



---

# “CREACIÓN DE UNA ESCUELA DE GESTIÓN MUNICIPAL EN PERÚ”

Convocatoria de grandes proyectos de cooperación internacional al desarrollo en red 2008

**GENERALITAT VALENCIANA**

**Evaluación Final**

Informe Final

**Elaborado por:** Gabriel Fernández

Enero 2012

---

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. CONCEPTO Y CARÁCTER DE LA EVALUACIÓN.....	4
II. ENFOQUE METODOLÓGICO Y APLICACIÓN.....	6
2.1. Enfoque metodológico.....	6
2.2. Proceso llevado a cabo.....	7
2.3. Comentarios sobre el proceso.....	9
III. CONCLUSIONES.....	10
3.1. Pertinencia y Calidad del Diseño.....	10
3.2. Eficiencia.....	17
3.3. Eficacia.....	20
3.4. Sostenibilidad.....	32
3.5. Perspectivas de Impacto.....	33
IV. RECOMENDACIONES.....	35

## ANEXOS

A.1. Agenda de la visita de campo

## **INTRODUCCIÓN**

El presente informe se ha elaborado tomando como base la información aportada sobre la concepción y desarrollo del “Proyecto de creación de una Escuela de Gestión Municipal en Perú” por parte de la ONG solicitante del proyecto, Cooperación Internacional (CI), como por parte de sus contrapartes, CESAL y la Universidad Católica Sede Sapientae (UCSS), así como la información obtenida en las diferentes visitas al terreno realizadas entre el 28 de Noviembre y el 2 de Diciembre de 2011.

Para la elaboración de esta evaluación se elaboró una propuesta metodológica que tomaba en consideración los Términos de Referencia recibidos y las líneas metodológicas básicas para evaluación utilizadas por la Cooperación Española, teniendo en cuenta el análisis de elementos específicos relativos a la temática del Programa evaluado. Dicha metodología fue contrastada y consensuada con la organización contratante y ampliamente explicada y contrastada con las organizaciones contraparte.

En este documento, se repasa el concepto y el objeto de la evaluación, se explica el proceso llevado a cabo, se recogen las conclusiones obtenidas durante su desarrollo, las cuales ya fueron oportunamente presentadas a las organizaciones ejecutoras y se realizan algunas recomendaciones que pueden mejorar el diseño y la ejecución de futuros programas de similares características.

## **I – CONCEPTO Y CARÁCTER DE LA EVALUACIÓN**

Desde un punto de vista general, toda evaluación tiene por objeto contribuir a mejorar, en la medida de lo posible, la calidad y efectos positivos de los proyectos y programas de cooperación a través del suministro de información oportuna e independiente sobre la ejecución del proyecto.

En este caso concreto, el objetivo del ejercicio de evaluación ha sido el de analizar el Proyecto recientemente finalizado, con el fin de valorar su concepción, implementación, sostenibilidad y perspectivas de impacto con énfasis en la mejora de las capacidades del recurso humano de los gobiernos municipales del Perú y sus efectos en el ámbito del desarrollo de los territorios en los que operan, extrayendo conclusiones y formulando recomendaciones que puedan mejorar el diseño e implementación de futuros programas.

Así, la evaluación ha valorado particularmente la pertinencia y la calidad del diseño de la intervención, así como el grado de cumplimiento de los resultados esperados, haciendo un análisis de la efectividad de los procesos y actividades ejecutadas en su contexto de acción.

Se trata, por tanto, de una evaluación final a la que ha querido darse un carácter formativo sobre las características y resultados del proceso evaluativo, el cual ha sido participativo, constituyéndose en un espacio de reflexión conjunto sobre los éxitos y problemas del Proyecto.

En consecuencia, la evaluación debe entenderse como un servicio de análisis externo y totalmente independiente que ofrece una mirada sistemática y objetiva sobre la realidad del Proyecto implementado, procurando la mayor transparencia en su método y acción desde una perspectiva participativa, inclusiva y, sobre todo, constructiva.

No se trata pues, de un ejercicio de fiscalización, cercano a la auditoría, ni de un juicio de valor sobre la solvencia técnica de las organizaciones ejecutoras. Solo se valora el Proyecto como un todo, con base en los elementos que lo definen y conforman, concretamente su documento de formulación, el marco lógico, el sistema de seguimiento interno, las opiniones de ejecutores y beneficiarios y la observación de la realidad en la que se inserta.

Cabe destacar aquí que el Proyecto evaluado presenta una complejidad de tipo medio, debido a las siguientes características:

- Su ámbito de acción es uni-sectorial (Fortalecimiento Municipal) con un elemento de proyección hacia el Desarrollo Local y con énfasis en los procesos de formación intensiva del recurso humano (Diplomado).
- Se implementa en territorios de características extremadamente diferenciadas que responden a las tres caracterizaciones de territorios en las que se puede dividir el país (costa, sierra y selva), produciéndose también diferencias en lo que se refiere a los entornos rurales y urbanos de los municipios en los que se trabaja.

- El perfil de los beneficiarios a los que se dirige el Proyecto es de carácter homogéneo por tratarse de funcionarios municipales que ostentan, en general, cargos de confianza (no se trata de funcionarios de planta ni de alcaldes), pero sus ámbitos de actividad llegan a ser muy diferentes:
  - Proyectos de inversión
  - Asuntos jurídico administrativos
  - Planificación
  - Relaciones Institucionales
  - Etc
- El Proyecto también tiene un componente que se dirige hacia estudiantes universitarios de distintas facultades.
- Por otro lado, la tipología de las municipalidades con las que se trabaja tampoco es homogénea:
  - Municipalidades Provinciales
  - Municipalidades Distritales
  - Municipalidades de Centro Poblado
- Las acciones se aplican en distintos ámbitos:
  - Individual, desde el punto de vista del cambio de actitudes a nivel personal
  - Institucional, desde el punto de vista de su transformación y adecuación al marco normativo y de políticas existente.
  - Comunitario (Comunidad en su conjunto) desde el punto de vista del impacto de las políticas locales en el desarrollo de los territorios en los que se aplican.
- La gestión del Proyecto implica, en la práctica, a dos contrapartes locales (CESAL y la UCSS) con el fin de combinar el conocimiento y rigor académico de los programas formativos con el conocimiento de los territorios y de las instituciones públicas que en ellos se ubican, concretamente, las municipalidades.

## II. ENFOQUE METODOLÓGICO Y APLICACIÓN

### 2.1. Enfoque metodológico

Como ya se ha comentado, esta evaluación ha pretendido tener un carácter formativo y participativo de manera que se produjera un espacio de reflexión conjunto que contribuyera al aprendizaje mediante la extracción de conclusiones sobre las posibles áreas de mejora en programas de características y contenido similar.

Para ello, se determinó aplicar una metodología sistemática basada en las siguientes premisas:

- Tener como punto de referencia el documento de formulación y el Marco Lógico del Proyecto así como los diferentes informes de avance y final del mismo.
- Centrar la evaluación en revisión de documentación, entrevistas personales y *focus groups*, ya que la distribución de encuestas estructuradas no se consideró una opción adecuada a las características de la población beneficiaria. Dadas las grandes distancias entre los lugares en los que se ubican los diferentes beneficiarios, parte de las entrevistas se realizaron de manera presencial o otras tuvieron que realizarse mediante llamadas telefónicas.
- Considerar una muestra de beneficiarios a entrevistar amplia y representativa, aceptándose la propuesta de CI y de sus contrapartes locales y respetando al máximo sus dinámicas de trabajo con los grupos de beneficiarios para no distorsionar el contenido de la información suministrada.
- Asumir y aplicar las definiciones y el alcance de los criterios de evaluación que propone la Metodología de Evaluación de la Cooperación Española, ampliados con las recomendaciones sobre evaluación que recoge la Guía de Evaluación de Proyectos de EuropeAid y el Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española. Estos criterios son:
  - **Pertinencia:** adecuación de los resultados y los objetivos de la intervención al contexto en el que se realiza y a los problemas y las necesidades de los beneficiarios, así como a las capacidades técnicas y financieras con las que se cuenta. Calidad del diseño de la intervención, definición de resultados y objetivos, definición de indicadores y fuentes de verificación. Coherencia de la lógica de intervención y adaptación a lo largo del periodo de ejecución.
  - **Eficiencia:** medida del logro de los productos y resultados de la intervención en relación con los recursos que se consumen, mediante la realización de actividades. Búsqueda de una combinación óptima de recursos financieros, temporales, materiales, técnicos y humanos para maximizar los resultados.

