y la sensibilización del personal mediante la difusión de los alcances y posibilidades de la experiencia de Huamanga para una mejor gestión de los servicios. El problema estructural de la falta de recursos humanos y tecnológicos tendrá que ser abordado por las autoridades en un horizonte de mediano y largo plazo para hacer sostenible la intervención.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La experiencia se planteó como objetivo incrementar el cumplimiento de la normativa sobre los portales de transparencia estándar en cuatro municipalidades ayacuchanas (Huanta, Carmen Alto, Jesús Nazareno y San Juan Bautista), a partir del modelo desarrollado por la Municipalidad Provincial de Huamanga, y elaborar un instrumento de réplica sobre la base de la sistematización de la buena práctica, que sirviera como guía para orientar la actualización de los portales en las cuatro municipalidades.

Para el logro de este objetivo general se plantearon los siguientes objetivos específicos:

- Sistematizar la experiencia exitosa de la Municipalidad Provincial de Huamanga en la implementación de su portal de transparencia estándar.
- Socializar la experiencia exitosa de esta municipalidad con las cuatro municipalidades focalizadas.
- Formular planes para la implementación o mejora del portal de transparencia estándar en las cuatro municipalidades.
- Brindar asistencia técnica para el cumplimiento de los planes de mejora en las cuatro municipalidades.
- Incrementar el nivel general de cumplimiento de los portales de transparencia estándar hasta en un 70%.
- Crear una comunidad virtual de interaprendizaje entre las funcionarias y los funcionarios municipales.

En el marco de la asistencia técnica que prestaba a cinco gobiernos locales del departamento de Ayacucho, el Programa BGyRE le propuso a la Municipalidad Provincial de Huamanga brindar información sobre su experiencia exitosa en la actualización del portal de transparencia estándar a las cuatro municipalidades, de manera de que les sirviera de modelo e incentivo para realizar mejoras de corto, mediano y largo plazo. El Programa BGyRE ofreció facilitar el proceso y proporcionar recursos técnicos y herramientas metodológicas para sistematizar la información y la trasmisión del conocimiento.

Como primer paso se sistematizó la experiencia exitosa. Para ello, el Programa BGyRE contrató una consultora local que realizó los procesos de recojo de información, de sistematización y de elaboración del informe final. El subgerente de Sistemas y Tecnología de la Municipalidad Provincial de Huamanga fue clave en esta etapa porque,

además de explicar su experiencia, dio referencias sobre los documentos a revisar. Como resultado se identificaron aspectos positivos de la práctica de esta municipalidad que se consideraron posibles de ser replicados.

A continuación se realizó un taller para que la Municipalidad Provincial de Huamanga presentara su experiencia a las otras municipalidades. En el evento, la Defensoría del Pueblo expuso el marco legal para la implementación de los portales de transparencia estándar. Asimismo, cada equipo municipal identificó la problemática de su entidad y diseñó un plan para poner en funcionamiento o mejorar su respectivo portal. Finalmente, para asegurar el compromiso de las autoridades se firmó un acta de acuerdo en favor del desarrollo de los planes.

Asistentes a la presentación de la publicación La Municipalidad Provincial de Huamanga y el portal de transparencia estándar, Ayacucho, 16 de octubre de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

La asistencia técnica a las municipalidades se inició con la adecuación de los planes de mejora a la normativa. Fueron necesarias acciones tales como la capacitación personalizada en el uso de formatos oficiales y del portal de transparencia estándar.

La estrategia fue utilizar como motivación la experiencia en transparencia de la Municipalidad Provincial de Huamanga, es decir, plantear un caso real de éxito con elementos replicables que pudieran ser tomados en cuenta. El punto principal fue el compromiso político de los alcaldes y de los gerentes de las cuatro municipalidades para apoyar la asistencia técnica.

El trabajo fue participativo y el rol del Programa BGyRE fue de asesoría con presencia activa de las funcionarias y funcionarios municipales. Se realizaron reuniones de trabajo y talleres, en los que se compartieron los resultados y se verificaron los avances, y hubo asesoría continua a través de visitas semanales a las municipalidades para ayudar en la implementación de las mejoras. El modelo de Huamanga fue el instrumento clave.

En el caso de la Municipalidad Provincial de Huamanga, los principales actores del proceso fueron Rumir Mitma, subgerente de Sistemas y Tecnología y responsable de los aspectos técnicos de la experiencia, y Miguel León Ambia, secretario general, quien brindó el apoyo político en la municipalidad, en representación del alcalde. En los cuatro gobiernos locales tuvieron un rol importante las personas responsables de los portales

de transparencia estándar, quienes son las encargadas de las tareas de transparencia. Ellas recibieron la asistencia técnica y los gerentes municipales facilitaron el proceso en el campo político.

La intervención se inició en setiembre de 2013 y culminó con una feria ciudadana en octubre de 2014. El presupuesto aproximado para todas las actividades fue de 24 000 nuevos soles, el cual incluyó la organización de los talleres de capacitación, la consultoría de seguimiento en los gobiernos locales y la sistematización de la experiencia exitosa de Huamanga. Adicionalmente, una asesora del Programa BGyRE le dedicó 25% de su tiempo al seguimiento y la coordinación de actividades.

La principal dificultad para la implementación de las medidas de mejora fue la escasez de recursos tanto para la contratación de personal capacitado en la materia como para la adquisición de equipamiento y mobiliario adecuado. La ausencia en la estructura orgánica de una unidad especializada en el tema también afectó el desarrollo institucional de esta práctica en las municipalidades y pone en peligro su sostenibilidad.

Un aspecto favorable para el desarrollo de la experiencia fue que la capacitación no la implementó el gobierno central sino una municipalidad provincial, la cual, si bien es cierto tiene un nivel jerárquico mayor, es más cercana a las funcionarias y funcionarios, lo que hace más familiar y accesibles las acciones desarrolladas en la gestión del portal.

Entre los factores de éxito de la buena práctica estuvo el acompañamiento intenso a los integrantes de los equipos de funcionarias y funcionarios municipales para cumplir los acuerdos alcanzados. En este ámbito debe resaltarse el aporte del subgerente de Sistemas y Tecnología de la Municipalidad Provincial de Huamanga; el ingeniero Mitma fue un actor clave en la asistencia técnica porque asumió la tutoría del personal involucrado, ofreció orientación sobre el modelo empleado en Huamanga e impulsó una comunidad virtual a través de la red social Facebook.

**Testimonio**

*"Es necesario capacitar sobre el portal, porque hay muchos que no entienden lo que es el portal de transparencia. Ni yo cuando llegué lo entendía. Pero luego investigué; eso depende de quién recibe el cargo, ni siquiera de los medios de comunicación. Cuando ocupamos el primer puesto nos decían: 'Primer puesto, ¿de qué? ¿Ustedes creen que la municipalidad es transparente?' Entonces tuvimos que hacer entender lo que es una práctica de transparencia y que eso no significa que no haya corrupción; poco a poco lo entendieron".*

**Rumir Mitma Gómez**
Subgerente de Sistemas y Tecnología de la Municipalidad Provincial de Huamanga

Durante la buena práctica se contó con la cooperación de la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo en Ayacucho. Esta entidad resultó una aliada importante para reforzar el involucramiento de los equipos municipales por su gran legitimidad y su capacidad en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Con la finalidad de obtener apoyo político se realizaron visitas a los alcaldes y gerentes municipales de los cuatro gobiernos locales para compartir los avances y desfases de la intervención. En este contexto destaca el desempeño de las municipalidades de San Juan

Bautista y Jesús Nazareno, cuyas autoridades cumplieron cabalmente los compromisos asumidos y dotaron de personal y equipamiento tecnológico a sus responsables de transparencia.

**Testimonio**

*"Contar hoy con una Subgerencia de Sistemas y Tecnología, con presupuesto asignado y con la preocupación y voluntad del alcalde, hace que las prácticas de transparencia y rendición de cuentas mediante el portal de transparencia estándar sean una política institucionalizada por la gestión".*

**Miguel León Ambia**
Secretario General de la Municipalidad Provincial de Huamanga

La programación de una feria ciudadana realizada como acto final de las acciones de asistencia técnica fue una estrategia que fortaleció el compromiso de las autoridades y de las funcionarias y funcionarios municipales.

## 3. Resultados alcanzados

La designación oficial de funcionarias y funcionarios responsables del portal de transparencia estándar fue un logro importante. Se actualizó también información en los portales de las cuatro municipalidades, lo que mejoró el cumplimiento promedio de 20% a 70%. Además, la Defensoría del Pueblo capacitó a un promedio de 25 funcionarias y funcionarios municipales en los temas de transparencia y acceso a la información pública.

**Testimonio**

*"Recomiendo a las demás municipalidades que implementen sus portales designando un personal exclusivo; también deben identificar las áreas especializadas para brindar información. Para el portal nos piden solo la agenda del alcalde, pero nosotros publicamos también las actividades, entonces la imagen institucional también ayuda. Es importante que todos apoyen".*

**Iris Auccapuclla Alfaro**
Administradora del portal de transparencia estándar de la Municipalidad Provincial de Huamanga

Se formularon propuestas para fortalecer la institucionalidad municipal con una mirada de mediano plazo, que respaldaran una mejor gestión de la información, la cual está relacionada con la creación de unidades de sistemas y tecnología y con la implementación de equipos y mobiliario que faciliten el trabajo.

Adicionalmente se contó con un documento sistematizado de la buena práctica de la Municipalidad Provincial de Huamanga que puede ser compartido entre las

municipalidades del país. Se creó una comunidad virtual de interaprendizaje en la red social Facebook, con la integración de las cinco municipalidades involucradas en el proceso de mejora.

Para que el resultado sea sostenible es importante la continuidad de las personas que han participado desde un inicio en esta tarea. Esto depende principalmente de la decisión política de las autoridades, pues la cooperación puede impulsar el proceso, pero la decisión final no está en sus manos.

Por otro lado, servidoras y servidores de la Municipalidad Provincial de Huamanga, con el apoyo del Programa BGyRE, organizaron talleres dirigidos al personal de los otros gobiernos locales que participaron de la asistencia técnica para compartir sus experiencias y aprendizajes.

Encuentro de municipalidades para evaluar avances en el cumplimiento de los planes de mejora para la implementación del portal de transparencia estándar, Huamanga, Ayacucho, 8 de abril de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

En estos eventos se elaboraron y formalizaron compromisos de trabajo para el corto y mediano plazo. Como consecuencia, en el corto plazo las municipalidades mejoraron el porcentaje de cumplimiento de la actualización de sus portales de transparencia estándar.

## 4. Lecciones aprendidas

En el proceso hemos encontrado mucha voluntad de las funcionarias y los funcionarios para mejorar los procesos internos de la municipalidad; sin embargo hay elementos que dificultan este trabajo. En primer lugar, la carencia de conocimientos sobre el tema que debe ser compensada con capacitación y sensibilización tanto para el nivel del funcionariado como de las autoridades.

Para impulsar las reformas necesarias en la municipalidad, el seguimiento es importante, por lo menos al inicio del proceso. Está demostrado que un actor externo al sector público puede facilitar el desarrollo de la iniciativa, tal como lo hizo el Programa BGyRE en este caso. No obstante, la posibilidad de avanzar en la transparencia y en la sostenibilidad de los portales depende de la voluntad política de las autoridades.

En algunos casos, los diagnósticos revelaron la necesidad de contar con recursos materiales; sin embargo, dadas las normas presupuestales, no es posible trabajar en propuestas que impliquen transferencias de recursos de otros rubros en el corto plazo. Por eso es mejor comenzar por identificar mejoras inmediatas en la organización, establecer claramente responsabilidades de los funcionarios y funcionarias municipales, mejorar procesos internos para el traslado de información, generar formatos para ordenar la información, etcétera. En esa ruta se puede seguir el ejemplo de la Municipalidad Provincial de Huamanga, que logró la aprobación de un proyecto de inversión pública para fortalecer su infraestructura informática.

Si bien es importante definir las limitaciones que tiene la organización municipal para lograr la sostenibilidad de la mejora implementada, más importante aún es que estas se evidencien ante los órganos políticos y técnicos de la municipalidad. La elaboración de estrategias que articulen la voluntad política con los intereses, capacidades técnicas y recursos financieros de la municipalidad es fundamental para obtener los resultados deseados.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

El documento de sistematización fue presentado en un evento a cargo de la Municipalidad Provincial de Huamanga y se prevé que las cuatro municipalidades receptoras de la asistencia técnica ofrezcan un testimonio de sus logros. La sistematización puede ser presentada en cualquier municipalidad interesada en desarrollar la experiencia.

En el corto plazo, el modelo puede ser replicado en aspectos tales como la realización de talleres para compartir la experiencia exitosa de Huamanga. Asimismo, en la elaboración de diagnósticos municipales sobre la situación de los portales de transparencia estándar que den paso a la firma de compromisos, en los que se incluyan mejoras inmediatas. Sin embargo, en el largo plazo, el contexto institucional y la fluctuación de personal, la falta de recursos o de voluntad política pueden complicar la réplica de estas iniciativas.

# Capítulo

# 5

## Control estatal multinivel

# 5.1 ¡Obras públicas transparentes para todos!: la experiencia de INFOBRAS de la Contraloría

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

En la última década, dos hechos relevantes caracterizaron el contexto peruano: el crecimiento económico sostenido y el proceso de descentralización del país. Este último implicó cambios sustanciales en la estructura de la gestión pública y la administración del presupuesto, y dotó de mayores recursos a los gobiernos regionales y locales. Ambos factores determinaron, además, un rápido crecimiento de los fondos administrados por ambos niveles de gobierno, los que se destinaron principalmente a inversión en obras públicas. El 72% de esta se concentró en proyectos de los sectores Transportes, Agricultura, Salud y Saneamiento.[1]

En ese contexto, la Contraloría General de la República consideró necesario incrementar el control y la supervisión de las obras públicas a fin de garantizar la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos. Para dicha labor, la Contraloría requería conocer la cantidad de obras en ejecución y el estado de las mismas, entre otros datos básicos.

Lo que se encontraba disponible era parcial, desigual y estaba disperso en los principales sistemas de información del Estado. Ante este problema, la Contraloría, con el apoyo del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE), se propuso desarrollar una herramienta que brindara información integral sobre las obras públicas en todo el país. Así nació INFOBRAS, un sistema informático basado en una página web que permite acceder a bases de datos integradas, completas y homogéneas sobre las obras públicas en el Perú.

Los principales desafíos a los que debía responder la buena práctica fueron los siguientes:

- **Información limitada:**

  Antes de INFOBRAS no existía ningún instrumento que ofreciera registros sobre el avance o el estado de una obra durante las fases de inversión y posinversión.

- **Información dispersa y heterogénea:**

  Los datos, de carácter limitado, se encontraban en diferentes formatos en alguno de los sistemas nacionales del Estado, entre ellos en los siguientes:
  - Proyectos de inversión: en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
  - Contrataciones: en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE).
  - Información financiera: en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

1 Reporte del Ministerio de Economía y Finanzas en el diario oficial *El Peruano* del lunes 6 de abril de 2009, página 9.

- **Escasa participación ciudadana:**

  Se carecía de espacios institucionalizados y amigables que permitieran la transparencia de la información sobre las obras.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

Frente a esta situación, la Contraloría se planteó como objetivo contar con una herramienta que le permitiera satisfacer las necesidades de información sobre la ejecución de obras públicas. Asimismo, se propuso poner a disposición de la ciudadanía un instrumento de transparencia para el seguimiento de las obras públicas de su interés, a través del cual las personas pudieran publicar comentarios y fotografías, a fin de ganar un aliado en el control del uso de los recursos públicos.

El desarrollo de la buena práctica de INFOBRAS fue liderada por la Contraloría General de la República y contó con la participación de otros actores del sector público, entre estos los siguientes: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), gobiernos locales y regionales. Asimismo, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado brindó asistencia técnica para implementar la iniciativa.

La ruta seguida por esta buena práctica tuvo las siguientes etapas:

- **Diagnóstico:**

  En el año 2010 se realizó el diagnóstico y se elaboró la propuesta de un sistema nacional de información de obras públicas. El estudio evidenció la necesidad de la Contraloría de contar con una herramienta de este tipo para la labor de control y la potencialidad de vincular los sistemas nacionales con registros de datos sobre obras. Asimismo, incluyó una propuesta de cómo debería ser INFOBRAS y los aspectos técnicos a tomar en cuenta.

