INFORME DE EVALUACIÓN DEL

PROYECTO de DESARROLLO de GOBIERNOS LOCALES

Contrato USAID
RFQ 98 - 002

Equipo de evaluación:

Etienne Durt Vellut, team leader
Efraín Gonzales de Olarte
Santiago Pedraglio Mendoza

Lima, febrero de 1998

INDICE DEL INFORME

Resumen ejecutivo. I-X

Introducción. 1

I. Marco general de la evaluación. 2

1. Propósito de la evaluación. 2
2. Organización del equipo para la evaluación. 2
3. Antecedentes del Proyecto en la política de USAID. 5
4. Contexto social, económico y político del Proyecto. 6
5. Organización y gestión del Proyecto: 10
   5.1 Obras de infraestructura social básica. 10
   5.2 Talleres de Capacitación. 11
   5.3 Educación a distancia. 13
   5.4 Asistencia técnica. 13
   5.5 Municipio escolar. 14
   5.6 Campañas de difusión. 14

II. Análisis de resultados. 15

1. Avances de ejecución. 15
   1.1 Evaluación de logros. 15
   1.2 Evaluación de impactos. 18
   1.3 Evaluación de la opinión pública. 24

2. El modelo PDGL. 28

3. La descentralización. 32
   3.1 Apoyo a la comisión de descentralización y gobiernos locales del Congreso. 32
   3.2 Apoyo a la Asociación de Municipalidades del Perú. 33
   3.3 Fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas de los municipios. 33

4. La sostenibilidad. 34
   4.1 Financiamiento municipal. 35
   4.2 Necesidad y utilidad de la capacitación. 38
   4.3 Calidad de la burocracia. 41
   4.4 Institucionalización de la participación. 41

5. El monitoreo. 42

III. Conclusiones y recomendaciones. 45

A. Conclusiones . 45
B. Recomendaciones. 54

ANEXOS:

1. Plan de trabajo.
2. Metodología.
3. Equipo de investigadores.
4. Documentos revisados.
5. Personas entrevistadas.

PROYECTO DE DESARROLLO DE GOBIERNOS LOCALES

INFORME DE EVALUACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

El equipo evaluador recibió como encargo de la Misión USAID en el Perú:

a) la apreciación del impacto del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL) en el marco del Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos (mediante la Agencia de Cooperación Internacional, USAID) y el Gobierno del Perú (mediante el Instituto Nacional de Desarrollo, INADE);
b) la observación de las operaciones en el cumplimiento del objetivo estratégico de fortalecer la democracia desde los gobiernos locales y del objetivo especial de desarrollo alternativo frente al narcotráfico basado en la coca; y
c) el suministro de propuestas para ajustar el diseño y la implementación del Proyecto como contribución a la realización de estos dos objetivos.

En función del programa de trabajo aprobado, el equipo revisó las fuentes documentadas y elaboró guías para las entrevistas institucionales y para las visitas de campo a gobiernos locales. Después de entrevistar a cada una de las personas responsables en USAID, INADE y ESAN –contratada por USAID para ejecutar el componente de capacitación–, se seleccionó la muestra de municipalidades provinciales y distritales a visitar en los nueve departamentos donde ha operado el Proyecto.

El equipo visitó siete provincias y catorce distritos del departamento de San Martín, meta central del Proyecto; cada miembro del equipo visitó municipalidades de costa (tres provincias y seis distritos de Ancash, y dos provincias y un distrito de Tumbes), sierra (dos provincias y siete distritos de Apurímac, una provincia y tres distritos de Ayacucho, y dos distritos de Cusco) y selva (dos provincias y dos distritos de Ucayali, y tres provincias y cinco distritos de Loreto). Sólo el departamento de Junín no pudo ser visitado por las intensas lluvias que interrumpieron las vías de comunicación. Se cubrió una muestra de diecinueve concejos provinciales y cuarenta distritales, es decir la mitad de las provincias y alrededor del tercio de los distritos del universo del Proyecto.

Este Proyecto se enmarca dentro de la preocupación de ambos gobiernos por el cumplimiento de los acuerdos de la "Cumbre de Cartagena" de impulsar una nueva política de desarrollo alternativo, sobre todo con las poblaciones y las organizaciones democráticas en zonas cocaleras, alteradas por el narcotráfico y los movimientos subversivos. El contexto del Proyecto en el país es crítico: por el lado político, se ha

sufrido la guerra interna durante los años ochenta; por el lado económico, se encuentra en regiones fuera de la ley por el narcotráfico desde los años setenta, y en proceso de reformas del mercado y del Estado por la nueva política económica desde los noventa. En medio de este panorama, la población, las organizaciones sociales o productivas, y las autoridades públicas, han tratado de resistir tanto a la agresividad de los aparatos delincuenciales y subversivos, como a los cambios económicos en estas regiones.