- **Eficacia:** medida del alcance del objetivo específico y de los resultados de la intervención en términos de beneficios para los grupos meta en el periodo temporal definido, sin considerar los costes en los que se incurre para obtenerlos.
  - **Sostenibilidad:** grado en el que los efectos positivos derivados de la intervención continúan una vez se ha retirado la ayuda externa, especialmente en lo relacionado con el apoyo de políticas públicas, factores económicos y financieros, aspectos socio-culturales, y capacidad institucional y de gestión.
  - **Perspectivas de Impacto:** Apreciación de los efectos a medio largo plazo que la intervención planteada puede tener sobre la comunidad en general, al nivel que se define en el objetivo general, en términos de desarrollo.
- Para el concepto de eficacia, centrarse en los aspectos cualitativos y cuantitativos de procesos relacionados fundamentalmente con los cambios de actitudes asociados a conceptos como la gobernabilidad o las características de la función pública.
  - Analizar las sinergias entre las organizaciones ejecutoras a nivel de resultados y de gestión

## 2.2. Proceso llevado a cabo

De acuerdo a lo ya expuesto en el capítulo anterior, el proceso evaluativo se llevó a cabo consensuando cada paso y promoviendo el autoanálisis de los actores y beneficiarios del Proyecto, asumiendo el evaluador un papel de orientador metodológico y sistematizador de la información que éstos proporcionaron.

Con este espíritu se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Consensuar la propuesta metodológica y el plan de trabajo con CI y sus contrapartes locales.
- En la fase en el terreno, se trató de llegar a una visión compartida con el equipo de gestión del Proyecto sobre el sentido, alcance y utilidad de la misión de evaluación.
- Respetar tanto los grupos seleccionados por las contrapartes locales como sus dinámicas de trabajo para la obtención de información relevante, tratando de centrar la discusión en torno a los efectos que el proyecto había tenido sobre los beneficiarios directos de las acciones.
- Informar oportunamente a los actores con los que se mantenían entrevistas sobre el objeto de las mismas, retroalimentando sobre algunos aspectos específicos cuando se consideraba oportuno.
- Realizar dos sesiones de devolución y discusión de resultados. Una a nivel local, en Lima con representantes de CESAL y la UCSS y la otra en Madrid, con representantes de CI y CESAL.

La evaluación, de acuerdo al plan de trabajo se realizó en las siguientes fases:

### **FASE I: Análisis Previo / Estudio de Gabinete y discusión de metodología**

Durante esta fase se realizaron las siguientes actividades:

- Análisis pormenorizado de la documentación disponible sobre el Proyecto, principalmente marco legislativo y de políticas, así como documentos de formulación e implementación del mismo.
- Validación de la metodología e identificación de puntos clave de la evaluación.
- Elaboración de Plan de Trabajo y Agenda de Visitas a realizar en Perú.

Este trabajo se realizó en coordinación permanente con el personal técnico de CI encargado del seguimiento del Proyecto entre los meses de Octubre y Noviembre de 2011.

### **FASE II: Trabajo de campo**

Tal y como estaba previsto, esta fase comenzó con una reunión con el equipo de gestión del proyecto (coordinadores y técnicos de CESAL y la UCSS) el día 28 de Noviembre que consistió en una presentación del desarrollo y logros del proyecto, la discusión de los objetivos y alcance de la evaluación y la definición del plan de visitas a las diferentes municipalidades durante los siguientes días.

Los siguientes tres días, se realizaron las siguientes actividades:

- **Región El Callao:**  
8 Entrevistados de 9 Diplomados (89% de muestra)
- **Región Metropolitana de Lima:**
  - 6 Entrevistados de 28 Diplomados (21% de muestra)
  - Visita Proyectos CESAL en Huachipa
- **Región Ica:**
  - 8 Entrevistados de 10 Diplomados (80% de muestra)
  - Visita Proyectos CESAL en Chincha
- **Región Ucayali:**
  - 15 Entrevistados telefónicamente de 26 Diplomados (58% de muestra)
  - Visionado de dos videos Universidad Bilingüe
- **Región Apurímac:**
  - 4 Entrevistados telefónicamente de 31 Diplomados (13% de muestra)

➤ Visionado de video de trabajo de CESAL en Andahuailas

En resumen, de los 104 Diplomados, se entrevistaron 41, es decir una muestra muy representativa (39%), 22 de forma presencial y 19 vía telefónica. Además, se revisaron los materiales utilizados en los cursos, se visitaron otros proyectos de la contraparte en Huachipa y Chincha y se visionaron videos de su trabajo en Andahuailas y Atalaya, con el fin de comprender mejor el contexto en el que se realizaban las formaciones.

El último día de visitas, también se tuvo la oportunidad de entrevistar a dos formadores y al regreso a Madrid, a los miembros del Comité Académico.

### **FASE III. Análisis y contraste de la información**

Esta fase comenzó tras las visitas al terreno, con una reunión en Lima con responsables de CESAL y la UCSS y se completó en Madrid el día 5 de Enero de 2011 con una presentación de resultados de la evaluación a responsables de CI y CESAL. En ambas reuniones de retroalimentación se obtuvieron importantes insumos para la realización del presente informe.

La Fase IV corresponde a la entrega y discusión del borrador de informe, y a la elaboración del informe final.

### **2.3. Comentarios sobre el proceso**

Cabe destacar en este punto el continuo y efectivo apoyo que se brindó al Evaluador por parte del personal de las entidades ejecutoras del Proyecto, facilitando de forma ágil y eficiente toda la información disponible sobre el mismo y asegurando el transporte y toda la logística necesaria en este tipo de trabajos.

Por otro lado, el Evaluador tuvo acceso al informe final del Proyecto y al borrador de su documento de sistematización, lo que facilitó la comprensión de los aspectos que no pudieron ser observados de forma directa.

Gracias a este apoyo, la evaluación pudo realizarse sin ningún contratiempo ni dificultad en los tiempos previstos y permitiendo la obtención de toda la información que se considera pertinente y relevante para la extracción de conclusiones y la elaboración de las correspondiente recomendaciones.

### **III - CONCLUSIONES**

A continuación se presentan las conclusiones del proceso de Evaluación por cada uno de los criterios establecidos.

#### **3.1 Pertinencia y calidad del diseño**

##### **3.1.1. Adecuación al marco normativo y de políticas públicas existente**

El proceso de descentralización en el Perú, como en todos los países, es un proceso altamente complejo, lento y no exento de controversia en cuanto a sus modalidades de implementación. En el caso de Perú, este proceso ha establecido un nuevo orden en la estructura y organización del Estado. Los gobiernos locales han asumido un papel activo en la promoción y generación del desarrollo económico local, motivados tanto por los problemas económicos enfrentados por su espacio geográfico como por las presiones políticas que de allí se derivan. Además, durante los últimos años el gobierno nacional ha tenido una política explícita de desarrollo territorial, es decir, el panorama general muestra una situación caracterizada por múltiples y diversas iniciativas promovidas por los diferentes niveles de gobierno, el sector privado, y organizaciones empresariales y no gubernamentales. En este sentido, cabe señalar que, durante el año 2008 se produjeron importantes avances en la materia:

- Se dieron avances significativos en el tema de integración desde el nivel subnacional de gobierno de forma que se fueron conformando las mancomunidades municipales y concretando la firma de acuerdos entre presidentes regionales.
- Se puso en marcha el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Decreto Legislativo N° 1088) y la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, (Decreto Legislativo N° 1023) como ente rector en materia de empleo público, con el fin de que el reclutamiento, evaluación y promoción del personal responda a las necesidades y recursos con que cuentan los gobiernos subnacionales.
- Se aprobó el marco normativo para el Contrato Administrativo de Servicios – CAS mediante Decreto Legislativo 1057, que es una modalidad contractual de la administración pública y privativa del Estado peruano. Así, los empleados que usualmente eran contratados mediante Servicios No Personales - SNP sin reconocimiento de derechos laborales pudieron a partir de la vigencia de esta ley, ser contratados con beneficios mínimos.

- Se continuó con la implementación del Presupuesto por Resultados y la flexibilización del Sistema Nacional de Inversión Pública.

En este contexto, y con el fin de apoyar el proceso de descentralización iniciado, se lleva a cabo el Proyecto de “Creación de una Escuela de Gestión Pública en el Perú”, iniciando en Diciembre 2008, con la perspectiva de las elecciones municipales y regionales en Octubre del 2010 y, al año siguiente, las presidenciales.

El Proyecto trata de dar respuesta a una acuciante necesidad de formación del recurso humano de los gobiernos municipales que debe enfrentar nuevos retos y desafíos ante el avance del proceso de descentralización y la correspondiente transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales. El fortalecimiento institucional se hacía pues cada vez más necesario al requerirse contar con herramientas y habilidades que permitieran a los funcionarios cumplir cabalmente con sus nuevas responsabilidades de cara a mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía.

En ese contexto, cabe mencionar la aprobación del Decreto Legislativo N° 1025 que establece las reglas para la capacitación y evaluación del personal al servicio del Estado, sin distinción de niveles de gobierno, incluyéndose la definición y ejecución de un plan de fortalecimiento de capacidades y la formación de una Comisión Multisectorial para el Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública de los Gobiernos Regionales y Locales, como plataforma permanente encargada de ejercer funciones de conducción, diseño, monitoreo y evaluación en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades en Gestión Pública y Buen Gobierno para el período 2008 – 2011 (PNDC).

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática durante el 2009 las municipalidades que informaron sobre requerimientos de capacitación en formulación y ejecución de proyectos fueron 1139 (71.9%), seguida de política y gestión municipal con 1283 (70%). Se infiere de lo anterior un interés por parte de los gobiernos locales por realizar mejoras que se concretarían en una sostenibilidad de la mejora del servicio.