- **Diseño y elaboración:**

  Luego se construyó el primer prototipo del sistema sobre la base del diseño propuesto en el diagnóstico, del estudio comparativo de las mejores prácticas *(benchmarking)* y de las buenas prácticas recopiladas en el viaje a Mato Grosso, Brasil, en el que se conoció el catastro de obras públicas denominado Geo-Obras, creado por el Tribunal de Cuentas del Estado de Minas Gerais.

  En esta fase, el equipo conformado por la Contraloría y el Programa BGyRE realizó reuniones de coordinación con la alta dirección del MEF y del OSCE, así como con sus respectivos equipos técnicos para vincular la información que ellos administraban con la requerida por INFOBRAS.

- **Desarrollo del sistema y etapa de validación:**

  En esta fase se desarrollaron mejoras al prototipo del sistema y se procedió a su validación. Esto, a su vez, implicó los siguientes pasos:

- **Validación del concepto:**

  Se elaboró un plan de entrevistas a funcionarias y funcionarios involucrados en el proceso de contratación y ejecución de obras de los gobiernos regionales, provinciales y distritales, las cuales debían desarrollarse en el año 2011. La validación duró cinco días y se llevó a cabo en trece entidades de tres departamentos: Lambayeque, Cajamarca y Amazonas. Durante las visitas se recogieron las opiniones, necesidades y preferencias respecto de la propuesta.

- **Ajuste del prototipo del sistema:**

  Con la información recopilada en las visitas y encuestas se ajustó el prototipo del sistema.

- **Validación del prototipo del sistema y elaboración de la normativa:**

  El sistema se puso a prueba durante seis meses, casi con los mismos actores de la primera validación. La segunda permitió realizar nuevos ajustes y, paralelamente, se impulsó la aprobación del marco normativo.

- **El diseño visual de INFOBRAS:**

  El concepto comunicativo y la imagen de INFOBRAS se desarrollaron con la metodología denominada "diseño centrado en el usuario", lo cual permitió que ambos respondieran a las necesidades de los usuarios.

Portal de INFOBRAS que transparenta la información de las obras públicas de todo el Perú. Recuperado de: www.infobras.gob.pe

- **Implementación:**

  Para la etapa de implementación se conformó un equipo de proyecto entre la Contraloría y el Programa BGyRE que tuvo los siguientes roles:

- El contralor general asumió la presidencia del proyecto y brindó soporte estratégico en la orientación y en la facilitación de los recursos.
- Los niveles gerenciales de la Contraloría asumieron el patrocinio del proyecto.
- El nivel operacional del proyecto recayó en una unidad bajo la jefatura de un experto del Programa BGyRE e integrada por profesionales de informática, quienes lograron dar un impulso trascendente a la concreción del sistema.
- El Programa BGyRE jugó un rol de soporte relevante para el logro de INFOBRAS al brindar asesoría sobre el desarrollo de sistemas informáticos nacionales y sobre gestión pública.

La nueva herramienta informática requería el sustento normativo que regulara su uso por las entidades públicas. En ese sentido, el 24 de noviembre de 2011 se aprobó la Directiva 009-2011-CG/OEA, que creó el Registro de información sobre obras públicas del Estado (INFOBRAS), con la finalidad de que la Contraloría pudiera contar con información adecuada, integrada y oportuna de las obras públicas y sus estados de avance físico y presupuestal. Posteriormente, la directiva se reforzó a través de la ley de presupuesto, que aprobó la obligatoriedad del registro.

Dos fueron las principales dificultades encontradas en la implementación de INFOBRAS: la existencia de problemas de conectividad en zonas alejadas y la alta rotación del personal de los gobiernos locales.

Los factores que permitieron el desarrollo exitoso de la experiencia fueron los siguientes:

- **Apropiación del proyecto:**

  La Contraloría creó un proyecto para la administración exclusiva de INFOBRAS.

- **Estrecha coordinación con instituciones clave:**

  La programación del sistema demandó que el equipo técnico de la Contraloría mantuviera una permanente comunicación con sus pares del MEF y del OSCE, lo cual permitió que el desarrollo informático fuera más ágil.

- **Trabajo en equipo:**

  El equipo conformado por los técnicos especializados de la Contraloría y del Programa BGyRE mostró en todo momento un alto nivel de involucramiento, compromiso y dedicación.

- **Apoyo de la alta dirección de la Contraloría:**

  El decidido apoyo de la alta dirección al proyecto permitió su sostenibilidad al dar continuidad a las actividades.

- **Asesoría técnica:**

  Se contó con el apoyo cercano del Programa BGyRE a la Contraloría en todas las etapas de desarrollo.

- **Desarrollo participativo:**

  El sistema incluyó la participación de distintos actores institucionales, quienes se involucraron desde el inicio y se apropiaron de la herramienta, lo cual ha contribuido a su sostenibilidad.

- **Aplicación de pruebas piloto y validaciones:**

  Esta etapa es fundamental en todo proceso de diseño de una intervención pública; los pilotos permitieron hacer un adecuado control de fallos y pulir el producto antes de que entrara en operación.

- **Capacitación de los usuarios:**

  Fue decisivo difundir el sistema mediante los talleres de capacitación dirigidos al personal responsable de las obras públicas.

- **Consideraciones de conectividad en el diseño:**

  Fue muy importante tomar en cuenta la calidad del servicio de Internet, ya que es un medio necesario para acceder a INFOBRAS. En la medida que el servicio es de baja intensidad en las zonas alejadas de las capitales de departamento, el diseño utilizó una base mínima de recursos de tecnologías de información.

## 3. Resultados alcanzados

La Contraloría General de la República cuenta con un sistema de información (INFOBRAS) que le ha permitido monitorear —hasta octubre de 2014— más de 28 000 obras en todo el país, por un monto superior a 132 000 millones de nuevos soles (47 142 millones de dólares), y que hace posible a la ciudadanía realizar sugerencias y comentarios sobre las obras. Su importante rol como instrumento de transparencia se refleja en las más de 580 000 visitas registradas a esa fecha.

En la actualidad existe un equipo de la Contraloría que sostiene el esfuerzo e impulsa el despliegue progresivo de INFOBRAS.

**Testimonio**

*"Una de las herramientas que no se aplicaba en el país para el control gubernamental es el e-control. Quedé muy impresionado cuando se visionó que esta sería una herramienta que fusionaría una serie de bases de datos del Estado con el propósito de contar con un sistema de información gerencial".*

**Fuad Khoury**
Contralor general de la República

Un resultado relevante no esperado de INFOBRAS fue que este se replicó en Chile. En el marco de la visita técnica de la Contraloría General de la República de Chile a la de Perú en el año 2013, sus representantes manifestaron interés por que se les transfirieran los conocimientos necesarios para aplicar la experiencia en su portal de transparencia de obras públicas. Así nació el proyecto de cooperación triangular en la modalidad sur-sur para exportar la experiencia de INFOBRAS. Actualmente, las entidades fiscalizadoras superiores de Perú y Chile están en la etapa de implementación del proyecto, con el soporte del Programa BGyRE, y este tiene muy buenas expectativas de alcanzar los resultados esperados en el año 2015.

## 4. Lecciones aprendidas

Entre las principales lecciones aprendidas durante la puesta en práctica de la experiencia se cuentan las siguientes:

- **Usar las redes:**

  La difusión del producto a través de las redes sociales y dispositivos móviles desde el inicio habría sido clave para que la ciudadanía conociera e interactuara con el aplicativo. Es preciso mencionar que la Contraloría está trabajando en la versión para celulares con el objetivo de masificar el uso de INFOBRAS.

- **Potenciar el uso de las tecnologías de información:**

  Las capacitaciones se han realizado de manera presencial; sin embargo, si bien el portal contiene manuales e instructivos, sería conveniente incorporar la capacitación virtual para potenciar la difusión y el uso del sistema.

- **Garantizar que los clientes internos usen el sistema de manera sostenida:**

  La sostenibilidad del uso del sistema por los clientes internos requiere un esfuerzo de mediano y largo plazo para que este se articule a los procesos de control que realizan las unidades de línea de la Contraloría.

- **No toda la ciudadanía está interesada:**

  Se debe considerar que no toda la ciudadanía está interesada en participar activamente con sugerencias. Por eso es importante que la estrategia de difusión del sistema se focalice en la sociedad civil organizada y en los medios de comunicación, quienes le dan un uso más intenso.

## 5. Condiciones para replicar la experiencia

Contar con un espacio de monitoreo, transparencia y participación ciudadana es altamente replicable. Dado el interés y la necesidad común que tiene la Contraloría de Chile con la peruana, de disponer de un sistema de información que refuerce el control y la supervisión a la ejecución de las obras públicas, desde abril de 2014 está replicando la experiencia en su institución con el apoyo de la Contraloría General de la República del Perú y del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

# 5.2 Control interno: autocontrol y autogestión para cautelar los recursos públicos y ser eficientes

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

La primera fase del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE), que abarcó el periodo 2012-2014, tuvo como uno de sus objetivos que las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) mejorasen la prestación de sus servicios con la aplicación de los criterios de orientación a la ciudadanía y buena gestión pública.

En ese marco se priorizó el fortalecimiento del control del ejercicio del poder en la acción pública como elemento esencial del buen gobierno. Así, el Programa BGyRE contribuyó a fortalecer el control interno (autocontrol) de los gobiernos regionales y locales, así como a potenciar la función orientadora y evaluadora externa de la Contraloría General de la República en este tema.

El control interno o autocontrol se define como un proceso integral que debe efectuar cada entidad respecto de su propia gestión para enfrentar riesgos y garantizar el logro de los objetivos gerenciales. Su efectivo desarrollo en el modelo peruano involucra dos pilares: (i) la implementación del control interno por las propias entidades y (ii) acciones de orientación y evaluación de la Contraloría.

La buena práctica que presentamos involucró el trabajo en ambos frentes. Por un lado, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado brindó asesoría al Gobierno Regional de Piura y a dos municipalidades distritales de Lambayeque —a la de Pueblo Nuevo, en Ferreñafe, y a la de Ciudad Eten, en Chiclayo— para diseñar un modelo de intervención piloto en control interno. Por otro lado, acompañó a la Contraloría General de la República en el desarrollo del marco conceptual y de un sistema de medición rápida del control interno (evaluación externa) a través del Índice de Implementación del Sistema de Control Interno (IISCI).

Las entidades del Estado, y de manera particular los gobiernos regionales y locales, han puesto en funcionamiento sus sistemas de control interno de manera limitada. De acuerdo a la medición del IISCI 2013 realizada por la Contraloría, la aplicación del control interno en los dos gobiernos locales con los que se trabajó fue del 38%, lo cual indica un nivel muy bajo, mientras que la situación del Gobierno Regional de Piura no era muy diferente, con un 41% de implementación.

El limitado ejercicio del control interno en las entidades públicas promueve una gestión débil, favorece la inadecuada utilización y cautela de los recursos públicos, genera ineficacia e ineficiencia en las operaciones de la entidad y propicia la prestación de bienes y servicios públicos de baja calidad.

Entre las principales causas del problema se encuentran las siguientes: (i) pocos equipos de profesionales en las entidades están capacitados en la aplicación del control interno;

(ii) la comprensión de los gestores públicos sobre el control interno y su importancia en la gestión es insuficiente y existe confusión sobre quiénes deben implementarlo; la mayoría de las instituciones considera que este es responsabilidad de la Contraloría, a través de sus Órganos de Control Institucional, y no de las propias entidades; y (iii) faltan orientaciones, criterios unificados y lineamientos comprensibles para la aplicación de acciones de control interno adecuadas a cada tipo de entidad.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La buena práctica tuvo como objetivo que el Gobierno Regional de Piura y las municipalidades distritales de Ciudad Eten y Pueblo Nuevo diseñaran y utilizaran instrumentos de control interno. Asimismo, que sus funcionarias y funcionarios se capacitaran para implementar el control interno como herramienta de gestión que promueve y optimiza la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en sus operaciones, y que mejora la calidad de los servicios públicos que se prestan a la ciudadanía.

Para alcanzar este objetivo, el Programa BGyRE desarrolló una estrategia que abarcó la sensibilización y capacitación de funcionarias y funcionarios, la asesoría para el diseño y la aplicación de instrumentos, así como el acompañamiento y la elaboración de herramientas para la sostenibilidad de la buena práctica.

Con este fin se llevaron a cabo los pasos y actividades que se detallan a continuación:

- **Identificación de las entidades contrapartes:**

  Se identificó al gobierno regional y a los gobiernos locales con los cuales se desarrollaría la experiencia a partir de los siguientes criterios: (i) contar con un avance incipiente en su sistema de control interno; (ii) mostrar voluntad política; (iii) tener condiciones políticas y sociales adecuadas para que el desarrollo de la buena práctica fuera viable y sostenible, tales como seguridad y espacio de trabajo para el equipo del Programa BGyRE; y (iv) estar ubicados en el área geográfica en la que interviene el programa.

- **Reuniones de coordinación y planificación de actividades:**

  Las reuniones se realizaron con los titulares y la alta dirección de las tres entidades para garantizar la voluntad política y el compromiso del personal de cada entidad.

- **Sensibilización y capacitación en control interno:**

  El primer paso fue lograr que los equipos de cada entidad comprendieran la importancia del control interno en la gestión pública y, de manera específica, su relevancia en cada una de las actividades que desarrollaban en la gestión diaria. Paralelamente se unificaron conceptos para que las funcionarias y los funcionarios manejaran el mismo lenguaje en esta materia. A su vez, el proceso tuvo como objetivo que el personal participara activamente en las tareas planificadas; por ejemplo, en el desarrollo del diagnóstico de control interno.

Se realizó un taller de sensibilización y capacitación sobre control interno en cada una de las tres contrapartes, dirigido a las y los integrantes del Comité de Control Interno así como al personal de las distintas unidades orgánicas. El taller duró un día y constó de ocho horas lectivas que incluyeron una parte teórica y una práctica con ejercicios y casos apropiados al tema. Se empleó material especialmente diseñado para el curso. Un consultor experto en control interno brindó la capacitación, mientras que la organización, la moderación y el acompañamiento estuvieron a cargo del equipo de asesoría del Programa BGyRE.

Taller de sensibilización y capacitación en control interno con representantes de la Municipalidad Distrital de Ciudad Eten, Lambayeque, 25 de setiembre de 2013. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

- **Elaboración del diagnóstico de control interno:**

  Este constituyó la línea de base del estado de aplicación del control interno en las instituciones involucradas. El análisis se realizó en la entidad en su conjunto y abarcó todas las áreas de control interno.

  Para el desarrollo del diagnóstico se utilizó la siguiente metodología:

  - Recopilación y estudio de información, documentos y análisis de la normativa vigente sobre control interno.
  - Aplicación de una encuesta sobre la percepción del control interno al personal de las instituciones.
  - Validación de los resultados obtenidos de la encuesta mediante la realización de entrevistas y la aplicación de cuestionarios.
  - Verificación de datos, contrastación de información, revisión de documentación y reuniones de trabajo.

Taller de sensibilización y capacitación en control interno con representantes de la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo, Lambayeque, 24 de setiembre de 2013. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

El diagnóstico fue dirigido por un consultor experto en control interno y requirió la participación activa y constante del personal de las distintas unidades orgánicas, por su conocimiento de la información necesaria para el diagnóstico y por su capacidad para brindarla.

Las entidades hicieron suyo el producto porque en su elaboración participó su propio personal, ya sea a través de encuestas y entrevistas o de proporcionar la información requerida. Esto permitió que el diagnóstico fuera presentado y validado por los equipos de trabajo y por la alta dirección.

- **Capacitación en análisis y gestión de riesgos:**

  El diagnóstico mostró que el análisis y la gestión de riesgos era el pilar del control interno con menor avance en las tres entidades. Por eso se organizó un taller de capacitación en este tema para cada una de las instituciones contrapartes.