Es en este marco donde se inserta el Proyecto, considerándose, por tanto, altamente pertinente, ya trata de dar respuesta a las deficientes capacidades de gestión de los funcionarios públicos ante la complejidad de los procesos de adquisiciones y las limitaciones para ejecutar proyectos<sup>1</sup>. En concreto, el proyecto enfatiza sus acciones en promover un cambio de actitud en la persona, el empleado, el funcionario que labora en las municipalidades, considerando que sólo se pueden generar cambios en la administración pública si hay personas

---

<sup>1</sup> Desafíos y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú, Enrique Rodríguez – CEDEP. Economía y Sociedad 70, CIES, diciembre 2008

comprometidas, conscientes de lo que está sucediendo en la realidad y con voluntad de promover un efectivo desarrollo en los territorios que administran.

Se considera pues que el Proyecto debe considerarse como una prueba piloto en materia de formación de funcionarios municipales de diferentes áreas y con realidades territoriales e institucionales muy diferentes, lo que lo hace especialmente pertinente desde el punto de vista del aprendizaje adquirido durante su ejecución y la posibilidad de replicar estas prácticas a nivel nacional.

En definitiva, de la documentación consultada y de las entrevistas mantenidas se deduce que existe un buen marco legal y de políticas en la materia pero que todavía existe mucha debilidad institucional para aplicarlas, por lo que proyectos como el evaluado, que incidan en el fortalecimiento de estas capacidades, se consideran clave para el éxito del proceso de descentralización en el país.

### **3.1.2. Adecuación de la metodología de trabajo aplicada**

La idea del proyecto surge de la necesidad que plantea la ONG Cooperación Internacional (CI) de tener un mayor impacto en los proyectos o programas desarrollados en América Latina. Después de casi quince años de trabajo en proyectos de cooperación al desarrollo y, tras una revisión de los resultados obtenidos en estos años, se consideraba necesario promover el apoyo a las instituciones públicas desde el fortalecimiento de capacidades de las mismas y empezar a considerarlas como el agente principal de desarrollo. Este elemento es altamente consistente con todas las directrices establecidas por las diferentes instituciones que operan en el marco de la cooperación al desarrollo (OECD, AIDCO, AECID, Banco Mundial, PNUD, etc.) en aras de alcanzar una mayor eficacia de la ayuda.

Por otro lado, en el proceso de identificación se detectó que se estaban impartiendo muchos cursos teóricos, así como talleres o foros de discusión, de forma muy desarticulada y dispersa, por lo que se revelaba una clara necesidad de formación práctica, (“cómo hacer”, y no “lo que hay que hacer”), articulada y de alta calidad.

Por ello, el Proyecto apuesta, de manera muy acertada, por emprender una formación y capacitación específica, articulada y de calidad para los funcionarios de los municipios, con el fin de permitirles mejorar la calidad de su gestión. La idea que subyace es que la inversión intensiva en los funcionarios públicos del municipio es un importante medio para mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes.

En respuesta a ello, se desarrolla el Diplomado en “Gestión Municipal para el Desarrollo”, que tiene como propósito fortalecer las capacidades y procesos de las municipalidades beneficiarias, a fin de contribuir al logro de una gestión pública eficiente, capaz de generar desarrollo en su entorno local. Cada uno de los cursos del diplomado, fueron desarrollados fundamentalmente por especialistas y docentes de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, así como especialistas externos de las diversas Instituciones del Estado. El programa estuvo dirigido a alcaldes, regidores, gerentes, subgerentes y funcionarios públicos pertenecientes a cada una de las

instituciones beneficiarias del proyecto. El diplomado consta de 10 cursos (con una duración de un mes por curso) los cuales están divididos en 2 módulos: marco general y herramientas de gestión, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Módulo I Marco General	Módulo II Herramientas de Gestión
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen Gobierno y Subsidiariedad</li> <li>• Realidad Socio-Económica Peruana</li> <li>• Sistema Político y Marco Regulatorio</li> <li>• Desarrollo Económico Local</li> <li>• Políticas Públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión Pública Moderna</li> <li>• Sistemas Administrativos de las Organizaciones Públicas</li> <li>• Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado</li> <li>• Elaboración de Proyectos de Inversión Pública</li> <li>• La Cooperación Internacional y la Gerencia de Proyectos en Instituciones Pública</li> </ul>

La metodología desarrollada en el diplomado fue la de e-learnig (modalidad semi presencial) a través de:

- Talleres presenciales prácticos, para cada uno de los cursos, donde se complementaba con la teoría recibida previamente en el campus virtual.
- Asesorías in situ a cada una de las municipalidades participantes.
- Soporte documental y bibliográfico (en físico y a través del campus virtual)
- Evaluaciones en línea.
- Monitoreo o tutoría<sup>2</sup> personalizado y permanente durante todo el diplomado.

Se considera por tanto que el Proyecto se ha enfocado mas en fortalecer capacidades individuales de funcionarios de distintas municipalidades que en fortalecer de forma integral a determinadas municipalidades, que en este caso, se consideran beneficiarias indirectas del Proyecto.

En este sentido, merece la pena señalar algunas de las adaptaciones que se produjeron entre la implementación de la primera y la segunda fase del proyecto, con el fin de ajustar y mejorar algunos aspectos de la metodología de trabajo. Así, si bien inicialmente estaba programado seleccionar a 100 funcionarios públicos para que participaran en el Diplomado (50 alumnos para la primera fase y 50 para la segunda), dada la alta exigencia del diplomado (algunos alumnos no llegaban a finalizarlo) y las grandes distancias que hubieran tenido que recorrer los funcionarios para llegar a las sesiones organizadas en Lima, se optó por:

<sup>2</sup> Cuenta con la presencia de una figura docente que orienta al aprendizaje de los estudiantes, los estimula a la resolución de problemas y a la construcción colectiva de conocimientos. (Seoane, García Carrasco y García Peñalvo, 2007:6)

- Ampliar el número de funcionarios seleccionados para la segunda fase de 50 a 131
- Ampliar la convocatoria a personal nombrado que tiene permanencia en la Municipalidad con el fin de asegurar la participación de funcionarios públicos nombrados de acuerdo al Decreto Legislativo N° 276 Ley Marco del Empleo Público, y que garantice que el esfuerzo de capacitar a los funcionarios de las Municipalidades se quede en dichas instituciones
- En lugar de hacerse 10 talleres en Lima, se planteó la realización de 5 Talleres en Atalaya, 5 Talleres en Andahuaylas, y 5 Talleres en Chíncha, es decir, 15 talleres para la segunda versión del Diplomado.

Con estas modificaciones, se consiguió llegar a más funcionarios públicos y estar mas cerca de sus necesidades y dificultades en base a su realidad geográfica, realizándose los talleres y las asesorías in situ en territorios mas cercanos a sus lugares de trabajo. Se considera por tanto muy adecuada esta decisión, ya que las distancias a recorrer por los funcionarios para recibir la capacitación presencial es un factor crítico para su aprovechamiento.

### 3.1.3. Zona de intervención y beneficiarios

El Proyecto establece dos tipos de beneficiarios directos:

- Funcionarios de municipalidades pertenecientes a 5 Regiones del país: Apurímac, Callao, Ica, Lima y Ucayali, abarcando contextos geográficos de costa, sierra y selva.
- Alumnos de Pre-grado de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS).

Los beneficiarios indirectos son todos los habitantes de los 18 municipios seleccionados

En cuanto a los funcionarios seleccionados, finalmente fueron 181, pertenecientes a 18 Municipalidades de distinto tipo<sup>3</sup>:

- Municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado. (7 Municipalidades)
- Municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito. (10 Municipalidades)
- Municipalidades de centros poblados que son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial<sup>4</sup>. (1 Municipalidad)

El criterio de selección de las 18 municipalidades beneficiarias respondió a priorizar las zonas en las que ya trabajaban la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) y CESAL con el propósito

<sup>3</sup>Artículo 3°.- Jurisdicción y Regímenes Especiales. Ley Orgánica de Municipalidades.

<sup>4</sup>Artículo 128°.- Creación de Municipalidades de Centro Poblado. Ley Orgánica de Municipalidades.

de mejorar la calidad de vida de sus poblaciones. Esto con el fin de facilitar el acceso a las autoridades beneficiarias a la hora de “comercializar” el Proyecto, y de producir sinergias con el resto de los proyectos implementados en estos territorios (con la población, sociedad civil, empresas, etc.).

Las municipalidades seleccionadas se comprometían a permitir que los alumnos asistieran a las asesorías in situ en horario laboral y brindar sus ambientes para las clases presenciales, lo cual, significó un esfuerzo y un compromiso por parte del municipio y sus autoridades.

La selección de los alumnos participantes el Programa de Diplomado diseñado, se hizo con arreglo a los requisitos establecidos por la UCSS para tal fin.

En cuanto a los alumnos de pre-grado de la UCSS que participaron en las actividades del Proyecto fueron un total de 175, correspondientes a las Facultades de Ciencias Económicas y Comerciales, y de la Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades, de las sedes de Lima y de Atalaya:

<b>FACULTAD</b>	<b>Nº PARTICIPANTES</b>
<b>En Lima</b>	
- Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales	69
- Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades	15
<b>En Atalaya</b>	
- Facultad de Administración	50
- Programa de Formación Magisterial Intercultural Bilingüe – NOPOKI	41
<b>TOTAL</b>	175

La ampliación a los alumnos de la Provincia de Atalaya, pudo darse gracias a que los docentes, tras acudir a los talleres a los funcionarios públicos de dicha localidad, aprovecharon su presencia en dicha ciudad para que realizaran los Seminarios Taller a los alumnos del Programa de Administración, de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales y a los alumnos del Programa de Formación Magisterial Intercultural Bilingüe – NOPOKI, de la Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades. Luego del proceso de convocatoria se inscribieron un total de 175 alumnos, 95 alumnos más de lo previsto.

En base a lo descrito, se considera adecuada, tanto la selección de las zonas de intervención, como la de los beneficiarios de las acciones del Proyecto

### 3.1.4. Calidad del diseño de la intervención

La lógica general del Programa expresada en su Marco Lógico es consistente y coherente. Sin embargo, se aprecian algunas áreas de mejora en su formulación:

- No se ve clara la diferencia entre el Objetivo General y el Objetivo Específico ya que no tienen indicadores y metas de efecto medibles, en especial en lo relativo a la medición de la “mejora en la capacidad de gestión” en los municipios (no existe línea de base para su medición)
- El Objetivo Específico podría entenderse como la suma de los Resultados 1, 2 y 3 si se excluye la mejora en la capacidad de gestión de los municipios.
- La sostenibilidad no suele considerarse un resultado del Programa, pero podría ser interesante para su aseguramiento si se concretara algo más su definición.
- Existen indicadores duplicados en Objetivos y Resultados y en ocasiones coincidentes con actividades
- A lo largo del Programa se introdujeron interesantes ajustes que debieran haberse tenido en cuenta como reorientación del diseño, a nivel de Marco Lógico, el cual apenas sufrió variaciones a lo largo de la ejecución del Programa.

Se concluye en este apartado que, siendo un diseño con lógica de intervención clara y coherente, debe prestarse más atención a la definición del diseño del programa, especialmente en lo que se refiere a indicadores y fuentes de verificación, así como a su permanente adaptación a lo largo del Proyecto.

### 3.1.5. Adecuación de la modalidad de gestión elegida

La gestión del programa ha sido adecuada al contar Cooperación Internacional con una gran experiencia trabajando en países de América Latina en proyectos de mejora en la educación, la formación, el co-desarrollo y la capacitación profesional y, recientemente, en la línea del fortalecimiento institucional y liderazgo social en jóvenes.

También se considera acertado el que los proyectos llevados a cabo por Cooperación Internacional se llevan a cabo conjuntamente con socios locales que forman parte insustituible en su ejecución, de manera que estas comunidades refuerzan su autcapacidad de desarrollo.

En este sentido, se considera muy pertinente y adecuada la selección de las contrapartes (CESAL y la UCSS), ya que ambas son de reconocida trayectoria y prestigio en sus ámbitos específicos de acción. También se considera de interés la modalidad de gestión conjunta en la que se pueden producir importantes sinergias y complementariedades en un Proyecto de estas características.

## 3.2 Eficiencia

### 3.2.1. Ritmo y calidad de las actividades ejecutadas

El Proyecto “Creación de una Escuela de Gestión Pública en Perú” constaba de cuatro componentes con sus respectivas actividades. Durante su ejecución no se han apreciado inconvenientes que hayan afectado al ritmo de ejecución o a la calidad de las acciones llevadas a cabo. Por el contrario, durante el periodo de ejecución se reorientaron algunas actividades haciéndose las oportunas modificaciones presupuestarias que permitieron ampliar el alcance inicialmente previsto. El periodo de duración del proyecto fue de 32 meses, de diciembre 2008 a julio 2011, habiendo contado con la autorización para una extensión de cuatro meses respecto al periodo previsto inicialmente.

En lo que se refiere a la creación de la Escuela de Gestión Pública, se registró el nombre en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y se creó la plataforma virtual, donde los alumnos pudieron acceder a su aula virtual (campus virtual). En ella se encontraba información y documentación relacionada con las materias impartidas en el programa formativo.

Con la creación de esta plataforma y la elaboración de los contenidos de formación en formato de Diplomado, los cuales contaron con el aval técnico del Centro Universitario Villanueva, se pudo brindar la correspondiente capacitación a más de 184 funcionarios públicos de los 100 previstos inicialmente de 18 municipalidades, de las 6 previstas inicialmente (de centro poblado, distritales y provinciales) del Perú.

Este grupo de beneficiarios se dividió en dos grupos, lo que significó que se realizaran 2 versiones del diplomado en “Gestión Municipal para el Desarrollo”. Con la culminación y aprobación de la programación, la Universidad Católica Sedes Sapientiae concedió a cada alumno la titulación en el Programa académico de Postgrado en Gestión Municipal para el Desarrollo, junto con el correspondiente Diploma del Centro Universitario Villanueva, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid.

En la primera versión del diplomado en GMD, participaron **9** municipalidades:

1. Municipalidad Provincial de Huaura
2. Municipalidad Provincial del Callao
3. Municipalidad Distrital de Lurigancho – Chosica
4. Municipalidad Centro Poblado de Santa María de Huachipa
5. Municipalidad Provincial de Canta
6. Municipalidad Distrital de Huaral
7. Municipalidad Distrital de Santa Leonor
8. Municipalidad Distrital de Paccho
9. Municipalidad Distrital de Hualmay

En la segunda versión del diplomado participaron **9** municipalidades:

a. De la región Apurímac:

1. Municipalidad Provincial de Andahuaylas
2. Municipalidad Distrital de San Jerónimo
3. Municipalidad Distrital de Talavera de la Reina
4. Municipalidad Distrital de Chicmo
5. Municipalidad Distrital de Turpo

b. De la región Ucayali: Municipalidad Provincial de Atalaya

c. De la región Ica:

1. Municipalidad Provincial de Chincha
2. Municipalidad Distrital de Grocio Prado
3. Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo

En lo que se refiere a la realización de manuales, si bien inicialmente estaba programado hacer 100 manuales por cada Curso, en atención al número de alumnos que se convocarían para la primera y segunda versión del Diplomado, al realizarse las modificaciones en el número de alumnos de la segunda fase del Diplomado, se incrementó el número de manuales editados (90 más en cada curso). Estos cambios no produjeron alteraciones en los recursos humanos, pero sí en los materiales previstos. Así, la Universidad amplió el tiraje para poder entregar la colección de Manuales a las Bibliotecas de los Municipios beneficiados en la segunda fase del Diplomado.

Además de la formación y capacitación, se realizó un seguimiento y monitoreo a cada uno de los alumnos durante el programa formativo, el cual incluía asesorías in situ (en el propio municipio). En este caso, eran los especialistas quienes se trasladaban a los municipios, donde trabajaban en grupos con los alumnos del diplomado que a su vez eran trabajadores del mismo municipio. En las asesorías in situ, los alumnos junto con el especialista, pusieron en práctica lo aprendido en la formación.

Con el objetivo de insertar y sensibilizar a los alumnos de pregrado de la UCSS en temas de Gestión Pública, se brindaron seminarios en cuatro facultades de la Universidad, tanto en su sede de Lima como en la de Atalaya. En Lima se realizaron 5 Seminarios y en la ciudad de Atalaya 4, no previstos inicialmente.

Una vez culminados los Seminarios, se verificó la asistencia, y en el caso de los alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales, que previamente así lo solicitaron, convalidaron 3 créditos de un curso lectivo, tras haber participado y asistido como mínimo a 4 seminarios y tras la correspondiente evaluación. De esta Facultad, se inscribieron 119 alumnos y aprobaron 63. Los alumnos restantes de esta Facultad, obtuvieron su Certificado de Asistencia por cada Seminario al que asistieron. De la Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades, se inscribieron 56 alumnos que recibieron su Certificado de asistencia, por cada Seminario al que asistieron.

Por otro lado, y con el objetivo de fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias entre los diferentes organismos de la Administración Pública, el Centro de Investigación y

Desarrollo Innovador para la Regionalización (CIDIR), lanzó la convocatoria<sup>5</sup> en “Políticas Innovadoras para la Administración Pública”, para la realización de investigaciones que se enmarcaron bajo tres temas:

1. La eficiencia en la gestión pública.
2. Sistemas informativos para la gestión pública local.
3. Administración Pública y Sociedad Civil.