- **Elaboración del plan de trabajo de mejoras en control interno:**

  Concluido el diagnóstico sobre el nivel de implementación del control interno se elaboró un plan de trabajo para revertir las debilidades encontradas. Se incluyó el cronograma y se identificaron las áreas responsables de la puesta en marcha del plan. La alta dirección de cada entidad validó las propuestas.

  El plan se elaboró a través de un instrumento en Excel que permitía mostrar el problema por solucionar, la propuesta de mejora, así como las personas responsables y los plazos.

  El objetivo del plan de trabajo fue brindar una hoja de ruta para lograr avances en el control interno, su correcto funcionamiento y la mejora continua. A fin de garantizar la efectiva implementación del plan de trabajo es recomendable que las propias gestoras y gestores públicos lo elaboren, pues son quienes conocen de manera más cercana los problemas de la entidad y la viabilidad real de las medidas que se proponen.

- **Priorización de actividades del plan de trabajo de mejora y su implementación:**

  Sobre la base del plan validado por los titulares y la alta dirección se priorizaron las

actividades que debía cumplir cada unidad orgánica en el corto, el mediano y el largo plazo. El Comité de Control Interno de cada entidad quedó a cargo del monitoreo y el seguimiento del plan priorizado y de elaborar los informes de avance de manera semestral.

Entre las principales dificultades encontradas en el desarrollo de la buena práctica están las siguientes:

- Las actividades cotidianas que debía realizar el personal de las entidades dificultaron los avances, pues las nuevas tareas le significaban una carga de trabajo adicional y, muchas veces, se postergaban los compromisos establecidos porque este debía abocarse a las acciones propias de sus funciones.

- Se careció de un equipo de asesoría del Programa BGyRE en el campo. Sus integrantes realizaban viajes con cierta frecuencia a las entidades; sin embargo, la ausencia de un equipo permanente limitó el trabajo diario y la coordinación de actividades con el personal del gobierno regional y de las municipalidades. Asimismo, dificultó el monitoreo y el seguimiento de los avances en las instituciones.

  Al no estar las asesoras y los asesores del Programa BGyRE de manera permanente en cada entidad, no se desarrollaron vínculos estrechos entre las personas, los que hubieran permitido una dinámica de trabajo más fluida y de intercambio constante.

Al lado de estas dificultades hubo tres factores importantes que contribuyeron al éxito de la experiencia, los cuales se presentan a continuación:

- La voluntad política de los titulares del Gobierno Regional de Piura y de las municipalidades distritales de Pueblo Nuevo y Ciudad Eten para implementar el control interno en sus entidades.

- La confianza de la alta dirección y del personal de las tres entidades en la asistencia técnica del Programa BGyRE.

- La buena disposición y la participación activa de las gestoras y los gestores públicos en las actividades planificadas en el marco de la buena práctica.

Taller de análisis y gestión de riesgos con representantes del Gobierno Regional de Piura, Piura, 22 de enero de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

## 3. Resultados alcanzados

El proceso de implementación del Sistema de Control Interno basado en el marco conceptual y las orientaciones que brinda la Contraloría General de la República consta de tres fases que todas las entidades del Estado deben llevar a cabo: planificación, ejecución y evaluación. A continuación se presenta la situación inicial encontrada antes del desarrollo de la buena práctica y la situación final con los resultados logrados en cada una de las fases.

**Cuadro 1. Situación inicial y final en las tres fases del control interno**

| Fases del control interno | Concepto | Situación inicial | Situación final |
|---|---|---|---|
| Planificación | Consiste en la formulación de un plan de trabajo que incluya los procedimientos orientados a implementar adecuadamente el sistema de control interno sobre la base de un diagnóstico previamente elaborado.<br><br>Son aspectos inherentes a esta fase asegurar el compromiso de la alta dirección y conformar un Comité de Control Interno. | Contaban con un Comité de Control Interno no actualizado ni aprobado y ninguna acción propuesta en materia de control interno. | ▪ Cuentan con un plan de trabajo que incluye los pasos y tareas para instaurar adecuadamente su sistema de control interno.<br>▪ Cuentan con el compromiso y la voluntad política del titular y de la alta dirección, expresados en el convenio suscrito con el Programa BGyRE y de instrucciones internas para priorizar este tema en la gestión.<br>▪ Tienen un Comité de Control Interno.<br>▪ Disponen de un diagnóstico del estado de implementación del control interno aprobado por la alta dirección. |
| Ejecución | Consiste en aplicar el sistema de control interno en los procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales, para lo cual la entidad desarrolla el plan de trabajo. | No desarrollado. | ▪ Cuentan con un plan de acción que contiene un conjunto de oportunidades de mejora para establecer lineamientos, políticas y controles necesarios que permitan operar el sistema de control interno, validado y priorizado.<br>▪ Está en curso la implantación de las recomendaciones del plan de acción, según las actividades priorizadas. |
| Evaluación | Consiste en evaluar los avances logrados y las limitaciones encontradas en el proceso de implementación del control interno. | No desarrollado. | ▪ Cuentan con instrumentos para el monitoreo y seguimiento del plan de trabajo de mejoras.<br>▪ Ponen en marcha las recomendaciones del plan de acción. |

Elaboración: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

La buena práctica cumplió el objetivo trazado pues se logró asesorar a los tres gobiernos contrapartes en el diseño y la aplicación de instrumentos de control interno y capacitar a sus funcionarias y funcionarios en esta materia.

Así, el Gobierno Regional Piura, la Municipalidad Distrital Ciudad Eten y la Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo iniciaron satisfactoriamente la implementación de sus sistemas de control interno como herramienta de gestión que contribuye a promover y optimizar la eficiencia, eficacia, transparencia y economía en sus operaciones y constituye una herramienta de gestión interna.

Asimismo, se lograron los objetivos propuestos en las tres entidades en la medida que el personal cuenta con conocimientos en materia de control interno y gestión de riesgos; cada institución dispone de un diagnóstico del estado del control interno y de un plan de trabajo de mejoras priorizado, así como de instrumentos que permiten la autoevaluación periódica y la sostenibilidad de esta herramienta de gestión.

## 4. Lecciones aprendidas

- Resulta indispensable contar con el compromiso y la voluntad política del titular y de la alta dirección para asegurar el cumplimiento de las actividades y resultados planificados. Asimismo, su viabilidad requiere la convicción y la participación de todo el personal de la entidad.
- Para desarrollar o replicar proyectos futuros es necesario considerar el trabajo de un equipo de asesoría que esté de manera permanente en la institución a la que se brinda la asistencia técnica, porque esto permite avanzar mejor en las actividades, dar mayor fluidez a las coordinaciones y alcanzar los objetivos de manera eficiente y sin dilaciones.
- Es imprescindible que los productos desarrollados se trabajen de manera directa con la participación del personal de la entidad, pues es la única forma de asegurar la apropiación del producto, así como su aplicabilidad y sostenibilidad en el tiempo.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

Es posible replicar la buena práctica de manera satisfactoria en otros gobiernos regionales y locales. Sin embargo, por el corto tiempo de duración resulta complicado implementar totalmente el control interno en todas las áreas, unidades orgánicas, procesos, actividades y operaciones de la entidad, tanto en los aspectos estratégicos como en los operativos.

Por ello es recomendable reorientar el alcance de la buena práctica, en el sentido de que no abarque la aplicación del control interno en todas las áreas o procesos de la institución, sino priorizar y centrarse en los procesos clave. Luego de eso, la entidad podría replicar la implementación de los controles en sus demás áreas.

# 5.3 Campaña “Informa-T”: la ciudadanía conoce sus derechos y el uso de los recursos en su localidad

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

Las instituciones de control y supervisión desarrollan diferentes estrategias y herramientas para difundir información a la ciudadanía. Una de ellas fue la iniciativa de la Contraloría General de la República de organizar ferias ciudadanas que convocaran a las principales instituciones de supervisión, como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de acercar sus servicios e instrumentos a la población para cautelar los recursos públicos y fomentar servicios de calidad con enfoque de derechos.

En este escenario, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) sumó esfuerzos de asistencia técnica para la implementación de las dos primeras experiencias de las denominadas ferias “Informa-T”.

El principal desafío que debió enfrentar esta buena práctica fue el desconocimiento que tenían las personas de los productos y canales que proveen las entidades de control y supervisión, y que puede utilizar como instrumentos de transparencia o para presentar quejas o reclamos específicos.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

La buena práctica se planteó como objetivo facilitar el acceso de la ciudadanía a la información y a los servicios de las instituciones de supervisión y control del Estado, y promover su participación mediante la vigilancia del uso de los recursos públicos.

Además se establecieron dos resultados:

- Desarrollar un espacio para el intercambio de información que permitiera a la ciudadanía conocer sus derechos e información relevante sobre los instrumentos y herramientas que ponen a su disposición la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el OSCE.
- Crear un espacio de articulación entre las instituciones de supervisión y control que les facilitara colaborar sinérgicamente para potenciar sus capacidades de acceso a la ciudadanía.

“Informa-T” es una feria al aire libre, que se realiza en la plaza de armas de una ciudad seleccionada, y que se propone como un espacio de encuentro entre la ciudadanía y las instituciones encargadas del control y la supervisión de las acciones del Estado para dar a conocer los servicios que brindan, mediante elementos lúdicos que se exponen en puestos y a través de presentaciones.

Feria "Informa-T" realizada en Tarapoto, San Martín, 12 de setiembre de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

Las principales etapas que se desarrollaron para poner en marcha la experiencia fueron las siguientes:

- **Diseño:**

  Si bien la iniciativa de la feria se originó en la Contraloría, la construcción colectiva del concepto y de la forma de la feria —con la Defensoría y OSCE— permitió que las tres instituciones se sintieran identificadas y comprometidas con su éxito. Esto significó coordinaciones y reuniones de trabajo entre las instituciones tanto en sus sedes centrales en Lima como entre sus oficinas desconcentradas, además del diálogo constante por la vía telefónica o de manera virtual.

- **Preparación:**

  Para la ejecución de las ferias fue necesario considerar las tareas propias de la convocatoria y las gestiones administrativas.

  A fin de asegurar la asistencia a los eventos se canalizaron las invitaciones a las organizaciones de la sociedad civil y a otros grupos de interés a través de cartas que emitieron las unidades desconcentradas de las tres instituciones de manera física y virtual. La difusión consideró canales tales como páginas web, redes sociales, volanteo y radio.

  Además, la realización de cada feria requirió un conjunto de gestiones administrativas; entre otras, las referidas a permisos de uso de espacios y servicios públicos, el diseño y la elaboración de los materiales de la estrategia comunicacional de la feria o la contratación de servicios de montaje de la infraestructura necesaria y servicios conexos.

- **Implementación:**

  En Tarapoto, la feria "Informa-T" se realizó en la plaza de armas el 12 de setiembre de 2014. Para esta actividad se contó con el apoyo de 14 personas de las tres instituciones y del Programa BGyRE.

  En Trujillo, la feria "Informa-T" se llevó a cabo el 19 de setiembre del mismo año, también en la plaza de armas. Contó con la participación de 33 personas de las tres instituciones y del Programa BGyRE.

Feria "Informa-T" realizada en Tarapoto, San Martín, 12 de setiembre de 2014. Foto: Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado

El poco conocimiento de los ámbitos en los que se realizaron las ferias implicó un esfuerzo mayor en la identificación de condiciones, actores y proveedores. Para este fin resultó relevante el aporte de las unidades desconcentradas de la Contraloría General de la República y de la Defensoría del Pueblo.

Entre los principales factores que contribuyeron al éxito de la experiencia estuvieron los siguientes:

- La estrecha coordinación entre las tres instituciones, a nivel central y a nivel desconcentrado, fue clave para lograr la articulación de los esfuerzos y la creación de un concepto común.
- El trabajo conjunto de las unidades desconcentradas de las tres instituciones contribuyó a que la organización de cada feria contara con el conocimiento adecuado de los usos y costumbres del ámbito respectivo y facilitó la coordinación operativa que demandaba su realización.
- La sinergia que se creó entre las tres instituciones fue muy buena. Independientemente de la lógica institucional que caracteriza a cada una, en el trabajo de las ferias se complementaron bien con el objetivo de llegar de manera óptima a las ciudadanas y los ciudadanos.

- El apoyo logístico y de personal de las unidades desconcentradas de las tres entidades fue fundamental. Además de las personas que asistieron al evento para atender los puestos, las unidades desconcentradas contribuyeron con diferentes materiales, equipos y con la logística.

## 3. Resultados alcanzados

La implementación de las dos primeras experiencias de la feria "Informa-T" hizo posible crear un espacio de intercambio que permitió a los participantes conocer el rol de las tres instituciones y los productos que se promocionaron: derecho ciudadano a acceder a la información, INFOBRAS (Sistema de Información de Obras Públicas), Registro Nacional de Proveedores, Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y denuncias en materia de contrataciones.

En la feria de Tarapoto hubo aproximadamente 400 asistentes y en la de Trujillo 1200. La mayor concurrencia en esta última ciudad respondió a su mayor tamaño y a la facilidad para acceder a la plaza central.

Por otro lado, las ferias "Informa-T" produjeron una sinergia espontánea entre las tres instituciones involucradas, la Contraloría, la Defensoría y el OSCE, en el esfuerzo por llegar con sus productos y servicios a la ciudadanía. Este trabajo conjunto continuará en el futuro.

## 4. Lecciones aprendidas

- Aunque la feria es un espacio importante de socialización, esta debe concebirse como un instrumento que es parte de una estrategia más amplia de difusión de las entidades del Estado hacia la ciudadanía. Este aprendizaje toma en consideración la evidencia encontrada a través de las encuestas aplicadas en las ferias, pues estas mostraron que existe una gran diferencia entre los conocimientos que ya tenía la ciudadanía sobre las tres instituciones y aquellos que adquirió durante cada evento. Estos últimos fueron diferentes por cada institución.

- La sinergia producto del trabajo conjunto entre la Contraloría, la Defensoría y el OSCE ofrece un alto potencial para llegar a la ciudadanía con mayor contundencia que de manera individual. Por eso es necesario fortalecer los espacios de cooperación en esta materia.

- La Defensoría del Pueblo y sus oficinas desconcentradas fueron muy importantes debido a su alto grado de legitimidad en la ciudadanía y su conocimiento de los actores en el territorio, tanto de la sociedad civil, como de la prensa y de otras instituciones.

- En materia metodológica y logística, la implementación de las ferias debería considerar algunos aspectos básicos:

  - Es clave realizar reuniones interinstitucionales que permitan llegar a acuerdos para asegurar una buena y fluida coordinación, así como para recoger ideas,

sugerencias y aportes de cada entidad. Dada la naturaleza desconcentrada de las tres instituciones, es preciso que las reuniones de coordinación se realicen en los dos niveles, nacional y local.

- Es importante realizar visitas a las ciudades donde se llevarán a cabo las ferias para coordinar con las oficinas desconcentradas los detalles operativos y logísticos, así como para asegurar la buena planificación y el apropiado diseño de la actividad.
- Para asegurar una mayor convocatoria se deben usar medios de difusión tales como la radio, las redes sociales y los medios de comunicación local. Contar con información sobre los medios radiales, escritos y televisivos con mayor llegada permite elegir los canales más adecuados para la difusión.

## 5. Condiciones para replicar la experiencia

La experiencia demostró que las ferias son un espacio convocante para acercar los servicios de las instituciones del Estado a la ciudadanía a través de una lógica especialmente diseñada, que permita que las personas se sientan cómodas y encuentren mensajes y materiales con un lenguaje que les es familiar y comprensible.

Se ha demostrado que las ferias “Informa-T” pueden desarrollarse de manera adecuada y tienen un alto grado de aceptación en diferentes realidades, siempre y cuando se considere una cuidadosa previsión de los aspectos logísticos y de la geografía del lugar donde se implementan.