Fueron seleccionadas 10 investigaciones de especialistas de primer nivel:

1. Bosquejo de las Tendencias Culturales en el Perú hoy con aplicaciones a las Políticas Públicas (Dr. Germán Mckenzie González)
2. La gestión del cambio para una mayor eficiencia de la promoción del desarrollo económico local desde los gobiernos locales y regionales (Lic. Anke Kaulard y Lic. Karin Neck)
3. La eficacia de la ayuda internacional para el crecimiento económico (Dra. Gabriella Berloff, Dr. Giuseppe Folloni e Ilaria Schnyder)
4. Perú: Fiscalización al trámite de licencias de funcionamiento 2009 – 2010 (Mag. William Muñoz Marticorena)
5. Subsidiariedad, desarrollo y buenas prácticas (Dra. Clara Caselli)
6. La eficiencia en la gestión pública: el caso de la gestión de inversión pública local en el Perú” (Dr. Raymundo Arnao Rondán)
7. Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del Estado (Mag. William Muñoz Marticorena)
8. Instrumentos de planificación en los gobiernos locales del Perú: propuesta para sistematización de la planificación local (Observatorio para el Desarrollo Territorial – ODT, de la Universidad Católica Sedes Sapientiae)
9. Nuevo enfoque del presupuesto participativo en los gobiernos locales (Observatorio para el Desarrollo Territorial – ODT, de la Universidad Católica Sedes Sapientiae)
10. Buenas Prácticas en la Administración Pública – Perspectivas Comparativas (Dr. Eugenio Caperchione)

---

<sup>5</sup> Convocatoria cerrada, dirigida a un grupo limitado de especialistas.

La distribución de estas investigaciones se estaba produciendo en el momento de realizarse la presente evaluación.

Finalmente, cabe señalar la reformulación de la actividad “Desarrollo de un seminario sobre Fortalecimiento Institucional en la ciudad de Valencia”, la cual fue adecuadamente modificada en el formulario del Proyecto.

### **3.2.2. Calidad de los productos y de la gestión del Proyecto**

Los productos generados y servicios brindados durante el Proyecto, son de alta calidad. La práctica totalidad de los funcionarios entrevistados durante la evaluación, destacó de manera unánime la gran calidad del diseño del Diplomado, de los materiales producidos y de los docentes encargados de realizar los talleres in situ.

En este sentido, una de las apreciaciones mas generalizadas, apunta a la gran diferencia, en cuanto a calidad, entre este programa de formación y otras recibidas por parte de los mismos funcionarios en diferentes ocasiones. De hecho, muchos declaran haberse sorprendido ante este hecho, por ser sus expectativas mucho mas modestas cuando fueron informados acerca de la oportunidad de poder participar en los Diplomados.

Los productos por tanto, se consideran de alta calidad y bien adaptados al público al que se dirigen. Además, como ya se señaló en el capítulo anterior, su número fue bastante superior al inicialmente previsto, lo cual apunta a una alta eficiencia en la gestión del Proyecto. En este sentido, se considera fundamental el aporte realizado por el Comité Académico, compuesto por prestigioso personal del Centro Universitario Villanueva. La cuidadosa revisión de los materiales elaborados por la UCSS en función de su experiencia en este tipo de programas de formación, se considera clave en el reconocimiento de la calidad de los materiales, tanto en lo que se refiere a su contenido como a la forma en la que se organizaron y divulgaron.

Por otro lado, el seguimiento a las actividades del Proyecto se considera adecuado, si bien se echa de menos el uso de herramientas de levantamiento de información para la elaboración de indicadores de resultado y de objetivo. En el Proyecto predominan los registros de realización de actividades (talleres, seminarios, etc.) y de la satisfacción de sus beneficiarios, pero no de los efectos producidos tras su realización (ej. Nivel de aprendizaje, nivel de conocimientos aplicados en el puesto de trabajo, etc)

En definitiva, puede concluirse que el Proyecto se ha gestionado de manera eficiente, con base fundamental en el desarrollo y seguimiento de procesos y actividades con altos estándares de calidad.

## **3.3 Eficacia**

### **3.3.1. Territorio y Beneficiarios**

A continuación se extraen las principales conclusiones en materia de resultados / efectos para los beneficiarios de las actividades llevadas a cabo en el marco del Proyecto. Se combina el análisis estadístico (cuantitativo) con las opiniones de los entrevistados (cualitativo)

Para la Primera Fase del Diplomado, se seleccionaron 9 Municipalidades cercanas a Lima y 53 alumnos a capacitar. Los resultados por cada municipalidad, son los siguientes:



➤ **Municipalidad Distrital del Callao:**

- 9 Diplomados de 15 participantes (60% de aprovechamiento).
- Los entrevistados destacan la calidad cursos y la metodología de trabajo con otras municipalidades.
- Valoran especialmente el Módulo de Buen Gobierno y Subsidiariedad
- No identifican claramente ninguna aplicación práctica y echan de menos continuar con foro de intercambio tras la finalización del Diplomado.
- Destacan dificultades en algunos alumnos para completar el diplomado, por su exigencia.
- La mayoría de los alumnos diplomados se han incorporado al Gobierno Regional y algunos están haciendo la maestría.

➤ **Municipalidad Provincial de Huaura:**

- 14 Diplomados de 14 participantes (100% de aprovechamiento)
- Aunque no se hicieron entrevistas a ningún diplomado, se tuvo constancia de la alta implicación del Alcalde de la Municipalidad en el desarrollo de la formación, lo que facilitó de manera decisiva el aprovechamiento de los cursos por parte de los participantes.

➤ **Municipalidad Distrital de Lurigancho – Chosica**

- 6 Diplomados de 9 participantes (67% de aprovechamiento).
- Los entrevistados destacan la calidad de materiales y ponentes y la amplia diferencia con otros cursos de características similares.
- Valoran especialmente el Módulo de Buen Gobierno y Subsidiariedad
- No identifican claramente una aplicación práctica inmediata y echan de menos el acceso a la plataforma virtual tras la finalización del Diplomado
- Señalan una alta exigencia en tiempos para poder completar el Diplomado, por lo que es fundamental el apoyo por parte del Alcalde.

➤ **Municipalidad de Centro Poblado Sta Maria Huachipa.**

- 8 Diplomados de 9 participantes (89% de aprovechamiento)
- Los entrevistados destacan la alta calidad de los contenidos de los cursos y de los ponentes.
- Valoran especialmente el Módulo de Buen Gobierno y Subsidiariedad
- Se ha echado de menos algún apoyo adicional en las tutorías.

- Declaran su interés en participar en acciones similares, ya que se les ha despertado un gran interés por profundizar en algunas materias..
- En las municipalidades Distritales de **Canta, Huaral, Santa Leonor, Paccho y Hualmay** no culminó ningún alumno de los 6 que comenzaron. (0% de aprovechamiento), debido al escaso acompañamiento por parte de los alcaldes y a que se trataba de Municipalidades en **las** que ni CESAL ni la UCSS tenían relaciones previas

Para la Segunda Fase del Diplomado, se seleccionaron 9 Municipalidades alejadas de Lima, pertenecientes a las regiones de Ica y Apurímac (sierra) y Ucayali (Selva) y 151 alumnos a capacitar. Los resultados por cada municipalidad, son los siguientes:

### **Región Ica (Costa)**



- **Municipalidad Provincial de Chincha.**
  - 8 Diplomados de 18 participantes (44% de aprovechamiento).
  - Los entrevistados destacan la alta calidad de los materiales y de los profesores,
  - Valoran especialmente los talleres presenciales y el trabajo con personal de distintas áreas de cada municipalidad.
  - Opinan que el Departamento de Recursos Humanos debe implicarse más e integrar la capacitación en los presupuestos de la Municipalidad
- Señalan la alta exigencia para completar el Diplomado por lo que es fundamental que la Municipalidad facilite las condiciones para su aprovechamiento.
- **Municipalidad Distrital de Pueblo Nuevo.**
  - 1 Diplomado de 8 participantes (13% de aprovechamiento).
  - El único Diplomado destaca la calidad del curso en su conjunto (materiales y profesores)
  - Valora especialmente la capacitación recibida en Proyectos de Inversión, la cual ha podido poner en práctica en su posición en la municipalidad
  - Señala alta exigencia para poder completar el curso, especialmente en periodos de campaña electoral.
  -
- **Municipalidad Distrital de Grocio Prado**
  - 1 Diplomado de 4 participantes (25% de aprovechamiento)
  - El único Diplomado, destaca la alta calidad de los materiales recibidos
  - Valora especialmente la capacitación en procedimientos de contratación y revela la necesidad de profundizar más en la materia.
  - Señala la alta exigencia para completar el Diplomado y la necesidad de implicación por parte del alcalde.

## Región Apurímac (Sierra)



- **Municipalidad Provincial de Andahuaylas**
  - 16 Diplomados de 22 participantes (73% de aprovechamiento).
  - Los entrevistado destacan la alta calidad del curso (materiales y ponentes)
  - Valoran especialmente la realización de los talleres presenciales.
  - Destacan la aplicación de conocimientos adquiridos en procesos de contratación.

- Creen que podría haber presupuesto en la municipalidad para replicar este tipo de cursos.