# 5.4 Gestión de la información sobre conflictividad social en el ámbito local y regional: aporte de la Defensoría del Pueblo a la transformación de los conflictos sociales

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

De acuerdo a la información alcanzada por la Defensoría del Pueblo, los conflictos sociales en el Perú se incrementaron de 47 registrados en marzo de 2004 a 217 en octubre de 2014.[1] La cifra ha fluctuado en ese periodo; la tendencia fue ascendente hasta el año 2009 y adquirió cierta estabilidad a partir entonces, con un promedio aproximado de 250 conflictos mensuales.[2]

Lamentablemente, el número de conflictos sociales que se resuelve no disminuye la cifra total de conflictos, ni significativa ni sostenidamente, debido a que aparecen nuevos en un número mayor o similar a los resueltos. Esto pone de manifiesto las debilidades de la intermediación política, de las capacidades de la gestión pública y de las prácticas de diálogo.[3]

A su vez, el escalamiento de la violencia junto a la incapacidad del Estado para atender oportunamente las demandas sociales y transformar los conflictos sociales pueden dificultar la gestión pública y la adecuada prestación de servicios públicos a la población. En ocasiones, esto genera problemas de ingobernabilidad e interrupción de servicios a la ciudadanía, con la consiguiente afectación de sus derechos fundamentales.

En este escenario resulta determinante contar con información sobre las situaciones de conflictividad social en el país, que incluya la caracterización de las demandas y de los actores involucrados, así como un registro de las acciones de las instituciones públicas y de los acuerdos y compromisos entre las partes en conflicto para fortalecer la capacidad del Estado de dar una respuesta adecuada y oportuna. Asimismo, dicha información puede promover la vigilancia ciudadana y reforzar la capacidad de la administración estatal para supervisar el respeto de los derechos fundamentales en juego.

Hasta el año 2009 existía una situación crítica de desinformación sobre los conflictos sociales en el país —especialmente respecto de los sucesos en el ámbito local y regional— y no había mecanismos de monitoreo, de sistematización y de difusión periódica de información sobre los casos, intervenciones y acuerdos relativos a la conflictividad social, lo cual impedía prevenirlos y transformarlos, de manera sostenible. Tal desinformación contribuía al escalamiento e intensificación de la violencia, debilitaba las capacidades de gestión de las instituciones en la prestación de servicios públicos e impactaba

1 De los 217 conflictos sociales, 171 eran activos y 46 latentes según el Reporte de conflictos sociales n.º 128 de la Defensoría del Pueblo.
2 Ibídem.
3 Defensoría del Pueblo (2012). *Violencia en los conflictos sociales*. [Serie Informes Defensoriales n.º 156]. Lima: Defensoría del Pueblo, p. 125.

negativamente sobre la vigencia de los derechos de las personas y la gobernabilidad en el Perú.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

Frente a este desafío, el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado apoyó la iniciativa de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo para desarrollar un modelo de gestión de la información producida en el ámbito local y regional sobre la conflictividad social en el Perú, que sirviera para la supervisión de la administración estatal, aportara a la transformación de los conflictos sociales, contribuyera a la gobernabilidad de los tres niveles de gobierno y garantizara la protección de los derechos fundamentales.

La buena práctica consistió en gestionar la información recogida de las fuentes locales, regionales y nacionales sobre conflictos sociales, de tal manera de permitir a la Defensoría del Pueblo intermediar en estos y aportar a su transformación de forma más cercana a la realidad local o regional.

El sistema de monitoreo de conflictos sociales sistematiza, articula y reporta la información proporcionada por los actores que intervienen en estos, la cual se canaliza a través de las 28 oficinas defensoriales y los 10 módulos de atención defensorial que tiene la Defensoría del Pueblo en los 24 departamentos del país y en la Provincia Constitucional del Callao.

Al inicio de la buena práctica, la Defensoría del Pueblo contaba con un registro básico sobre los conflictos sociales que no le permitía aprovechar óptimamente ni potenciar la riqueza de la información que brindaban las oficinas defensoriales y los módulos de atención defensorial, ubicados permanentemente en el territorio y vinculados directamente con los problemas de la realidad local y regional. Esta situación dificultaba su labor de intermediación y limitaba su contribución a la transformación de los conflictos sociales.

Para revertir esta realidad se diseñó y desarrolló una estrategia que contó con tres momentos:

- ***Benchmarking:***[4]

  El Programa BGyRE invitó a la Defensoría del Pueblo a conocer el sistema de monitoreo de conflictos sociales del Estado Plurinacional de Bolivia, como un instrumento de gestión de información sobre la conflictividad social que permitía atender las demandas sociales provenientes de las diferentes localidades del país, monitorear los conflictos y contribuir a transformarlos.

  El conocimiento de esta experiencia motivó a la Defensoría del Pueblo y al Programa BGyRE a replicar el sistema, previa adaptación a la realidad peruana y a que su manejo recayera en un organismo constitucional autónomo de supervisión encargado de la protección de los derechos fundamentales, como la Defensoría del Pueblo.

4 Estudio comparativo de las mejores prácticas.

- **Diseño:**

  - Con el apoyo del Programa BGyRE, la Defensoría del Pueblo diseñó un sistema de información y monitoreo de conflictos sociales con capacidad para sistematizar, articular y reportar información sobre la conflictividad social en el Perú, que incorporaba a las oficinas defensoriales en el proceso de gestión de la información.

  - La participación de las oficinas defensoriales se sustentó en la convicción de la Defensoría del Pueblo de que la presencia local y regional de sus unidades desconcentradas era un elemento estratégico de su organización y actuación, en particular en el ámbito de la intervención defensorial en conflictos sociales. La presencia y actuación institucional permanente en el territorio permitía conocer las complejidades de la realidad local y el contexto en el que tenían lugar los conflictos. En tal sentido se valoró la calidad de la información recogida y producida por estas oficinas.

  - El diseño de la plataforma de gestión de la información pasó por dos etapas bien delimitadas. La primera versión del sistema consistió, principalmente, en una plataforma para el registro, organización y reporte de información. Esta se organizaba en función de criterios tales como actores, presencia de violencia, demandas temáticas, pobreza, actividades económicas, derechos vulnerados e intensidad, entre otros.

    La segunda versión buscó cualificar los criterios de organización de la información con la finalidad de que el sistema se constituyera en un instrumento de gestión de la intervención y supervisión defensorial, con una participación potenciada de las oficinas de la Defensoría en el territorio. La segunda versión del sistema tiene módulos que se corresponden con las fases de la intervención defensorial en materia de conflictos sociales. Así, se han considerado los módulos de registro, análisis, intervención, seguimiento de acuerdos, reportes e investigación.

Reporte mensual sobre conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, elaborado con la información gestionada por el sistema de monitoreo de conflictos sociales. Recuperado de: http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php

- **Implementación:**

  La Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo asumió la responsabilidad del Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales y se hizo cargo de su alimentación permanente a través del flujo de información y de la estrecha relación que existe entre la adjuntía y las oficinas defensoriales en todo el país.

  Así, la adjuntía brinda lineamientos generales y especializados para la intervención de las oficinas defensoriales en los conflictos sociales. Además, las apoya cuando intervienen en los conflictos que se desarrollan en los ámbitos territoriales de su competencia y contribuye con el análisis de los casos en cada situación concreta. A su vez, las oficinas alcanzan información sistematizada y procesada sobre los conflictos sociales en sus localidades y regiones, a través de los canales de alimentación del sistema de información y de los flujos institucionales de información entre las oficinas defensoriales y la adjuntía.

El desarrollo de la buena práctica enfrentó algunas dificultades que se mencionan a continuación:

- Tomar como referencia una buena práctica de Bolivia dificultó el proceso de réplica y adaptación. El hecho de que, en la primera etapa del diseño, el equipo de asesoría del Programa BGyRE tuviera como lugar de residencia otro país dilataba el proceso de asistencia técnica y la conclusión de cada una de sus etapas.

- El sistema de gestión de la información de Bolivia estaba instalado en un organismo del Poder Ejecutivo. La adaptación del modelo para que fuera implementado por un organismo constitucionalmente autónomo encargado de la protección de derechos fundamentales, como la Defensoría del Pueblo, supuso un esfuerzo especial.

- El diseño del modelo de gestión de la información y del sistema de información, hasta llegar a su versión actual, ha exigido un alto nivel de conceptualización y abstracción dada la complejidad de la temática sobre conflictos sociales y la estructura de la organización defensorial.

Estas dificultades fueron contrarrestadas con otros factores que contribuyeron al desarrollo exitoso de la experiencia. Entre ellos, los siguientes:

- La alta legitimidad que tiene la Defensoría del Pueblo entre la ciudadanía permitió sostener el sistema de información y los reportes, aun frente a los cuestionamientos o el rechazo que pudieron generar en un primer momento en las entidades supervisadas.

- La organización institucional de la Defensoría del Pueblo, que comprende oficinas defensoriales ubicadas en el territorio, contribuyó a asegurar un modelo de gestión y un sistema de información sobre los conflictos sociales de alta calidad, los cuales, a su vez, han potenciado la función recomendatoria y la legitimidad de la intervención de la Defensoría del Pueblo en el tema.

- La gran confianza de la Defensoría del Pueblo en el Programa BGyRE favoreció la constitución de un equipo de trabajo y desarrollo de la buena práctica idóneo para cumplir con criterios de calidad técnica y pertinencia.

- La existencia de una buena práctica similar en Bolivia facilitó la concepción del modelo y del sistema.

## 3. Resultados alcanzados

El objetivo se ha cumplido porque la Defensoría del Pueblo cuenta con un modelo de gestión de la información sobre la conflictividad social en el Perú que le permite sistematizarla, articularla y difundirla oportunamente, y que recibe un aporte fundamental de la información que se recoge y procesa en los ámbitos locales y regionales. Esto le da la oportunidad de conocer de manera cercana estas realidades.

El sistema de información y monitoreo de conflictos sociales no constituye solo una plataforma que registra y reporta información, sino que ha fortalecido la labor de la Defensoría del Pueblo en la intermediación de los conflictos sociales para proteger los derechos en el contexto de la conflictividad del país. Asimismo, contribuye a mejorar la intervención y la respuesta de las entidades estatales vinculadas a los conflictos y favorece la vigilancia ciudadana sobre tales situaciones.

Los reportes del sistema que la Defensoría publica mensualmente brindan información actualizada y detallada sobre la conflictividad social en el país y su relación con los derechos fundamentales vinculados a cada caso.

Los reportes han posicionado en la opinión pública la idea de que es un deber del Estado atender oportunamente los conflictos y han contribuido a que se valore el diálogo como un mecanismo idóneo para la transformación de los conflictos sociales y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

La presencia de estos mensajes en la opinión pública ha favorecido la disposición de los gobiernos que se sucedieron en el periodo 2006-2014 por crear y fortalecer oficinas especializadas de prevención y atención de conflictos sociales.

## 4. Lecciones aprendidas

- Es indispensable contar con el compromiso de los titulares de las entidades involucradas para el desarrollo y sostenibilidad del modelo de gestión y del sistema de información, dado su carácter complejo y de largo plazo.
- La participación activa de las unidades desconcentradas en el desarrollo de la buena práctica y la construcción de la información contribuye a asegurar su calidad y el compromiso de estas unidades con la misión institucional en el tema. Esto permite regionalizar la información, lo que tiene mayor potencial de impacto en el territorio.
- La provisión de información como un servicio a la ciudadanía legitima a las entidades públicas y fortalece tanto la comunicación de sus mensajes como su intervención.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

El modelo de gestión de la información y el sistema que lo soporta es replicable, como se ha podido apreciar a partir de la descripción del origen de la iniciativa en el Perú. Existía un modelo similar en Bolivia que se adaptó a la experiencia de la Defensoría del Pueblo y a la realidad peruana.

La buena práctica podría replicarse también para un esquema de relaciones entre el Poder Ejecutivo central y los gobiernos regionales y locales. La respuesta del primero a las demandas sociales de las distintas localidades del país podría apoyarse intensamente en la información recogida y producida por los gobiernos regionales y locales, si se considerase un modelo de gestión de la información que integrara a estos actores y a los respectivos flujos institucionalizados de información.

# Capítulo

# 6

## Participación y concertación en la gestión pública

# 6.1 Fortalecimiento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la provincia de Condorcanqui con enfoque intercultural

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) de la provincia de Condorcanqui, Amazonas, funciona desde hace varios años como un foro de discusión en el que participan de forma discontinua los principales actores del Estado y de la sociedad civil de la provincia, muchos de ellos representantes de los pueblos amazónicos awajún y wampis.

En un esfuerzo por fortalecer las mesas provinciales y con la asesoría técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE), la mesa del departamento de Amazonas reconoció la necesidad de fortalecer la MCLCP de Condorcanqui, en especial por su contexto intercultural.

El desafío identificado para la MCLCP de Condorcanqui consistió en mejorar su institucionalidad, ya que no contaba con un plan operativo, no se había establecido su Comité Ejecutivo Provincial y estaba pendiente capacitar a sus miembros en las funciones y tareas de una mesa de concertación. Si bien los documentos e instrumentos de la MCLCP nacional se habían adecuado para el trabajo en contextos locales, estos no se habían adaptado a las características de un ámbito intercultural, lo cual es muy importante ya que se trata de contextos muy específicos.

Por tanto, el primer paso en el fortalecimiento debía ser el desarrollo de un concepto adecuado al contexto. Esto se dificultó por las limitadas capacidades del equipo de la mesa regional y por la ausencia de compromiso e identificación de las y los miembros de la MCLCP provincial con un espacio de concertación cuyas funciones y beneficios desconocían. Además, la mesa provincial estaba acostumbrada a trabajar solo con el apoyo de la regional y de otras instituciones.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

Una vez identificadas las necesidades de fortalecimiento de la MCLCP provincial, el objetivo general del proceso fue superar las deficiencias consideradas como las más urgentes. Los focos principales de atención fueron la formalización del espacio y la capacitación de sus integrantes.

La buena práctica, impulsada por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Amazonas, con el apoyo técnico del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, buscó constituir una mesa provincial sostenible en el contexto intercultural, que representara de forma adecuada a los habitantes de la provincia y que pudiera trabajar de forma continua, sin depender del apoyo permanente del nivel regional.

El trabajo con la MCLCP de Condorcanqui se inició en julio de 2013 y el punto de partida fue la definición de la hoja de ruta y de la lista de control correspondiente, como documentos de orientación para el fortalecimiento de las mesas provinciales del departamento. Estos se elaboraron con el Comité Ejecutivo Regional de la MCLCP de Amazonas.

Como primer paso se consideró un diagnóstico de la situación de estos espacios de concertación en cada provincia. Condorcanqui destacó como un caso particular, no solo por su condición de ámbito multicultural, sino también por ser la única provincia con una MCLCP en funcionamiento.

El diagnóstico se elaboró de forma participativa en un taller con las autoridades provinciales, tanto las estatales como las tradicionales de los pueblos indígenas, además de otros actores de la sociedad civil. Con estas personas se hizo un balance del trabajo de la MCLCP para conocer las buenas prácticas y el estado actual de la mesa. Al mismo tiempo se las capacitó en las funciones y el carácter de una MCLCP para luego validar la hoja de ruta. Esto último se basó en los conocimientos de los participantes.

Se tomaron como insumos las dificultades identificadas y, también de forma participativa, se determinaron los pasos necesarios para superarlas. Se priorizaron las metas, a partir de las cuales se ajustó la hoja de ruta general al caso específico de Condorcanqui. Se dio siempre prioridad a los resultados del trabajo participativo y se aprovechó para ello el margen de acción que ofrecía una mesa de concertación.

Mediante la definición democrática de las prioridades se aseguró el compromiso del conjunto de actores y se pasó a determinar los objetivos específicos y los plazos para alcanzarlos. En este proceso se hizo hincapié en definir tiempos factibles para cumplirlos en función de la realidad de la provincia, lo cual supuso tomar en cuenta los altos costos de traslado, las distancias y la disponibilidad de los actores, además de las débiles capacidades de la mesa provincial para trabajar sin el apoyo de la regional. Se consideró la posibilidad de acompañamiento de la MCLCP regional, ya que un evento en la capital provincial, Santa María de Nieva, requiere dos días de viaje.

En la misma actividad en la que se llevó a cabo el diagnóstico participativo de la mesa provincial se hicieron preguntas sobre cómo trabajar el aspecto intercultural. Se relataron experiencias del pasado y se analizaron lecciones aprendidas y buenas prácticas, a fin de determinar lo que se debía tomar en cuenta para el trabajo en la provincia. Igualmente se consultó a personal experto de la zona.

La planificación, la realización y la evaluación de los eventos se basaron en los resultados del análisis mencionado; además se actuó siempre en estrecha coordinación con los aliados locales y con otras instituciones interesadas en fortalecer la mesa provincial. Entre estas, las siguientes: UNICEF, Coordinación Territorial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Dirección Regional de Salud y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Tomando en cuenta que muchos actores querían intervenir en las reuniones de la mesa, el cronograma se definió siempre de forma flexible para permitir las más amplias discusiones e intercambios entre sus integrantes y se tomó en cuenta la costumbre local de participar en los debates de manera extensa, tanto en el pleno como en el trabajo en grupos. Los únicos límites que se pusieron tuvieron la intención de establecer dimensiones tales a la discusión que permitieran lograr las metas de cada evento.

Se consideró el contexto trilingüe de la provincia (awajún, wampis y castellano) y el hecho de que los actores regionales no manejaran las lenguas nativas. Por eso, los talleres se condujeron en castellano, con espacios de discusión en los otros dos idiomas, sobre todo para garantizar un buen entendimiento de las nociones clave —por ejemplo, del concepto Acuerdos de Gobernabilidad—, que se trabajaron entre junio y setiembre con la MCLCP de Condorcanqui. Posteriormente, los resultados de los debates en awajún y wampis se tradujeron al castellano. Se respetó la cultura principalmente oral de los habitantes de la provincia y solo se repartieron documentos esenciales; los eventos dieron prioridad a la transmisión oral de la información.

Se eligió y constituyó el Comité Ejecutivo Provincial (CEP), además se confirmó en el cargo al coordinador de la MCLCP provincial. En el evento de diagnóstico se destacó la necesidad de formalizar la mesa mediante un acto público. Por eso, una vez constituido el CEP, sus integrantes y su coordinador juramentaron en una ceremonia oficial dirigida por el sacerdote local.

Juramentación del Comité Ejecutivo Provincial de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Condorcanqui, 22 de noviembre del 2013. Foto: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Condorcanqui

Después de consolidar al CEP, con sus integrantes acreditados por las respectivas instituciones y organizaciones, se realizaron capacitaciones continuas a esta instancia sobre temas relacionados con el trabajo de la MCLCP, sobre todo en lo que se refiere al seguimiento concertado y a la construcción de los Acuerdos de Gobernabilidad. Para aumentar la visibilidad de la mesa, las jornadas se difundieron a través de la prensa local.

De esta manera se llegó a tener una MCLCP provincial formalizada e institucionalizada, con alta participación de los integrantes del CEP, del Estado y de la sociedad civil en las reuniones. La mesa cuenta hoy con capacidades para liderar procesos complejos; por ejemplo, la construcción de los Acuerdos de Gobernabilidad provinciales —consiguieron la firma de ocho de un total de once candidatos— y el seguimiento concertado a la implementación del Plan de Acción para la Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil en la Provincia de Condorcanqui 2013-2015. En estos procesos, la mesa de Condorcanqui contó con el apoyo puntual de la mesa regional en aspectos relacionados con la logística y los insumos para los contenidos de la actividad, aunque ya se encontraba en camino a la autogestión.

Debate entre los candidatos a la alcaldía provincial de Condorcanqui en el marco de la construcción de los Acuerdos de Gobernabilidad provinciales, Condorcanqui, 29 de agosto de 2014. Foto: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Condorcanqui

Una gran dificultad para el trabajo coordinado con el nivel regional es la distancia a la capital, Chachapoyas, lo cual ocasiona altos gastos de transporte y una inversión de tiempo considerable. Este problema para la buena práctica se pudo solucionar parcialmente al unir esfuerzos logísticos, organizativos y financieros entre todas las instituciones que trabajan en la provincia y que tienen interés en el fortalecimiento de la MCLCP provincial. Así fue posible organizar reuniones especiales en el nivel regional dedicadas al análisis de la situación y la planificación de eventos con la mesa de concertación de Condorcanqui. Los aliados del nivel regional —y también provincial— fueron clave para cumplir los objetivos del proceso.

Las distancias en la provincia, producto de la difícil geografía y la extensión de la misma, fueron un obstáculo. Una consecuencia de esto es la existencia de varias asociaciones indígenas que tienen liderazgo local, aunque carecen de federación provincial; otro efecto es la complicada participación de los líderes y lideresas indígenas en las reuniones de la mesa. Por eso hubo que gestionar —y lograr— un compromiso que garantizara la representación de las poblaciones indígenas en la MCLCP provincial ante la imposibilidad de que participaran regularmente en el Comité Ejecutivo Provincial. Esto se reflejó en la composición equilibrada del CEP y en la convocatoria a más representantes indígenas a los eventos clave.

Otro problema encontrado en el camino, después de varios meses de trabajo con la MCLCP provincial, fue la sensación de descontento de sus propios integrantes y del coordinador con los avances de la mesa y su todavía débil rol. A fin de revertir esta situación se resaltó que el proceso de fortalecimiento es de larga duración y se elaboró un balance preliminar en el CEP. Se hizo una valoración participativa de los logros de la mesa provincial, lo que permitió a sus integrantes darse cuenta de lo alcanzado y motivarse para seguir trabajando.

Los limitados conocimientos de los miembros de la mesa departamental sobre la cultura y los idiomas locales se superaron mediante la estrategia descrita de respetar la diversidad lingüística y cultural de la provincia —y la utilización de las tres lenguas—, sin dejar de lado las estrategias definidas por los actores provinciales y regionales para alcanzar la meta de fortalecimiento y sostenibilidad de la mesa provincial.

Una dificultad que surgió en el proceso de construcción de los Acuerdos de Gobernabilidad, que afectaba el trabajo de la MCLCP, fue el desconocimiento de sus integrantes de las

funciones y competencias no solo de la mesa, sino también de la municipalidad provincial. Por tanto se realizó una capacitación sobre estos temas, con la participación de la municipalidad provincial y del coordinador local de la mesa.

## 3. Resultados alcanzados

Se puede decir que el objetivo planteado se cumplió en su mayor parte, pues la MCLCP de la provincia de Condorcanqui se ha fortalecido en sus aspectos formales: el CEP se ha acreditado y ha juramentado; cuenta con un coordinador elegido; el plan operativo está en proceso de implementación y su trabajo se difunde en los medios de comunicación locales.

También se ha avanzado en el fortalecimiento de las capacidades de sus integrantes, sobre todo del coordinador y de las personas que integran el CEP, para hacer seguimiento concertado, conducir el proceso de construcción de los Acuerdos de Gobernabilidad provincial y llevar a cabo reuniones y eventos, con apoyo puntual de la MCLCP regional.

### Testimonio

*"En el transcurrir de los años en los que asumí la función de coordinador provincial, la MCLCP de Condorcanqui ha tenido una participación activa en el desarrollo de la provincia de acuerdo a sus posibilidades, sobre todo en los ámbitos de salud y educación. Esto ha sido posible gracias al apoyo permanente de la mesa regional y de sus aliados, que siempre están pendientes del fortalecimiento de esta mesa. De esta forma, la mesa se ha establecido como el único espacio de concertación en la provincia, en el cual todos los actores sociales del Estado y de la sociedad civil coordinan sus esfuerzos. Hemos logrado integrar a las entidades del Estado, ya que estaban muy distantes de todos los demás actores, en especial la municipalidad".*

**Hugo Samaniego Gutiérrez**
Coordinador de la MCLCP provincial de Condorcanqui

Además, el proceso se ha realizado de forma participativa y con respeto a la diversidad cultural de la provincia. Se ha logrado una representación adecuada de sus habitantes.

### Testimonio

*"La mesa de Condorcanqui es un espacio provincial que lidera la concertación entre el Estado y la sociedad civil desde el año 2002. En los últimos dos años, su fortalecimiento ha servido para consolidar el Comité Ejecutivo Provincial y facilitar la concertación para el seguimiento de los programas presupuestales. Se ha reforzado el liderazgo del coordinador que fue elegido el año 2013 y se ha logrado el compromiso de las entidades de nivel regional para realizar intervenciones articuladas y concertadas en la provincia, con especial atención en el desarrollo social. En este proceso, la MCLCP se está posicionando como el único espacio de concertación en la provincia, con más representatividad por su respeto a la interculturalidad provincial".*

**Rosa Yopán Chocaca**
Secretaria Ejecutiva de la MCLCP de Amazonas

Hoy, que la MCLCP provincial ha empezado a adquirir prestigio, es importante continuar con el acompañamiento a fin de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, sobre todo porque con las elecciones municipales habrá cambio de autoridades y de funcionarias y funcionarios, lo cual implicará también modificaciones en los integrantes del CEP.

## 4. Lecciones aprendidas

El proceso sistematizado ha mostrado que el trabajo de fortalecimiento de una MCLCP provincial en un ámbito intercultural requiere más flexibilidad que el trabajo en otras provincias. No es imposible la aplicación de herramientas y el uso de esquemas universales, pero es necesario dejar más espacio para cambios que permitan adaptarse al contexto intercultural.

Además del respeto a las costumbres es indispensable indagar y utilizar los medios y formas de comunicación y aprendizaje habituales de cada cultura. Los compromisos son importantes, tanto para cumplir las metas definidas —al tiempo que se respeta la forma local de trabajo y de discusión—, como para encontrar un equilibrio entre lo ideal y lo factible. En este caso, por ejemplo, se buscó un equilibrio en la participación de líderes y lideresas indígenas en el CEP.

De la misma forma se ha podido notar que el trabajo en el contexto intercultural de esta provincia requiere más tiempo que en otras. No solo hay que tomar en cuenta las costumbres locales en los eventos —que demandan tiempos más largos, por ejemplo—, sino también en el análisis y la planificación. En lo que se refiere al trabajo con los actores es importante reservar espacios para discusiones en los idiomas locales y asegurar que todos entiendan todo; es decir, se requiere traducir las conclusiones a un idioma común, y tomar en cuenta el dominio del castellano de los participantes.

Otro punto importante consiste en dar liderazgo a los actores locales para que se apropien del proceso y de "su" mesa provincial; también apoyarlos en la valoración de su trabajo para mantener la motivación, especialmente cuando el inicio de la tarea resulta difícil.

En este marco ha sido útil reducir poco a poco el apoyo del nivel regional para que la MCLCP provincial camine sola. Esto requiere una cuidadosa coordinación con los aliados en este proceso, los cuales han sido otro factor clave para alcanzar los objetivos definidos al haber aportado conocimientos, recursos y apoyo logístico.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

En cuanto a la posibilidad de replicar la buena práctica, hay que recordar que cada ámbito intercultural es diferente, pero los aspectos generales que deben tomarse en cuenta en este tipo de trabajo, y que se han explicado, valen para todos los espacios interculturales. Los detalles y ajustes varían en función de cada cultura con la que se trabaja.

# 6.2 Elaboración participativa del Acuerdo de Gobernabilidad en la provincia de Angaraes

## 1. Desafíos a los que responde la buena práctica

El fortalecimiento de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) provinciales y distritales es una de las metas principales de la asesoría técnica que brinda el Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE) a las mesas regionales en su ámbito de intervención. Un aspecto importante en esta orientación es el rol de estas instancias en el impulso del Acuerdo de Gobernabilidad provincial.

El Acuerdo de Gobernabilidad representa un conjunto de propuestas que elabora de manera concertada la sociedad civil en los cuatro ejes de desarrollo humano: social, económico, ambiental e institucional. Para ello, durante los procesos electorales promueve espacios de diálogo sobre los planteamientos de las candidatas y los candidatos en relación con estos temas. El objetivo es que quienes resulten elegidos asuman la responsabilidad por el acuerdo y, durante su gestión, ejecuten las propuestas pactadas. La sociedad civil asume el compromiso de desarrollar un plan de seguimiento concertado para vigilar el cumplimiento del Acuerdo de Gobernabilidad.

Para el proceso electoral del año 2014, el acuerdo fue impulsado por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, a través del colectivo por el Acuerdo Regional y el Desarrollo de Huancavelica, el cual está integrado por diversas organizaciones de la sociedad civil y cuenta con una estructura propia, conformada por un comité coordinador y un pleno, cuyas reuniones se realizan en el local de la MCLCP.

La construcción del Acuerdo de Gobernabilidad en el ámbito local, es decir en las provincias y distritos del departamento, se incluyó en el plan operativo anual de la MCLCP regional para el año 2014. En este marco se emprendió el proceso de elaboración del acuerdo en la provincia de Angaraes, para lo cual se contó con el interés y apoyo de varias instituciones integrantes del Colectivo por el Acuerdo Regional y Desarrollo de Huancavelica, tanto de organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONG) que intervienen en la provincia, como de las organizaciones sociales de la población.

La provincia de Angaraes no contaba con una mesa activa. A pesar de que se había trabajado un mapeo de actores interesados en la concertación, los intentos anteriores de impulsarla no habían dado resultados sostenibles. No obstante, el equipo técnico de la MCLCP regional decidió apoyar la elaboración del acuerdo en la provincia.

Así se desarrolló esta buena práctica, impulsada por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Huancavelica, con la asesoría técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado y con el apoyo del Centro de Desarrollo Andino Sisay.

## 2. Desarrollo de la buena práctica

El proceso se planteó dos objetivos:

- La formulación de una propuesta de la ciudadanía para el desarrollo de la provincia a mediano plazo, que sirviera de norte para los cuatro años de la gestión municipal que se iniciaba en enero de 2015 y que se expresara en el Acuerdo de Gobernabilidad.
- La promoción del voto informado de la población en las elecciones regionales y municipales de octubre de 2014.

Uno de los principales retos fue constituir un espacio inclusivo desde el cual convocar de manera amplia a la sociedad civil de la provincia, para elaborar acuerdos que representaran verdaderamente las opiniones y la experiencia de la ciudadanía.

El Acuerdo de Gobernabilidad se formuló en cuatro talleres realizados entre junio y agosto de 2014. Al inicio del proceso hubo varias dificultades, como la poca participación y la ausencia de liderazgo de las autoridades de la Municipalidad Provincial de Angaraes.

Sin embargo, en el primer taller desarrollado en junio de 2014, a través de un ejercicio de lluvia de ideas, se logró consolidar una metodología para la construcción del Acuerdo de Gobernabilidad de la provincia, la cual partía de la identificación y priorización de los principales problemas.

Participantes en el taller de construcción de las propuestas para el Acuerdo de Gobernabilidad de Angaraes, Lircay, julio de 2014. Foto: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Huancavelica

De igual manera se eligió de manera democrática a las instituciones responsables de cada uno de los cuatro ejes de desarrollo, las cuales debían liderar el proceso de elaboración del acuerdo. Se obtuvo un amplio apoyo de los participantes, quienes se encargaron también de la tarea de asegurar las invitaciones para el desarrollo de los siguientes talleres, los que fueron convocados de manera conjunta por la mesa regional y la gobernación.

Los talleres posteriores contaron con una mayor participación como resultado de la convocatoria realizada de manera participativa: las ONG citaron a los representantes de Salud y Agricultura y de las comunidades campesinas de sus ámbitos de intervención; la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Angaraes invitó a las asociaciones de madres y padres de familia, así como a los directores de las instituciones educativas; la gobernación a los gobernadores distritales y a los tenientes gobernadores; la asociación de jóvenes a las universidades; y la Asociación de Usuarios de Riego de Angaraes a representantes de las comunidades. Producto del compromiso asumido por los participantes del primer taller, las siguientes reuniones contaron con la participación de entre 30 y 50 personas.

Las instituciones elegidas para liderar el proceso de creación del Acuerdo de Gobernabilidad de cada eje de desarrollo fueron las siguientes:

- El eje de desarrollo social estuvo a cargo de la ONG Tierra de Niños.
- El eje de desarrollo económico recayó en la Agencia Agraria Angaraes con el apoyo de la ONG Asociación SICRA.
- El eje de desarrollo ambiental fue liderado por la ONG Sisay.
- El eje de desarrollo institucional fue responsabilidad de la Red de Regidoras de la Provincia de Angaraes (REDREPA) con el apoyo de la UGEL Angaraes y la ONG Madre Coraje.

En los talleres, los y las participantes tuvieron como punto de partida la priorización de los problemas identificados y posteriormente definieron propuestas de intervención por programas, proyectos y actividades.