- **Municipalidad Distrital de San Jerónimo**
  - 6 Diplomados de 12 participantes (50% de aprovechamiento)
  - El entrevistado destaca la oportunidad que ha tenido para su crecimiento personal y profesional
  - Valora especialmente la calidad de los materiales.
  - Sugiere que el curso tenga mas horas de capacitación presencial
- **Municipalidad Distrital de Santa María de Chicmo.**
  - 4 Diplomados de 9 participantes (44% de aprovechamiento).
  - No pudo entrevistarse a ninguno de los diplomados
- **Municipalidad Distrital de Talavera de la Reina.**
  - 5 Diplomados de 17 participantes (29% de aprovechamiento).
  - El entrevistado destaca la calidad del curso y el aporte que puede tener al bien común.
  - Sugiere adecuar mas los casos prácticos a la realidad de su municipalidad
- **Municipalidad Distrital de Turpo**
  - No culminó ningún alumno de los 6 participantes (0% de aprovechamiento).
  - No se pudo entrevistar a ninguno de los participante
  - Parece que la lejanía de la Municipalidad a los lugares en los que se impartían los talleres presenciales (Andahuailas), pudo dificultar el total aprovechamiento del curso por parte de los participantes.

## Región Ucayali (Selva)



- **Municipalidad Provincial de Atalaya**
  - 26 Diplomados de los 35 participantes (74% de aprovechamiento).
  - Los 15 entrevistados destacan la calidad de los materiales y de los profesores.

- Se subraya la importancia de los talleres presenciales, que deberían ampliarse
- Valoran especialmente el Módulo de Buen Gobierno y Subsidiariedad y el de Desarrollo Económico Local
- Señalan aplicación práctica de conocimientos en materia de procesos de contratación.
- Algunos sugieren la ampliación del temario para profundizar en algunos temas.
- La mayoría piensa que debe haber mas apoyo a estos temas por parte de la Municipalidad, y se están organizando para darle continuidad a las acciones de formación.

### 3.3.2. Grado de consecución del Objetivo Específico

El programa define como Objetivo Específico (O.E.) el siguiente: “Fortalecer las capacidades de gestión de los funcionarios públicos de 06 municipalidades del Perú y mejora de los conocimientos de jóvenes universitarios mediante una formación de calidad impartida por la Escuela de Gestión Pública (ESGP)”

Ya se ha comentado en el capítulo de Pertinencia los problemas en la definición de indicadores en este objetivo, ya que básicamente se refieren a la consecución de cada uno de los resultados del Proyecto, salvo el que se refiere a la “mejora del 20% en la capacidad de gestión de las municipalidades cuyos funcionarios han asistido al Diplomado”

Para hacer una evaluación objetiva y técnica de la mejora de la calidad de la Gestión de los municipios beneficiados por el Proyecto, éste se ha basado en los parámetros de medición establecidos por el Estado a través de su Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que ha impulsado un Programa de Modernización Municipal (PMM) y el Plan de Incentivos (PI), que tienen como finalidad promover reformas que permitan generar crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad.

Las actividades realizadas en el marco del Proyecto, en particular la asesoría técnica de expertos en Desarrollo Económico Local, Políticas Públicas y Gestión Pública Moderna, entre otros, podrían permitir evaluar la mejora de la calidad de la gestión de los funcionarios que participaron en el programa, pero no necesariamente la mejora de la calidad de la gestión de toda la municipalidad.

Sin embargo, al finalizar los Programas, tanto en la primera como en la segunda versión del Diplomado, los alumnos agradecieron las herramientas de gestión que se les entregaron a efectos de que puedan participar en el Plan de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos promovidos por el MEF para obtener un presupuesto adicional. Para ello, cada año se determina mediante Resolución Ministerial el monto máximo que cada municipalidad puede obtener si cumple con el 100% de sus metas. En caso de que el cumplimiento de las metas sea

parcial, el monto a transferir será proporcional a las metas alcanzadas, según el Informe de Evaluación que elabora el MEF.

En este sentido, en el caso de los municipios beneficiados por el Proyecto, éstos pudieron acceder a un presupuesto adicional por cumplimiento de metas.

Por otro lado, teniendo en cuenta que hablar de mejora de la calidad de la gestión tiene que ver con asegurar la satisfacción total del cliente, del usuario que acude a la municipalidad, se ha considerado importante conocer la opinión del ciudadano que acude diariamente a realizar algún trámite en las instituciones beneficiadas con el Proyecto, a fin de verificar su percepción sobre la calidad de la gestión municipal, para lo cual se elaboraron encuestas. De éstas, se pudo concluir, en líneas generales, que el ciudadano tiene un buen concepto respecto de la función pública desarrollada en su localidad, lo que se aprecia en los altos índices de aprobación, superiores al 60 % en las localidades objeto de la investigación y beneficiarias de las actividades del Proyecto.

Por ello, se puede concluir que, si bien el proyecto contribuyó fundamentalmente a la mejora de las capacidades de gestión de los funcionarios de las municipalidades beneficiarias, desarrolladas como parte del Diplomado Gestión Municipal para el Desarrollo y sus Asesorías Técnicas, esto ha contribuido a que sus respectivas municipalidades alcancen a cumplir las metas establecidas por el MEF, y de este modo poder recibir un presupuesto adicional como incentivo, o premio a la mejora de su gestión, lo cual es corroborado en la encuesta realizada a los usuarios de dichas municipalidades, quienes muestran su satisfacción con la atención que reciben en sus municipalidades.

En cuanto a la parte cuantitativa de la consecución del objetivo específico se constata que:

- Se ha trabajado con 184 funcionarios de 18 municipalidades de distinta tipología y con 175 universitarios de 4 facultades.
- Se trabajó con 3 veces más de las municipalidades previstas y se diplomó al menos 1 alumno en el 200% de las previstas
- 3 Municipalidades concentran a más del 50% de los diplomados (Atalaya, Andahuialas y Huaura)
- 7 Municipalidades tienen más de 1 y menos de 10 Diplomados
- 2 Municipalidades tienen un solo diplomado (Grocio Prado y Pueblo Nuevo).
- En 6 municipalidades ningún alumno logra diplomarse (Turpo, Canta, Huaral, Santa Leonor, Hualmay y Paccho).

### **3.3.3. Grado de consecución de los diferentes resultados**

#### **3.3.3.1. Puesta en marcha la Escuela de Gestión Pública (ESGP), dirigida a la capacitación y asistencia técnica de funcionarios públicos del Perú.**

En relación a este resultado, cabe destacar los siguientes logros:

- Se inscribió el nombre y el logo de la Escuela de Gestión Pública (ESGP) en el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) del Perú, bajo la tutela de la Universidad Católica Sedes Sapientiae. Pasado el proceso de evaluación respectivo, INDECOPI entregó a la Universidad el certificado de Registro de Propiedad Industrial<sup>6</sup>.

#### Logo de la ESGP



- Se constituyó el equipo de trabajo con el siguiente personal:



- Se creó el campus virtual de la ESGP, para que los alumnos puedan acceder a los contenidos de cada curso, de acuerdo a la metodología *e-learning* (modalidad semipresencial)
- En el Campus Virtual de la ESGP, se publicaron todos los contenidos respectivos de cada uno de los cursos del diplomado en GMD, actualizándose los contenidos de cada uno de los cursos para la segunda versión del diplomado.
- Se identificó al Centro Universitario Villanueva, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, para lo cual se conformó un Comité Académico. Se realizaron las coordinaciones previas y se firmó el Convenio Marco entre la Universidad Católica Sedes Sapientiae y el Centro Universitario Villanueva con el fin de certificar a los alumnos que aprueben satisfactoriamente con un Diploma en

<sup>6</sup> Ver Anexo N° 2 – Certificado de Registro de la Propiedad Industrial en INDECOPI.

Gestión Municipal para el Desarrollo, mientras que el Centro Universitario Villanueva, lo certifica con un Diploma en Gestión Municipal.

- Se seleccionaron 18 Municipalidades para que sus funcionarios participaran en el Diplomado en GMD. Finalmente, al menos un funcionario terminó satisfactoriamente el Diplomado en 12 de las 18 Municipalidades que participaron en el Proyecto.

### **3.3.3.2. Formados 100 funcionarios públicos de 06 municipalidades de la región Lima, Ica, Apurímac y Ucayali.**

En cuanto a este resultado se resaltan los siguientes logros alcanzados:

#### **Región Lima**

- ✓ En 4 de las 9 Municipalidades seleccionadas, al menos hubo un diplomado (46% de éxito)
- ✓ De los 53 participantes, 37 obtuvieron el Diploma en GMD (70% de aprovechamiento)
- ✓ Amplio reconocimiento a la calidad de materiales y profesores.
- ✓ Destaca el módulo de Buen Gobierno y Subsidiariedad
- ✓ Se señala la alta exigencia del curso, lo que lo hace muy difícil de seguir a muchos
- ✓ Se propone continuar con un foro que reúna a los antiguos alumnos del Programa

#### **Región Ica**

- ✓ En las 3 Municipalidades seleccionadas, hubo al menos un diplomado (100% de éxito)
- ✓ De los 30 participantes, 10 obtuvieron el Diploma en GMD (33% de aprovechamiento)
- ✓ Amplio reconocimiento a la calidad de materiales y profesores.
- ✓ Destaca módulo Buen Gobierno y Subsidiariedad
- ✓ Se destaca mejor comprensión de responsabilidades en la función pública
- ✓ Se señala la alta exigencia del curso, lo que justifica el alto abandono

#### **Región Apurimac**

- ✓ En 1 Municipalidad de las 5 seleccionadas, no hubo ningún diplomado (80% de éxito)
- ✓ De los 66 participantes, 31 obtuvieron el Diploma en GMD (44% de aprovechamiento)
- ✓ Amplio reconocimiento a la calidad de materiales y profesores
- ✓ Se señala la necesidad de hacerlo mas práctico y relacionado con el día a día de las Municipalidades.