Participantes en el taller de construcción de las propuestas para el Acuerdo de Gobernabilidad de Angaraes, Lircay, julio de 2014. Foto: Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Huancavelica

Se tomó en consideración la fecha dispuesta por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) para las elecciones y se alcanzó el documento de trabajo con la propuesta del Acuerdo de Gobernabilidad a cada candidato y candidata provincial para que lo tuvieran en cuenta en sus planes de gobierno. El acuerdo se validó en el cuarto taller realizado en agosto de 2014. Las instituciones responsables de los cuatro ejes expusieron las propuestas y, de manera participativa y concertada, se integraron las sugerencias para consolidar la versión final.

Una vez validado el Acuerdo de Gobernabilidad surgió el debate sobre cómo hacer para que los candidatos provinciales suscribieran la propuesta. En la medida que la Universidad Nacional de Huancavelica contaba con una sede en Lircay, capital de la provincia de Angaraes, y había organizado debates en los procesos electorales anteriores se decidió coordinar con esta institución para realizar un solo evento y así garantizar la participación de todos los candidatos.

De esta manera se buscó generar las mejores condiciones para que las propuestas de desarrollo presentadas en los planes de gobierno lograran la mayor cobertura posible y se suscribiera el Acuerdo de Gobernabilidad. Además, según la normativa del JNE, solo instituciones educativas como las universidades podían desarrollar debates entre candidatos, factor adicional por el que se buscó la cooperación con la Universidad Nacional de Huancavelica.

La coordinación fue difícil entre la universidad, representada por el decano de la Facultad de Ingeniería de Minas y Civil y por el responsable de imagen institucional, y las instituciones integrantes de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza presentes en la provincia de Angaraes: Sisay, REDREPA, Asociación SICRA, Tierra de Niños, Salud sin Límites Perú, la gobernación provincial, la UGEL Angaraes y el equipo técnico de la mesa regional. Fueron necesarias varias reuniones para lograr un entendimiento compartido sobre el evento que permitiera definir un esquema común para el desarrollo del debate. La participación y el respaldo del representante de la Federación de Estudiantes de la Universidad Nacional de Huancavelica a la organización del evento resultaron cruciales en el proceso de negociación.

Finalmente, el debate entre los siete candidatos a la alcaldía provincial y la firma pública del Acuerdo de Gobernabilidad por todos ellos al término del mismo, tuvo lugar el 18 de setiembre de 2014 en el auditorio de la universidad, con la participación de alrededor de cien personas. El debate se transmitió por radio en toda la provincia; además, en las afueras del auditorio, unas cinco mil personas de todos los partidos políticos escucharon la trasmisión radial por altoparlante.

## 3. Resultados alcanzados

El trabajo realizado por lograr el Acuerdo de Gobernabilidad permitió informar a la población de la provincia de Angaraes, de manera amplia, sobre las propuestas políticas de todos los candidatos. Asimismo, se creó un espacio de reunión, organización y concertación que involucró a gran parte de la ciudadanía de la provincia. Fue muy importante contar con la participación de las ONG presentes en la provincia junto a la Red de Regidoras de la Provincia de Angaraes, quienes tenían experiencia por haber impulsado el Acuerdo de Gobernabilidad de la Región para el periodo 2011-2014.

Las integrantes de la red tenían una larga trayectoria de trabajo en Angaraes, contaban con profundos conocimientos y experiencias en el ámbito así como buenos contactos y prácticas tanto con la sociedad civil como con las autoridades de la provincia. Las regidoras participaron como aliadas clave en el proceso, pues facilitaron la entrada al tema a las otras instituciones y organizaciones, así como la convocatoria a los talleres. Ellas acompañaron activamente el proceso como parte del núcleo impulsor del Acuerdo de Gobernabilidad. A ellas se sumaron otras organizaciones sociales, como la Asociación de Usuarios de Riego, la Federación Provincial de Afectados por la Violencia Política de Angaraes (FEPAVIPA), la Federación de Comunidades Campesinas de Angaraes y el Sindicato de Construcción Civil de Angaraes, que difundieron el proceso y representaron las demandas de la ciudadanía.

La convocatoria a los talleres fue realizada por los mismos participantes con respaldo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de Huancavelica. De esta manera se aprovecharon los contactos personales e institucionales de los actores, lo cual garantizó una convocatoria amplia y legítima. Sin embargo, aunque el proceso fue representativo, con la presencia de todos los sectores y de la sociedad civil, pocas organizaciones e instituciones participaron en más de un taller para la preparación del Acuerdo de Gobernabilidad.

**Testimonio**

*"Ha habido un proceso de aprendizaje para valorar la participación ciudadana en la construcción del Acuerdo de Gobernabilidad. Los ciudadanos conocen su propia realidad y los problemas de la provincia, y por eso las políticas públicas de los gobiernos locales tienen que recoger estas propuestas. Ahora queda la vigilancia y el seguimiento de la evolución de los indicadores. El mayor esfuerzo es generar un sistema técnico para este proceso".*

**Elma Abregú Zevallos**
Integrante de la Red de Regidoras de la Provincia de Angaraes

La estrategia de combinar la firma del Acuerdo de Gobernabilidad con el debate de candidatos organizado por la Universidad Nacional de Huancavelica fue exitosa por la amplitud de la convocatoria a la población y su aporte al objetivo de lograr el voto informado. De igual forma brindó a las autoridades elegidas un documento técnico y participativo que canalizaba las prioridades, demandas y propuestas de la ciudadanía para la gestión 2015-2018.

El proceso de elaboración del Acuerdo de Gobernabilidad en Angaraes impulsó la participación ciudadana para un fin común y fue un avance para la reconstitución del espacio de concertación a partir de la disposición y colaboración de las diferentes instituciones y organizaciones participantes. Este avance puede servir como primer paso para la activación de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza en la provincia, que luego se fortalezca con la participación constante de la población y la voluntad política de la nueva gestión edil que implemente el Acuerdo de Gobernabilidad.

## 4. Lecciones aprendidas

La estrecha coordinación y concertación entre la MCLCP de Huancavelica y los actores de la provincia de Angaraes durante el proceso de construcción del Acuerdo de Gobernabilidad fue el fundamento para el éxito del proceso. Los actores provinciales tenían los contactos clave con las autoridades, la sociedad civil y las demás instituciones y organizaciones en la provincia y estuvieron en condiciones de concretar la iniciativa.

De igual manera, la elaboración del acuerdo respondió a una demanda específica de varias organizaciones e instituciones locales. Esto aseguró el respaldo continuo y permitió que la ciudadanía local se apropiara del proceso.

Estos factores hicieron posible superar el desafío de la falta de un espacio de coordinación y concertación institucionalizado y la resistencia de actores como la municipalidad provincial. Los aliados estratégicos apoyaron con la promoción de la actividad en sus redes locales, lo que permitió llegar a un gran número de actores importantes de la provincia. El proceso aseguró una participación ciudadana efectiva, con representatividad, y también hizo posible recoger los conocimientos locales existentes en la provincia.

La coordinación con la Facultad de Ingeniería de Minas y Civil de la Universidad Nacional de Huancavelica, con sede en Lircay, fue crucial para dar visibilidad tanto al debate público de los candidatos como al Acuerdo de Gobernabilidad.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

Esta buena práctica es replicable si existen actores interesados en la construcción del Acuerdo de Gobernabilidad de una provincia o un distrito.

# 6.3 La “Copa de la participación ciudadana” en cinco distritos piuranos

## 1. Desafío al que responde la buena práctica

Entre los años 2012 y 2013, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura (REMURPI) apoyó a cinco distritos del departamento en el fortalecimiento de la participación ciudadana. En este trabajo se contó con la asesoría técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado (BGyRE), en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y equipos técnicos municipales.

El objetivo de las actividades fue solucionar la desarticulación de los espacios de participación territorial y las instancias de concertación en dichos distritos con la municipalidad respectiva, lo que generaba conflictos y desconfianza.

Con este fin se realizaron capacitaciones, se brindó asesoría directa en cada distrito y se organizaron encuentros de interaprendizaje entre las cinco municipalidades. El desafío fue garantizar la sostenibilidad del aprendizaje e incentivar los procesos de cambio necesarios para renovar los sistemas de participación ciudadana existentes. Por ello, de manera complementaria y para generar una competencia sana, se llevó a cabo el concurso “Copa de la participación ciudadana”, en el cual participaron todas las municipalidades involucradas.

La ventaja principal del concurso es que se trata de un mecanismo motivador de las personas, nutrido por el afán de entrar en competencia para mostrar efectivos logros en el fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito local. La alineación estrecha del objeto y los criterios del concurso con los contenidos y objetivos de la asesoría permitió que se implementaran los aprendizajes alcanzados y las herramientas desarrolladas.

Por eso, la “Copa de la participación ciudadana” tenía como objetivo la identificación y promoción de los procesos y las buenas prácticas vinculadas a la participación ciudadana, así como el fomento de la transparencia municipal en cinco distritos piuranos: Montero (provincia de Ayabaca); Buenos Aires, La Matanza y Santa Catalina de Mossa (provincia de Morropón) y Lalaquiz (provincia de Huancabamba).

El concurso tenía también la meta de destacar, como ejemplo a seguir, al distrito que hubiera favorecido más la participación activa de la sociedad civil por sus conceptos novedosos e incluyentes. En el largo plazo se esperaría que el intercambio generado por el proceso de competencia sirva para difundir, replicar y profundizar las buenas prácticas en participación ciudadana de tal manera de garantizar su sostenibilidad.

En suma, el concurso concebido y realizado de forma participativa con el grupo meta se diseñó como una acción complementaria a las actividades de capacitación y asesoría, que buscó incentivar la aplicación de los aprendizajes y promover mejoras cualitativas de la participación ciudadana.

El desarrollo de esta buena práctica fue posible por la iniciativa y el compromiso de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura, para lo cual contó con la asesoría técnica del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

## Desarrollo de la buena práctica

Durante el proceso del concurso, las municipalidades emprendieron en forma simultánea actividades relacionadas con la participación ciudadana, organizaron la información obtenida y sistematizaron sus mejores resultados para presentarlos a la competencia. La calificación de las experiencias y la determinación del ganador de la copa estuvieron a cargo de un jurado procedente de otra región a fin de garantizar su imparcialidad.

El concurso se desarrolló en varios pasos, los cuales se presentan a continuación:

- Se suscribió un convenio con cada municipalidad participante. Luego, cada municipalidad designó a su equipo de participación ciudadana y seleccionó a las organizaciones sociales más representativas para que participaran en el proceso de asistencia técnica.
- Se implementaron talleres de capacitación a cada organización y en cada distrito, los cuales se complementaron con cuatro encuentros de interaprendizaje en los que participaron las organizaciones sociales y las cinco municipalidades para intercambiar experiencias, así como para dialogar sobre definiciones y enfoques de participación.
- En el proceso, los asistentes a los talleres definieron en conjunto los criterios y requerimientos del concurso. Involucrar a las personas participantes en la definición de los criterios fue una estrategia clave que contribuyó a incrementar su compromiso. Se determinaron criterios cuantitativos y cualitativos para facilitar la sistematización y calificación de las experiencias. Para hacer el seguimiento a cada municipalidad en la presentación de la documentación requerida se establecieron alianzas estratégicas con algunas de las ONG que intervienen en los distritos.
- El equipo de asesoría realizó la convocatoria e hizo seguimiento a las municipalidades para que entregaran la documentación y luego evaluó los resultados.
- Al final se realizó una ceremonia de premiación en la cual, además de la distinción a la municipalidad ganadora, se presentaron y debatieron las conclusiones del proceso, las cuales servirían como propuestas de incidencia hacia las autoridades respectivas.

Participantes de los talleres de capacitación con motivo del concurso “Copa de la participación ciudadana” en Buenos Aires, La Matanza y Santa Catalina de Mossa, Morropón, Piura, marzo de 2013. Foto: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura (REMURPI)

Los participantes de la copa fueron los principales actores involucrados en el proceso de asesoría, entre ellos los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y los responsables de los mecanismos de participación ciudadana de las municipalidades. El equipo de asistencia técnica, la asesoría técnica del Programa BGyRE y los técnicos de

la organización contraparte REMURPI se responsabilizaron del desarrollo de la asesoría y de la organización y evaluación del concurso. Para ello contaron con el apoyo del jurado calificador que evaluó los datos entregados por las municipalidades y definió a la ganadora. Asimismo, hubo varios aliados estratégicos que agilizaron el proceso.

Ceremonia de premiación a los ganadores del concurso "Copa de la participación ciudadana" en Montero, Piura, 8 de noviembre de 2013. Foto: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura (REMURPI)

La asistencia técnica y la capacitación a los equipos de participación ciudadana se brindó durante dos años y el tiempo que se dedicó a la evaluación durante el proceso del concurso fue de aproximadamente dos meses. Previamente se hizo seguimiento y se puso mucho esfuerzo en la recolección y evaluación de los expedientes de cada municipalidad.

Para asegurar el financiamiento necesario de las actividades se lograron aportes de contrapartida. Cada municipalidad se encargó de los costos de traslado, alimentación y hospedaje de su respectivo equipo técnico que participó en la asesoría. La REMURPI, con el apoyo del Programa BGyRE, se comprometió con los gastos de traslado, alimentación y hospedaje de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Una dificultad importante del proceso fue que las municipalidades participantes disponían de poco personal técnico, por tanto, le asignaban múltiples funciones a cada funcionaria o funcionario, lo que traía como consecuencia la escasa disponibilidad de tiempo. Lo mismo sucedía con las autoridades municipales involucradas.

Un obstáculo que emergió en la etapa de evaluación de los resultados fue que las municipalidades entregaron la documentación desordenada, incompleta y con atraso. Esto hizo que en la etapa final se contara con abundante documentación e información, que requirió un importante esfuerzo de evaluación que costó mucho tiempo.

El involucramiento de los participantes en el diseño del concurso y en la definición de los criterios de evaluación generó gran interés en ellos, ya que el incentivo de poner en práctica el aprendizaje partió de ellos mismos y de su motivación por la iniciativa, lo que se debe considerar como un factor de éxito crucial.

Otro elemento clave para la institucionalización del aprendizaje fue la estrecha vinculación del concurso con los contenidos de la asesoría y las capacitaciones. Desde

el punto de vista práctico, el establecimiento de alianzas estratégicas con actores que contribuyeron a la recolección de datos y documentación de las experiencias agilizó la evaluación. Para la continuidad del proceso resultó favorable haber formalizado todos los componentes de la asesoría a través de convenios con cada municipalidad.

## 3. Resultados alcanzados

De acuerdo a los objetivos iniciales de la buena práctica se han obtenido varios resultados que garantizan la sostenibilidad del proceso. Estos son los siguientes:

- Se han aprobado estrategias para que los concejos municipales gestionen la participación ciudadana.
- El debate sobre la participación ciudadana se ha reactivado en el ámbito regional y local.
- Se ha entregado a representantes del gobierno central una propuesta para la gestión de la participación ciudadana en el ámbito local.
- Se ha fortalecido a las organizaciones de base y se las ha incorporado en las instancias de participación ciudadana.
- Las municipalidades han aprendido que es necesario que sistematicen sus procesos.

Al terminar este trabajo, cada una de las cinco municipalidades había elaborado un diagnóstico local de la participación ciudadana. Además contaba con recomendaciones que les permitieron institucionalizar los aprendizajes a través de la modificación de sus instrumentos de gestión, de la determinación de responsabilidades concretas en las Gerencias de Desarrollo Social o áreas afines para atender la participación ciudadana y de la formalización de los cambios mediante una ordenanza municipal.

Además se observó la disposición de llevar a cabo el concurso en forma consecutiva, de manera tal que se ha previsto organizar una nueva “Copa de la participación ciudadana” en el año 2015. Los actores involucrados han desarrollado una gran motivación para seguir trabajando de forma articulada a fin de ganar la próxima edición de la copa. La competencia asegura que los participantes piensan seguir mejorando.

El concurso contribuyó también a ordenar la documentación en las municipalidades, lo que ayudó a dar más transparencia a la gestión. La copa favoreció también la relación directa de la sociedad civil con cada municipalidad. Las organizaciones sociales quedaron motivadas para dar continuidad al proceso porque este les brindó capacitación en sus roles y funciones, además de facilitar materiales logísticos al equipo ganador para su funcionamiento.

Para garantizar la institucionalización y la sostenibilidad tanto del proceso de fortalecimiento como de las buenas experiencias generadas por la copa, la Municipalidad Distrital de Montero, ganadora del concurso, creó la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana.

**Testimonio**

*"La 'Copa de la participación ciudadana' nos ha permitido organizar la información de la municipalidad y darnos cuenta del potencial de la participación de nuestra gente en los diversos procesos que se desarrollan en nuestro distrito, como el presupuesto participativo basado en resultados, el plan de desarrollo concertado, la rendición de cuentas, el Proyecto Educativo Local, el Plan de Acción Ambiental Local, las políticas a favor de la infancia, entre otros. Hoy, nuestra municipalidad tiene un Área de Fortalecimiento Institucional y Participación Ciudadana que articula a todos los actores del distrito y canaliza las demandas de la población".*

**Marco Antonio Merino**
Alcalde Distrital de Montero, municipalidad ganadora de la copa

## 4. Lecciones aprendidas

El equipo de asesoría observó un gran interés y entusiasmo entre las personas que participaron del concurso, lo que agilizó la implementación de los aprendizajes desarrollados en el transcurso de la asesoría.

Los cambios iniciados en las municipalidades se han formalizado y estas modificaron sus instrumentos de gestión para normar la participación ciudadana en el ámbito local. Sin embargo, si se tiene en cuenta que desde inicios de 2015 habrá una nueva gestión municipal y nuevas autoridades entrantes, queda por comprobar la estabilidad de los cambios generados. Esa es justamente la razón por la cual los nuevos concursos no deberían presentarse como actividades aisladas, sino más bien se deben concebir como concursos consecutivos en distintas ediciones.

Un aspecto a tener en cuenta al definir los criterios de la competencia es que sea factible evaluarlos. Debe optarse por una forma poco compleja para la evaluación y una presentación de resultados lo más simple posible.

Finalmente hay dos factores de éxito que son clave para la realización de los concursos que complementan los procesos de asesoría: uno es su estrecha vinculación con los contenidos de la asistencia técnica y el otro es la inclusión de los participantes del grupo meta en el diseño del concurso y de los criterios de evaluación.

## 5. Condiciones para replicar la buena práctica

La buena práctica es replicable en el sentido de que los concursos enmarcados en procesos de asesoría tienen un alto impacto entre los participantes en la medida que la calificación tenga base en los aprendizajes e instrumentos desarrollados en el propio proceso de asistencia técnica. Obviamente se requiere adaptar los contenidos y criterios de la competencia al carácter específico de la asesoría y a las capacitaciones que se realizan.

Para dar sostenibilidad a la experiencia, incluso frente a los cambios en la gestión municipal, las autoridades salientes deben institucionalizar el concurso como un proceso que la municipalidad se compromete a seguir promoviendo.

# Capítulo

# 7

## Lecciones aprendidas de las buenas prácticas

# 7. Lecciones aprendidas de las buenas prácticas

En las 21 experiencias incluidas en esta publicación hay una gran diversidad de procesos y prácticas que constituyen un rico aporte para las iniciativas de mejora de la gestión de los diferentes servicios que el Estado presta a la población. Este tipo de contribución a la gestión pública peruana ha sido uno de los objetivos principales del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

En este capítulo se presentan, a manera de síntesis, las lecciones aprendidas de cada una de las buenas prácticas, las cuales siguen el orden en el que estas se han organizado en el libro.

## 1.1 Diseño e implementación de la directiva general sobre planeamiento estratégico

La creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y del Sistema Nacional de Planificación Estratégica han sido pasos sustantivos para la institucionalización del planeamiento estratégico en el Estado. Sin embargo, carecer de un marco metodológico normado ha limitado la posibilidad de avanzar en el desarrollo del pensamiento prospectivo en la labor pública. La buena práctica nos muestra que, en este aspecto, la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico diseñada por el CEPLAN constituye un hito para orientar a las funcionarias y los funcionarios durante el proceso de planeamiento estratégico enfocado en resultados que contribuyan a mejorar las condiciones y la calidad de vida de la población.

La buena práctica también nos enseña la importancia de promover espacios participativos para la construcción e implementación de la directiva. En este caso, las instituciones públicas tienen el rol protagónico en la formulación de sus planes estratégicos e impulsan una efectiva apropiación del producto y de los instrumentos. Para lograrlo se desarrolló un intenso proceso de debate y consulta con funcionarias y funcionarios de instituciones del nivel nacional y regional.

Otra lección de la experiencia es el valor que tuvieron los procesos piloto para validar la directiva, mediante los cuales las entidades trabajaron sus planes estratégicos institucionales. Hoy se puede afirmar que los tres sectores del gobierno nacional y los tres gobiernos regionales que participaron de la experiencia pueden constituirse en el núcleo impulsor del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Finalmente, la presentación de la experiencia plantea el gran desafío que implica apropiarse de la relevancia de construir un pensamiento estratégico y prospectivo en las instituciones públicas. Se requieren cambios en el conjunto de la estructura del Estado, no solo en el plano organizacional sino también en el cultural. Esto exige que los actores se convenzan de la eficacia de estos procesos e instrumentos, para lo cual la socialización y la validación aplicadas en esta experiencia son aportes sustantivos.

## 2.1 RESULTA: autoridades y servidores públicos mejor informados para tomar decisiones de gestión

La buena práctica nos señala que la generación, el acceso y el uso de la información son aspectos indispensables para promover el presupuesto por resultados. La experiencia nos deja una adecuada valoración de la importancia de trabajar en la consolidación de instrumentos y estrategias orientadas a facilitar información a las autoridades, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. La plataforma virtual RESULTA es un buen punto de partida para centralizar la información sobre los programas presupuestales y brindar acceso a los diversos actores.

La generación de reportes y la convocatoria a los medios de comunicación de impacto nacional para la difusión del instrumento son aspectos significativos de la buena práctica para incentivar a los diversos actores públicos y de la sociedad civil a usar la plataforma.

## 2.2 Ministerios y municipalidades de la mano en el camino de la modernización y mejora de la gestión municipal para el logro de resultados

La buena práctica nos revela lo influyentes que pueden ser los incentivos monetarios para impulsar el cumplimiento de metas vinculadas a políticas prioritarias del gobierno nacional.

La experiencia nos deja como lección que la política de incentivos municipales puede lograr mejores resultados si se involucra a los propios gobiernos locales en la definición de las metas, pues esto permite superar el problema de la falta de información y conocimiento preciso de la realidad local que tienen muchas entidades nacionales. Asimismo, facilita una adecuada evaluación del esfuerzo que significa para las municipalidades cumplir las metas nacionales y es también un factor que contribuye de manera decisiva a que estas se alcancen.

La necesaria coordinación entre instituciones y entre niveles de gobierno plantea retos y puede presentar resistencias de algunas funcionarias y funcionarios. A través de esta experiencia, y con la evidente mejora en el logro de los resultados producto de la buena práctica, se contribuye a relevar la necesidad de coordinación y a darle la prioridad que requiere. Por eso, la decisión de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, de replicar los procesos de diálogo entre las municipalidades y los ministerios para definir metas en el marco del plan de incentivos, es un paso trascendente para consolidar una gestión concertada y orientada a resultados.

## 2.3 Articulación territorial de programas presupuestales: ministerios, gobiernos regionales y municipalidades suman esfuerzos para una mejor provisión de bienes y servicios en favor de la población

La buena práctica nos demuestra la importancia que tiene la articulación intergubernamental en una estructura estatal descentralizada para la provisión de servicios a la población. La experiencia nos indica que para avanzar en esta orientación es necesario contar con una comprensión compartida de lo que se entiende por articulación y una estrategia que le dé viabilidad.

En esta buena práctica también constatamos lo determinante que resulta generar espacios participativos que involucren a los tres niveles de gobierno en el diseño de la estrategia de articulación, que fomenten el desarrollo de capacidades y la mejora continua de los programas presupuestales por implementarse de manera coordinada.

Para que la articulación funcione de manera eficiente, la buena práctica nos enseña que hace falta identificar las actividades que debe cumplir cada nivel de gobierno. Desde esa claridad es posible definir una estrategia basada en la complementariedad y la colaboración entre los tres niveles. En ese sentido, la reforma del presupuesto por resultados se presenta como un impulso para la articulación entre los sectores, gobiernos regionales y locales, donde la ciudadanía es el centro de atención.

### 3.1 Un nuevo rol para FONCODES: ampliación de las oportunidades económicas de la población en situación de pobreza a través de Haku Wiñay

La buena práctica nos indica lo eficaz que resulta reconocer y apoyarse en la experiencia institucional acumulada para los procesos de reforma. En este caso, los factores clave fueron tres: la prolongada presencia de FONCODES en los espacios rurales, su experiencia de trabajo coordinado con las municipalidades y el impulso a diversos mecanismos de participación de la población. Apoyados en estos, se impulsó una reorientación profunda de la organización, de la estrategia y de los procesos necesarios para que se asumiera el nuevo rol de la institución en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para crecer”.

Asimismo, la buena práctica resalta el rol del gobierno local para promover una adecuada articulación territorial de la intervención del Estado, en particular en los espacios rurales. Igualmente relevante en esta experiencia es el protagonismo de la población a través de los núcleos ejecutores —cuyo rol es la gestión de los proyectos productivos priorizados— y del denominado Comité Local de Asignación de Recursos (CLAR), cuyo papel es la selección de los emprendimientos rurales, así como el control social de los fondos y los resultados.

### 3.2 El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados: entrega de servicios prioritarios para el desarrollo infantil temprano

Esta buena práctica demuestra lo pertinente que es superar la visión sectorial de la intervención y avanzar en un enfoque territorial basado en la articulación entre sectores e instancias descentralizadas de gobierno.

En ese marco queda claro el rol del MIDIS como articulador de la implementación de la política en el nivel nacional y el liderazgo del gobierno regional en el nivel subnacional. El alto cumplimiento de las metas acordadas es una evidencia de la eficacia de la articulación intergubernamental en el territorio y de los incentivos presupuestales.

La experiencia se refiere en particular al rol de estos últimos para promover el cumplimiento de las metas de los programas presupuestales por resultados. Aquí se destaca el efecto de articular gestión y cobertura. Por ello, los incentivos se orientaron a mejorar los procesos críticos de la gestión; es decir incrementar la eficiencia para aumentar la cobertura. Esta estrategia aporta a dar sostenibilidad a los cambios, en este caso en los gobiernos regionales.

Este modelo puede ser replicado por otros sectores para promover una gestión por resultados en los gobiernos regionales, y puede ser adaptado también para mejorar la gestión de los gobiernos locales.

### 3.3 El acompañamiento a las familias: un nuevo servicio para la primera infancia rural a cargo del Programa Nacional Cuna Más

La creación de un servicio público nuevo orientado al desarrollo infantil de las niñas y los niños de familias rurales en situación de pobreza requiere de la voluntad política del gobierno. El compromiso del MIDIS de cerrar las brechas de desarrollo en el área rural y la puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para crecer" fueron factores que impulsaron el diseño y operación del servicio de "Acompañamiento a familias".

En esta experiencia fue importante asumir que el cuidado de los niños es una responsabilidad compartida por la pareja y no solo de la madre. El diálogo con las familias y la participación de la comunidad fueron determinantes para promover el cambio en la forma de entender las relaciones familiares.

Asimismo, la buena práctica evidencia lo fundamental que puede ser involucrar desde un primer momento al conjunto del equipo institucional a través de metodologías participativas y rescatar el aprendizaje de experiencias previas.

Por otro lado, el modelo de ejecución mediante Comités de Gestión, plasmado desde el inicio, permite involucrar a la comunidad y asegurar la sostenibilidad de la intervención. A esto último contribuye, también, su diseño como un programa presupuestal con enfoque de resultados, lo cual asegura la asignación de recursos acorde con este planteamiento, así como el adecuado monitoreo y evaluación.

Otra lección aprendida de esta buena práctica, y que está presente en varias experiencias presentadas en este libro, es que la implementación de un nuevo servicio o programa requiere de una intervención piloto, que en este caso permitió hacer ajustes finales en el diseño y acelerar el proceso de implementación nacional del nuevo servicio.

### 4.1 Concurso "El trámite de más": hacia un Estado ágil y eficiente con el aporte de la ciudadanía

La buena práctica subraya la posibilidad de identificar y mejorar trámites innecesarios, engorrosos y costosos a través de la participación de la ciudadanía como usuaria del servicio que brindan las entidades públicas. Esta experiencia ha demostrado que ella tiene el conocimiento directo del problema y la capacidad para identificar caminos de mejora. La presentación de cerca de cuatro mil propuestas a la convocatoria hecha por la Secretaría de Gestión Pública evidencia que, mediante la difusión y motivación adecuada, se logra involucrar a la ciudadanía para encontrar soluciones prácticas a problemas públicos.

El concurso pone de manifiesto que es posible construir una agenda de prioridades para la modernización que responda a las preocupaciones de la ciudadanía y que, en esa línea, un amplio sector de la población usuaria perciba de manera inmediata la propuesta

y se movilice para contribuir a legitimar la oportunidad para modernizar el Estado. En ese mismo sentido se constató la importancia de ofrecer la mayor transparencia posible en la identificación de los puntos críticos, así como en el contenido y orientación de las propuestas.

Si bien es cierto que estos criterios se han validado en trámites que podemos denominar básicos, es indispensable tomarlos en cuenta como referencia para dar un mayor sustento a procesos de cambio más complejos, en un contexto en el cual existe un notable consenso sobre la necesidad de enfrentar los problemas de burocratización y sobrecarga de procedimientos administrativos.

## 4.2 Mejoras en el diplomado de simplificación administrativa para responder a las demandas de las municipalidades

La buena práctica nos señala lo acertado de evaluar y rediseñar una oferta de capacitación en la modalidad virtual con la participación de las funcionarias y los funcionarios participantes del proceso formativo, así como mediante el diálogo permanente entre las instituciones promotoras del diplomado.

Este diplomado es una de las ofertas de capacitación pioneras en la modalidad de *e-learning* brindado por el sector público en el Perú. Dada la propagación de esta modalidad en la formación y capacitación de los servidores civiles, el proceso de evaluar una oferta y aprender de ella para ajustar un programa a las necesidades de su público objetivo, resulta de por sí relevante.

Es posible señalar también los efectos positivos que resultan de priorizar el trabajo concertado y la acción formativa misma con las funcionarias y los funcionarios integrantes de los Equipos de Mejora Continua de las municipalidades. Esta orientación hizo posible que los mencionados equipos se abocaran a mejorar procesos y no se quedaran solo en la implementación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA). Asimismo es significativa la vinculación de la formación con el impulso a procesos de simplificación administrativa en las municipalidades. Es aquello que se denomina en esta práctica como "aprender haciendo".

Una lección de esta experiencia es que la metodología de evaluación de los procesos formativos debe institucionalizarse e integrarse en una estrategia sostenida de capacitación.

## 4.3 Simplificación administrativa a nivel municipal para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento

La buena práctica nos muestra que para diseñar el proceso de mejora de un trámite o procedimiento administrativo a nivel municipal es conveniente partir del reconocimiento de la existencia de diferentes tipos de municipalidades, con capacidades institucionales igualmente diversas. Esto hace que la etapa de diagnóstico sea relevante y que en el rediseño del procedimiento se tenga como orientación central sus hallazgos. El cien por ciento de las municipalidades atendidas por la buena práctica con este enfoque logró mejoras significativas en el procedimiento seleccionado. La experiencia evidencia, igualmente, que al simplificar el trámite de licencia de funcionamiento se logró incrementar el ritmo de inscripción formal de diversas iniciativas de negocio.

La iniciativa nos enseña que su implementación en diversos departamentos y provincias plantea la posibilidad y la necesidad de generar mecanismos de intercambio e interaprendizaje. La metodología no solo permite un intercambio enriquecedor de experiencias sino también mejores posibilidades para su réplica y transformación en una política pública para la simplificación de los trámites municipales.