#### **Región Ucayali**

- ✓ 1 Municipalidad seleccionada
- ✓ De 35 participantes, 26 obtienen el Diploma en GMD (74% de aprovechamiento)
- ✓ Amplio reconocimiento a la calidad de materiales y profesores

- ✓ Se referencian aplicaciones prácticas en proyectos de inversión y procesos de contratación.
- ✓ Se señala la necesidad de continuidad/ ampliación de las acciones de formación y de hacerlo mas práctico

En resumen, se constata que:

- Se ha trabajado con 184 funcionarios (184% de los previstos) de 18 municipalidades (300% de las previstas) de las 4 regiones previstas (100%)
- 104 funcionarios obtuvieron el Diploma: 130% de los previstos
- El 57% de los funcionarios participantes obtuvieron el Diploma
- Destaca el aprovechamiento en Huaura (100%), Sta Maria Huachipa (89%) y Atalaya (74%)
- Pueblo Nuevo (13%) y Gorcio Prado (25%) tienen los niveles mas bajos de aprovechamiento, con un solo diplomado
- En 6 municipalidades, ninguno de los participantes obtuvo el Diploma
- En cada uno de los cursos, se realizaron investigaciones en base a “Políticas Innovadoras para la Administración Pública”. Se realizaron 10 investigaciones, con los siguientes títulos:

Nº	Título de la Investigación	Autor
		Observatorio para el Desarrollo Territorial - ODT, de la Universidad

- Se ha impreso un tiraje de mil ejemplares por cada una de las investigaciones, los cuales están siendo distribuidos de manera gratuita en cada uno de los municipios beneficiarios del proyecto y en diversas instituciones públicas del Estado.

- Dichas investigaciones, además se encuentran publicadas en la página web del CIDIR [www.cidir.edu.pe](http://www.cidir.edu.pe) así como en la página web de la Escuela de Gestión Pública [www.esgp.edu.pe](http://www.esgp.edu.pe)
- Se está elaborando la sistematización de este componente

En base a estos datos se destacan los siguientes factores de éxito de este componente:

➤ **El trabajo previo de CESAL y la UCSS en las zonas de intervención**

Tanto CESAL como la Universidad Católica Sedes Sapientiae, vienen trabajando a través de diferentes iniciativas con la cooperación internacional, en las provincias y distritos beneficiados por el presente proyecto. Esta experiencia previa con el objetivo de generar sinergias, hace que desde el primer contacto hubiera una respuesta inmediata por parte de las instituciones municipales porque conocen la labor de Cesal y la UCSS en sus localidades y porque existe un nivel de confianza previo. De hecho, las municipalidades en las que ningún participante culminó el diplomado, fueron Municipalidades sugeridas por la provincial de Huaura, pero eran territorios en los que no CESAL ni la UCSS tenían suficiente experiencia previa.

➤ **El compromiso de las autoridades municipales**

El compromiso de las autoridades municipales, facilitando la participación de sus funcionarios en las actividades del Proyecto fue primordial. Esto se muestra en la disposición que tuvieron al brindar sus auditorios o ambientes para el desarrollo de los talleres presenciales (en el caso de los municipios de la segunda versión del diplomado) y asesorías in situ. De hecho, hay una relación directa entre las municipalidades con mayor nivel de aprovechamiento de sus funcionarios con el nivel de apoyo de sus autoridades municipales (ej. Alcalde de la Municipalidad Provincial de Huaura)

➤ **La cercanía a los centros donde se impartía la capacitación presencial**

A pesar de que en la segunda fase del Diplomado se cambió la necesidad de ir a Lima a recibir las capacitaciones presenciales por lugares ubicados en la provincia (normalmente la municipalidad provincial), se constata una relación directa entre la cercanía de las municipalidades a estos lugares y el nivel de aprovechamiento de sus funcionarios. Las mas alejadas, son las que cuentan con menos funcionarios que llegana completar el Diplomado(Ej: Turpo)

➤ **El trabajo en equipo de los funcionarios**

Este es un caso especialmente llamativo en el caso de la Municipalidad Provincial de Atalaya, donde la velocidad y el acceso a internet son pésimos, por la lejanía de la provincia y por los efectos climáticos que dificultaban aún más este servicio. Ante esta desventaja frente a otras provincias, uno de los alumnos del municipio, tomó la iniciativa de descargar, el primer día que se habilitaba la unidad del curso, todo el material a disposición en esa semana, grabarlo en su memoria usb, e ir de oficina en oficina para entregarles la información a cada uno de sus compañeros.

➤ **La disponibilidad y motivación por seguir aprendiendo**

A pesar que muchos alumnos no tenían un dominio básico en el uso y manejo de las tecnologías de la información y comunicación (TIC's), ello no fue un factor determinante para que puedan continuar y culminar con su formación. Eran más sus deseos, disponibilidad y motivación por continuar aprendiendo, lo que hicieron que ellos se esfuercen más y busquen ayuda en amigos, familiares o compañeros de trabajo, porque verdaderamente deseaban formarse y capacitarse.

- **Los talleres in situ y las tutorías**
- Como parte del método de trabajo, donde es la persona el centro de todo, se brindó mucha flexibilidad a los alumnos, teniendo en cuenta su tipo de trabajo, la importancia de su función, los factores climáticos, entre otros. Esta flexibilidad se evidenció en el envío de tareas individuales o grupales fuera de la fecha programada, así como en la asistencia a los talleres presenciales, entre otros. En este sentido, la buena relación entre alumnos y tutores fue clave, ya que permite que el alumno no se sienta solo y se cree un mayor compromiso con el diplomado, y una amistad y respeto frente a su tutor/a.

**3.3.3.3. Alumnos de pregrado de la Universidad Católica Sedes Sapientiae (UCSS) están sensibilizados y formados en temas de Administración Pública**

Se coordinó con las diversas facultades de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, para la promoción, convocatoria y selección de los alumnos de pregrado, a los seminarios en Gestión Pública. Las facultades beneficiarias del proyecto, fueron las siguientes:

Provincias	Facultades
Lima	
Atalaya, Ucayali	

Se ofrecieron 40 vacantes como máximo por facultad, debido a que en algunos casos se desarrollaron seminarios-taller, donde los especialistas no trabajan con una cantidad mayor, porque es antipedagógico y no facilita el desarrollo del trabajo propuesto.

Los criterios establecidos, en coordinación con cada facultad, para la selección de los alumnos beneficiarios, fueron los siguientes:

- Para las facultades de Lima:
  - Estar matriculado entre el VIII y X ciclo.
  - Tener promedio ponderado aprobado.
- Para las facultades de Atalaya:
  - Tener promedio ponderado aprobado.

A continuación se muestra el número de alumnos postulantes y alumnos seleccionados:

Facultades	Nº Alumnos Postulantes	Nº Alumnos Seleccionados
En Lima	102	84
En Atalaya	91	91
<b>TOTAL</b>	<b>193</b>	<b>175</b>

En el caso de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales se tuvo una mayor demanda, es por ello que se amplió el número de vacantes y además debido a que en la Facultad de Ciencias de la Educación y Humanidades no hubo mayor demanda. En Lima se armaron 2 grupos de 44 y 40 alumnos.

Los temas de Gestión Pública, que se desarrollaron<sup>7</sup> en cada uno de los seminarios, fueron los siguientes:

Nº	Facultades	
	En Lima	En Atalaya
	Proyectos y Sistema	

Los alumnos recibieron un certificado, totalmente gratuito, emitido por la Universidad que acredita su asistencia y participación a cada seminario realizado.

Además las facultades de Ciencias Económicas y Comerciales (Lima), y Administración (Atalaya) decidieron que aquellos alumnos que hayan participado por lo menos en 4 seminarios y aprobaran la evaluación final, podían convalidar 3 créditos de un curso lectivo. Una vez culminado el periodo de desarrollo de los seminarios, los alumnos<sup>8</sup> fueron evaluados, en los temas desarrollados, a continuación se muestra el detalle por facultad:

<sup>7</sup> Los seminarios tuvieron una duración de 02 horas (de 60 minutos cada uno).

<sup>8</sup> Que asistieron a 04 seminarios como mínimo

### Número de alumnos que pudieron convalidar créditos

Facultades	Nº Alumnos Aptos	Nº Alumnos Convalidaron
En Lima		
En Atalaya		
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>	<b>63</b>

Es importante señalar que los Seminarios preparados a los alumnos de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales, sirvieron para acumular créditos, pues se realizaron con Talleres y se evaluó el trabajo realizado por los alumnos. Así mismo, y luego de esta experiencia con los alumnos de pregrado, la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales ha incluido en la malla curricular de los Programas de Contabilidad, Economía y Administración, cursos de Gestión Pública, para obtener una especialización en Administración Pública.