## 4.4 Formulación concertada, capacidad técnica y claridad de objetivos como aspectos claves para elaborar los reglamentos de la Ley del Servicio Civil

La buena práctica nos revela el impacto positivo de conocer y estudiar los procesos de reforma en países con realidades comparables. La participación de expertos que explicaron sus procesos de cambio en diversos momentos de la elaboración de los reglamentos fue un aporte sustantivo. Asimismo, un aspecto valioso fue conocer con mayor detalle la experiencia chilena de reforma del servicio civil.

Otro aspecto elocuente de esta buena práctica fue la decisión de incorporar a diversas instituciones en los equipos de trabajo del reglamento, lo que si bien generó ciertos problemas para la construcción de acuerdos, permitió integrar diversos enfoques y experiencias institucionales.

En ese mismo sentido fue conveniente la realización de talleres de presentación y validación de los reglamentos con representantes de los gobiernos regionales y locales, porque ayudó a incorporar en los documentos la realidad de las instituciones y de las servidoras y los servidores públicos de estas instancias. Las metodologías de trabajo fueron importantes en la identificación de las acciones necesarias para implementar la ley, como son las directivas y lineamientos necesarios.

## 4.5 Campañas de sensibilización en género: “Conociendo y ejerciendo nuestros derechos”

La buena práctica nos revela que la incorporación de esta dimensión en las instancias de gobierno requiere de mecanismos institucionalizados para que iniciativas como las campañas de sensibilización en género impulsen cambios estructurales en las relaciones y condiciones de trabajo.

En ese sentido, la experiencia es fundamental para revertir patrones culturales machistas muy arraigados en las funcionarias y los funcionarios. Asimismo para establecer los criterios, orientaciones y sanciones que apuntan a reducir las brechas de género; para enfrentar las agresiones que sufren las mujeres o para dotarlas de facilidades que les permitan cumplir con sus funciones. En ese sentido, las diez directivas, dictámenes y resoluciones logradas por la buena práctica son un aspecto de primer orden.

Otra lección que podemos identificar en esta buena práctica es el valor de promover la formación de núcleos del personal convencidos, comprometidos y activos en la institución. Fue correcta la decisión de poner especial atención a los equipos de la Gerencia de Recursos Humanos, los cuales asumieron un rol de liderazgo. En esta misma aproximación es importante la indicación que se hace sobre la urgencia de que instituciones como el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la Autoridad Nacional de Servicio Civil (SERVIR) y la Defensoría del Pueblo asuman un rol activo en promover la equidad de género como una política de Estado.

## 4.6 Plan de Acción 2012-2014: pasos concretos y concertados hacia un gobierno abierto

Esta buena práctica muestra que las iniciativas globales, como el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto, pueden constituir mecanismos para impulsar la acción de los Estados.

Esta experiencia evidencia, además, cuánta importancia tiene la participación de la sociedad civil y del sector empresarial para promover una política pública. Su involucramiento en el fortalecimiento de la transparencia y del acceso a la información pública es imprescindible para dinamizar un proceso de cambio institucional y cultural de esta naturaleza. En ese sentido, la Comisión Multisectorial para el seguimiento del Plan de Gobierno Abierto como mecanismo para institucionalizar la participación de sectores no estatales fue un acierto y configura un referente para las nuevas etapas del proceso de fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Otro aspecto resaltante de esta buena práctica es que ratificó que las reformas en la gestión pública requieren la contribución activa de los gobiernos regionales y locales. La ausencia de mecanismos institucionalizados para la concertación entre los tres niveles de gobierno dificultó una participación activa de los gobiernos descentralizados en la formulación del Plan Nacional de Gobierno Abierto y explica su limitado compromiso con la implementación.

## 4.7 Ayuda mutua municipal: la municipalidad provincial apoya a las distritales para mejorar la transparencia

Esta buena práctica nos presenta la eficacia de impulsar procesos de reforma institucional a partir de experiencias exitosas. La sistematización de las mismas, en este caso de la gestión del portal de transparencia estándar de la Municipalidad Provincial de Huamanga, es un punto de partida necesario para fomentar este tipo de iniciativas en otras instituciones. Esta estrategia tiene la ventaja de replicar un proceso exitoso, cuyo reconocimiento público constituye un factor adicional de motivación.

Cabe destacar que esta experiencia toma como referencia una instancia de gobierno cercana y de características similares a las entidades municipales con las que se desarrolla la reforma. Este elemento facilita la comprensión de los procesos y el intercambio entre funcionarias y funcionarios que cumplen tareas equivalentes y cuentan con recursos similares.

Asimismo, si bien la práctica se focalizó en cuatro municipalidades distritales, la sistematización de la experiencia modelo de la Municipalidad Provincial de Huamanga y el propio proceso de implementación nos muestran que existen condiciones para el aprendizaje en otros gobiernos locales. Por ello, la generación de una comunidad de interaprendizaje entre las municipalidades involucradas en la experiencia puede constituir la base para desarrollar esta iniciativa de forma más amplia.

## 5.1 ¡Obras públicas transparentes para todos!: la experiencia de INFOBRAS de la Contraloría

La buena práctica nos ilustra sobre la gran potencialidad que tienen las nuevas tecnologías de la información para mejorar el control público y la transparencia ciudadana. Tal como vemos en esta experiencia, el primer paso es uniformizar la información a partir

de lo que existe, en este caso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) y el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Las impresionantes cifras —en cantidad de obras y de montos— que ha monitoreado INFOBRAS son una clara evidencia de que estamos ante un instrumento de primera importancia para la labor de control en el uso de los recursos públicos. Podemos constatar que el sistema tiene efectos positivos en la gestión misma de las obras, ya que está diseñado para facilitar el acceso de las funcionarias y los funcionarios así como de las autoridades de las instancias responsables de las inversiones.

La metodología empleada, de recoger las demandas e intereses del personal de los gobiernos regionales y locales, así como de desarrollar una experiencia piloto, mostró su utilidad, tanto para hacer ajustes a la plataforma web, como para involucrar a los responsables y participantes de las distintas entidades del gobierno.

Un aspecto por destacar es que la plataforma fue diseñada para ser utilizada por la ciudadanía, con lo cual se contribuyó a la política de ampliar la transparencia y se generaron condiciones para hacer de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil un aliado en lo que se refiere a la supervisión de las obras. La experiencia señala que las organizaciones son las que hacen funciones de seguimiento y evaluación. Por eso es importante incluir en el diseño de programas de formación sobre estos instrumentos de control no solo al funcionariado sino también a representantes de la sociedad organizada.

## 5.2 Control interno: autocontrol y autogestión para cautelar los recursos públicos y ser eficientes

La buena práctica ofrece evidencias de la importancia que tiene prever, desde el diseño de la intervención, la sostenibilidad de los procesos de cambio organizacional y cultural, los cuales requieren plazos que van más allá de la temporalidad de un proyecto de cooperación. En ese sentido, la formulación de una hoja de ruta de mediano y largo plazo, la construcción participativa de un marco conceptual claro sobre el control interno y el diseño de un sistema de evaluación permanente son cuestiones muy relevantes.

Otro aspecto a resaltar —que encontramos también en algunas experiencias presentadas en esta publicación— es la metodología de implementar una intervención piloto, en este caso en el nivel regional y municipal. Los resultados permiten hacer ajustes y también avanzar en el diseño de políticas generales para instituciones similares a las que participan de esta buena práctica. En un sentido complementario, esta ratifica igualmente lo vital que resulta el protagonismo del personal de las entidades en las distintas etapas, desde el diagnóstico hasta la evaluación. Ello contribuye a la adecuación de los enfoques nacionales a nuestra diversidad territorial y a la sostenibilidad de la experiencia.

Asimismo constatamos lo trascendente que es la decisión política de las autoridades para producir un cambio efectivo y sostenible. Esta buena práctica plantea que este debe reflejarse en la asignación de las funciones de control interno a funcionarias y funcionarios específicos, en la dotación del equipo necesario y, probablemente lo más importante, en la normatividad que permita institucionalizarlo más allá de las renovaciones de gobierno y de gestión.

## 5.3 Campaña "Informa-T": la ciudadanía conoce sus derechos y el uso de los recursos en su localidad

La buena práctica nos presenta las ferias como espacios eficientes para potenciar la capacidad de interrelación entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Tal como se describe en el texto, es importante adecuar los mensajes y la metodología, y poner especial atención en factores lúdicos y en un lenguaje cercano a la comunicación cotidiana de las poblaciones. La significativa asistencia a las ferias de Tarapoto y Trujillo es una evidencia de las potencialidades de estas iniciativas para llegar a ciudades y centros poblados de todo el país.

Asimismo encontramos que en este tipo de propuestas, que demandan recursos y que no se pueden realizar de manera continua, es indispensable identificar mensajes que integren las agendas de diversas instituciones y potenciar un trabajo concertado entre ellas, en este caso de la Contraloría General de la República, del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y de la Defensoría del Pueblo. Es también importante el involucramiento de los niveles descentralizados de gobierno, así como de las dependencias regionales y locales de las instituciones nacionales.

## 5.4 Gestión de la información sobre conflictividad social en el ámbito local y regional: aporte de la Defensoría del Pueblo a la transformación de los conflictos sociales

La buena práctica ofrece evidencia de lo indispensable que es contar con un sistema de información que refleje la realidad del conjunto de las regiones para comprender adecuadamente a los actores sociales y sus demandas. En ese sentido, las oficinas desconcentradas de la Defensoría del Pueblo se constituyeron en un instrumento clave para la viabilidad de la propuesta del sistema de monitoreo de los conflictos sociales. Esto es particularmente significativo en una realidad como la nuestra, en la que la gran mayoría de los conflictos tienen un carácter local o regional, aunque algunos de ellos lleguen a tener impacto nacional.

Como la presentación de la buena práctica nos indica, la creación de un sistema de información alimentado desde cada realidad regional tiene dos efectos positivos: (i) fortalece la capacidad de intermediación de la Defensoría mediante un adecuado conocimiento de las características de cada conflicto; y (ii) facilita la acción coordinada entre el equipo central y las instancias desconcentradas, lo que potencia su capacidad de intervención en el territorio.

Otro aspecto que podemos extraer de esta buena práctica es que un sistema de información de los conflictos sociales que permite sistematizarla, analizarla y difundirla, como es el caso, no solo fortalece a la institución que lo diseña e implementa sino que facilita la capacidad de prevención y resolución de los conflictos de las distintas instancias de gobierno. Permite también la participación de la sociedad civil en un diálogo informado sobre la conflictividad y en la resolución de conflictos específicos.

## 6.1 Fortalecimiento de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza de la provincia de Condorcanqui con enfoque intercultural

La buena práctica nos explica que el protagonismo de la sociedad civil en la gestión pública requiere de un marco institucional autónomo, eficiente y sostenible. Los resultados alcanzados evidencian la importancia de brindar un canal institucional y de funcionamiento permanente a la sociedad organizada para expresar sus intereses, prioridades y criterios. En ese sentido son fundamentales para asegurar su capacidad de intervenir, hacer seguimiento y evaluar los programas y las inversiones públicas.

Otro aspecto de esta buena práctica es que la diversidad cultural puede ser incorporada en los procesos de reforma institucional, más aún cuando se busca institucionalizar un mecanismo para la participación de la sociedad organizada. Con creatividad y voluntad política es posible superar las trabas que en muchos casos se señalan como justificación para excluir a un amplio sector de nuestra sociedad por sus características culturales y étnicas.

## 6.2 Elaboración participativa del Acuerdo de Gobernabilidad en la provincia de Angaraes

La buena práctica nos señala que en el ámbito local se puede construir una agenda en la que se reflejen los intereses y demandas de los diversos sectores representativos de la sociedad. La experiencia indica que, para que el acuerdo tenga legitimidad, es imprescindible integrar las capacidades técnicas con el saber y el conocimiento de la población organizada.

Constatamos también que el protagonismo de la sociedad civil en los procesos electorales puede contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Pone a disposición de los candidatos un instrumento bien formulado y con legitimidad social para el ejercicio de la gestión municipal. Asimismo mejora las condiciones para la participación activa de la sociedad durante la gestión, ya que esta cuenta con un instrumento, el Acuerdo de Gobernabilidad, a partir del cual puede evaluar las inversiones y programas.

Esta experiencia nos demuestra que la movilización de la sociedad para la construcción del acuerdo es una ventana de oportunidad para la institucionalización de un espacio de concertación entre los actores estratégicos de la provincia.

## 6.3 La “Copa de la participación ciudadana” en cinco distritos piuranos

La buena práctica destaca la importancia que tiene la promoción de incentivos para impulsar cambios en la gestión local: en este caso, la competencia entre municipalidades sobre los avances en la participación y concertación de la sociedad organizada con sus autoridades.

Un aspecto sustantivo de esta experiencia es que se vinculó la iniciativa a un proceso sostenido de capacitación, asesoría e intercambio entre las autoridades, funcionarias y funcionarios, así como dirigentas y dirigentes sociales de los cinco distritos participantes de la copa. Se buscó la aplicación de los aprendizajes, razón por la cual los criterios e indicadores de la evaluación estuvieron relacionados con los procesos de apoyo técnico a las municipalidades. La metodología se vio reforzada por el hecho de ser los representantes

de las organizaciones sociales y de las municipalidades quienes definieron concertadamente los criterios de evaluación para determinar a las municipalidades ganadoras del concurso.

La continuidad de esta buena práctica puede tener efectos significativos para la institucionalización de la participación y la concertación. El ejemplo de la municipalidad ganadora, la distrital de Montero, que creó una unidad de fortalecimiento institucional y participación ciudadana, es un buen indicador de lo señalado.

## Relación de siglas y acrónimos

| | |
|---|---|
| AGA | Alianza para el Gobierno Abierto |
| AMPE | Asociación de Municipalidades del Perú |
| ANGR | Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales |
| APCI | Agencia Peruana de Cooperación Internacional |
| ASME | Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos por sus siglas en inglés: American Society of Mechanical Engineers |
| BGyRE | Buen Gobierno y Reforma del Estado |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAD | Convenio de Asignación por Desempeño |
| CADESAN | Fortalecimiento de Capacidades para la Descentralización en los Países Andinos |
| CAN | Comisión de Alto Nivel Anticorrupción |
| CEP | Comité Ejecutivo Provincial (de la MCLCP) |
| CEPLAN | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico |
| CLAD | Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo |
| CLAR | Comité Local de Asignación de Recursos |
| CNV | Certificado de nacido vivo |
| CONFIEP | Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas |
| CRED | Control de crecimiento y desarrollo |
| DGPP | Dirección General de Presupuesto Público |
| DNI | Documento Nacional de Identidad |
| ESSALUD | Seguro Social de Salud del Perú |
| EUROPAN | Convenio de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional |
| FED | Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales |
| FEPAVIPA | Federación Provincial de Afectados por la Violencia Política de Angaraes |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FONCODES | Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social |
| GIZ | Cooperación Alemana al Desarrollo |
| IISCI | Índice de Implementación del Sistema de Control Interno |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| INFOBRAS | Sistema de Información de Obras Públicas |
| JNE | Jurado Nacional de Elecciones |
| MCLCP | Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| OGTI | Oficina General de Tecnologías de la Información |
| ONG | Organizaciones no gubernamentales de desarrollo |
| OSCE | Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PDRC | Plan de Desarrollo Regional Concertado |
| PEI | Plan Estratégico Institucional |

| | |
|---|---|
| PESEM | Plan Estratégico Sectorial Multianual |
| PP | Programas presupuestales |
| REDREPA | Red de Regidoras de la Provincia de Angaraes |
| REMURPE | Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú |
| REMURPI | Red de Municipalidades Urbanas y Rurales de Piura |
| RENIEC | Registro Nacional de Identificación y Estado Civil |
| SEACE | Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado |
| SECO | Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (de la Confederación Suiza) |
| SERVIR | Autoridad Nacional del Servicio Civil |
| SGP | Secretaría de Gestión Pública |
| SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| SICRA | Servicio Integral de Cooperación Rural Anccara |
| SIGA | Sistema Integrado de Gestión Administrativa |
| SINAPLAN | Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico |
| SIS | Seguro Integral de Salud |
| SNIP | Sistema Nacional de Inversión Pública |
| SUT | Sistema Único de Trámites |
| TUPA | Texto Único de Procedimientos Administrativos |
| UGEL | Unidad de Gestión Educativa Local |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia por sus siglas en inglés |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional por sus siglas en inglés |