Debido al interés suscitado en los alumnos que participaron en estos seminarios, y a la proyección que representa para su futuro profesional, la Facultad está preparando un Diplomado de especialización en Gestión Pública para los egresados de su facultad.

#### **3.4. Sostenibilidad**

Entendiendo por sostenibilidad la probabilidad de una continuación en la corriente de beneficios producida por el programa una vez finalizado el período de apoyo externo, cabe señalar los siguientes aspectos relativos a esta cuestión:

- **Está pendiente definir el futuro de la Escuela de Gestión Pública mas allá de las acciones implementadas en el marco del proyecto**

A la finalización del proyecto, solo se aprecia cierta continuidad y capitalización de los logros en la definición de la Maestría en Gestión Pública que se desarrolla en Cuzco y Lima y en otros cursos de Diplomado que se están impartiendo en Chíncha como parte de un proyecto mas amplio. Ambas acciones son llevadas a cabo por la UCSS, pero sin el sello de la ESGP por lo que ésta no parece tener entidad mas allá del Proyecto.

Por otro lado, la plataforma virtual desarrollada ha quedado inhabilitada y los ex alumnos no tienen acceso a ella. Esto afecta a la adecuada capitalización de la importante inversión realizada en la plataforma tecnológica, lo cual está relacionado con el concepto integral de la Escuela de gestión Pública.

- **Necesidad de integrar estos procesos en la institucionalidad nacional (a nivel nacional y subnacional)**

La reforma del servicio civil constituye un aspecto fundamental para mejorar la eficacia de la administración pública y la calidad de los servicios al ciudadano. La ausencia de un ente rector del Servicio Civil por más de 15 años y de una Política de Estado en esta materia, ha llevado a un desorden funcional y normativo en materia de recursos humanos que se traduce en falta de

estrategias para asegurar la idoneidad del personal en las tareas fundamentales del Estado, distorsiones remunerativas y carencia de información que permita reconocer las particularidades y necesidades de cada nivel de gobierno en torno a la gestión del servicio civil.

Ante esta situación se presentan acciones que ha venido desarrollando la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el que se busca promover la utilización de diferentes herramientas modernas de gestión de los recursos humanos, analiza experiencias exitosas en materia de reforma del servicio civil de otros países y genera información que permite diagnosticar la situación y definir desafíos y prioridades del servicio civil peruano.

Por ley, el SERVIR tiene prevista la evaluación de todos los funcionarios, ya sean a nivel local como a nivel provincial y ello provoca querer formarse y capacitarse constantemente. Y los funcionarios de las municipalidades participantes del proyecto, no fueron la excepción porque esto los impulsó participar del diplomado en Gestión Municipal para el Desarrollo. Será clave la socialización de la experiencia del Proyecto con esta institución.

Otro aspecto que se considera clave para la sostenibilidad del proyecto es la incorporación de presupuestos específicos para formación y capacitación en las partidas presupuestarias de las municipalidades. De hecho varias de ellas, apuntaron algunas gestiones en este sentido, a las que habría que darles continuidad. Sin embargo, por el momento, no se han realizado gestiones con las municipalidades ni con instituciones nacionales para que incorporen los contenidos en sus programas de formación y capacitación aunque parece que la UCSS se está planteando la posibilidad de abrir una Facultad de Ciencias Políticas y Derecho en la que se recogerían estos temas en su currícula.

### **3.5. Perspectivas de Impacto**

Aunque la definición del Objetivo General es muy genérica y no existen indicadores ni clara visión hacia el impacto del Programa, merece la pena señalar algunas áreas en las que se considera que el Proyecto tiene potencial de contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo. Esto tiene que ver con la concepción de la capacitación del recurso humano municipal no como fin en si mismo, desde el punto de vista de actitudes, sino como medio para un desarrollo más sostenible y humano en términos de mejora de los índices de salud, educación, empleo, generación de ingresos o protección de derechos de una determinada población. En este sentido, se entiende que el Proyecto tiene un alto impacto potencial en los territorios en los que ha actuado por lo que se expone a continuación.

Las municipalidades constituyen el primer nivel dentro de la estructura de gobierno nacional; son el resultado de la expresión ciudadana que, a través de procesos electorales eligen a sus representantes quienes se encargarán de buscar el bienestar y el bien común de sus pobladores. En tal sentido, son las instancias de más fácil acceso para la sociedad civil, cuando ésta desee realizar gestiones, reclamar servicios y presentar algunas propuestas.

El desarrollo de las capacidades de los funcionarios de los gobiernos locales es fundamental en los procesos de desarrollo local. Por ello, se constata la importancia clave que tienen la formación y la capacitación a los funcionarios de los gobiernos locales ya que, fortaleciéndolos,

pueden ejercer sus funciones con mayor eficiencia y eficacia atendiendo de una mejor manera las demandas y necesidades de la población. Es decir, las municipalidades consolidan sus capacidades para cumplir las funciones que están implementadas en el marco del proceso de descentralización. Esto, además de fortalecer la sostenibilidad del proceso, potencia nuevas iniciativas y políticas públicas, desde lo municipal, que influyen y provocan impacto en todo el municipio.

En este sentido, cabe señalar que para lograr el desarrollo local de una sociedad no sólo debe existir un solo punto de vista, sino por el contrario debe abarcar aspectos multidisciplinarios y complementarios entre sí que les brinde bienestar económico, social y cultural. La tarea de toda Municipalidad, tal y como se visualizó en los cursos impartidos en el Diplomado, es la de planificar, gestionar y ejecutar proyectos con participación de la sociedad civil organizada; trabajando conjuntamente con la población mediante la consolidación de una alianza estratégica y sinérgica entre municipio y sociedad participativa logrando así la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Por ello, es importante el trabajo de estos temas de fortalecimiento municipal desde una perspectiva integral, considerando el desarrollo local como una de las metas que deben tener los gobiernos locales en alianza con sus municipios.

Así, se considera de mucha importancia en el diseño de los Programas y proyectos, prestar atención a las perspectivas de impacto en un sentido amplio que estos tendrán, ya que ayuda en muy buena medida a orientar las acciones y resultados del Programa. Para ello es muy útil el levantamiento de líneas de base integrales, que tengan en cuenta los distintos niveles de acción del Programa y que se utilicen no como resultado del mismo sino como insumo para su planificación y seguimiento.

## IV – RECOMENDACIONES

A continuación, se exponen algunas recomendaciones generales (las específicas se han ido comentando a lo largo del texto) que pueden ser tenidas en cuenta a la hora de formular o implementar programas de similares características. Al tratarse éste de un Proyecto piloto, la sostenibilidad y replicabilidad de la experiencia es un factor crítico.

- La temática es altamente pertinente, por lo que se recomienda que las Agencias de Cooperación continúen con la financiación de este tipo de Programas, teniendo en cuenta la inversión ya realizada y la complementariedad con los recursos que puedan existir a nivel local.
- Un Programa es una intervención que trata de transformar una realidad existente en un periodo de tiempo dado y con unos recursos limitados. Además, todo cambio de actitudes o de parámetros socioculturales es un proceso complejo y lento. Se recomienda por tanto, que este tipo de programas se focalicen y concentren lo máximo posible en grupos meta o instituciones muy concretas con las que se trabaje de forma intensiva. Se trata de Programas en los que los aspectos cualitativos son de importancia mucho mayor a los cuantitativos.
- Como Proyecto Piloto, la creación de la ESGP ha generado una gran riqueza de enseñanzas que puede ser muy útil para la definición de nuevos programas y proyectos, especialmente mediante su sistematización y posterior socialización.
- El Objetivo Específico y los Resultados de un Proyecto o Programa deben ser formulados en términos de beneficios para los grupos meta una vez que éstos han podido recibir y utilizar los resultados del mismo, fruto de una serie de acciones. Se recomienda prestar atención a la diferencia entre la acción de capacitar (actividad), el aprendizaje del capacitado (output o resultado), y la aplicación efectiva de esos conocimientos en su puesto de trabajo (outcome u objetivo). Para ello, deben definirse herramientas de medición específicas y diferenciadas para cada caso.
- Durante el Programa, se han llevado a cabo procesos bastante novedosos, replicables y útiles. La mayoría de ellos no han tenido continuidad, pero el aprendizaje de los mismos es de alto interés para iniciativas similares. La sistematización y difusión de estas experiencias para tomarlas como base de futuros programas se considera de mucha importancia. Además, dado que el documento de sistematización todavía se está elaborando, se recomienda enfocarlo para que sirva de base para estimular el debate público sobre estas cuestiones. Por ello se recomienda utilizar el documento de sistematización del proyecto como un vehículo de sensibilización y orientación a las autoridades que tienen la responsabilidad de definir y aplicar políticas públicas en esta área. Tanto a nivel nacional como local.

- Con el fin de capitalizar al máximo el trabajo realizado, se recomienda operativizar una comunidad virtual basada en los contenidos de los cursos e investigaciones desarrolladas que permita el acceso a los antiguos alumnos y servicios a medida de nuevos usuarios.