Las instituciones gestoras del PDGL han respondido al reto del desarrollo alternativo con dos componentes operativos:

a) obras de infraestructura social básica, realizadas conjuntamente entre los pobladores y los gobiernos municipales, con el apoyo técnico y financiero del INADE; y
b) capacitación, a cargo de ESAN, orientada a los distintos estratos de la ciudadanía y del gobierno local, para fortalecer la conciencia y la participación popular, y al mismo tiempo consolidar la gestión democrática y la transparencia en el manejo del gobierno local, como primer eslabón del Estado y base de los derechos ciudadanos.

I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Las obras comunales de infraestructura social básica

Para la realización de una obra comunal, de acuerdo al modelo PDGL, se requieren los pasos siguientes:

a) el acuerdo de la asamblea vecinal sobre la prioridad de la obra;
b) la elección del comité de obra, responsable de gestionar y fiscalizar los recursos humanos, técnicos y financieros con la municipalidad (durante la construcción y en las compras);
c) la organización comunal del trabajo voluntario con su mano de obra no-calificada;
d) la recepción de la obra con las cuentas claras; y
e) la elección del comité responsable del mantenimiento.

Este proceso cuenta con el aval del INADE para la aprobación del Proyecto y del presupuesto, las acciones de capacitación directa sobre temas de organización popular y técnicas de construcción o de producción, mediante sus oficinas de coordinación regional y su central nacional.

Los costos son cubiertos en partes similares por la población con su trabajo voluntario (10%) y la municipalidad (10%); INADE cubre la diferencia (80%) con los aportes combinados del Tesoro Público, de PL 480 y USAID. La participación de la población y la contribución municipal han ido aumentando hasta cubrir el 40%, en determinados

distritos y provincias; el saldo de 60% se ha cubierto con los fondos del Proyecto manejados por el INADE.

USAID realiza el seguimiento y el monitoreo permanente del Proyecto. Para el componente de capacitación llamó a un concurso público que ganó la Escuela de Administración de Negocios para graduados (ESAN). Este programa de capacitación se desagrega en:

a) Capacitación mediante talleres con grupos estratificados: alcaldes, regidores, funcionarios y empleados, así como con líderes populares.
b) Educación a distancia con material didáctico de autoaprendizaje para funcionarios y empleados municipales.
c) Asistencia técnica en las funciones y las tareas de los trabajadores del municipio.
d) Municipio escolar en colegios secundarios, práctica cívica del estudiantado, base de su preparación como ciudadanas y ciudadanos del mañana.
e) Campañas de difusión masiva.

Los talleres de capacitación

Los talleres de capacitación se dedican a la formación de cuadros, sean autoridades o trabajadores municipales, o dirigentes de base. En el primer año (1996), ESAN trabajó con segmentos exclusivos de acuerdo a los niveles de poder y decisión en la organización del gobierno local y de la población. Los ponentes –que viajaron desde Lima– dieron orientación sobre los principales temas vinculados a la municipalidad, de acuerdo con la legislación y los reglamentos vigentes: Constitución Política, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley de Presupuesto, sistema de planificación y de control, de capacitación y de comunicación, etc.

Al año siguiente (1997) se corrigió la dinámica buscando ponentes locales en San Martín e integrando los diversos segmentos en función de las unidades territoriales (provincias solas o agrupadas). Los temas fueron más prácticos: planeamiento estratégico, diagnóstico rápido, desarrollo local, gestión democrática, organización vecinal, rendición de cuentas, ordenanzas y servicios municipales, etc.

La educación a distancia

La educación a distancia empezó durante el segundo año. Se focalizó en funcionarios y empleados municipales y tuvo tres líneas temáticas iniciales:

1. Curso básico de administración municipal.
2. Hacia la excelencia en la administración de personal.
3. Calidad en la gestión de los servicios públicos locales.

En cada departamento hay un tutor encargado de supervisar y asesorar el personal de la región.

La asistencia técnica

La asistencia técnica consiste en un acompañamiento directo, en escritorio o en ventanilla, para apreciar el desempeño de cada empleado: precisar funciones y tareas, aclarar dudas y corregir fallas hacia la calidad total en la gestión municipal. Este componente sólo se ofreció en una muestra experimental de municipalidades.

El municipio escolar

El municipio escolar propone al estudiantado el ejercicio práctico de la organización de su colegio como gobierno local: candidaturas a alcalde y regidores, elección por sufragio universal y secreto, plan de gobierno dentro del colegio para el año académico, etc. Se realizaron jornadas de formación para los docentes de la secundaria: motivación y organización para el concejo municipal escolar, educación ciudadana, comunicación pedagógica, etc. Este componente se ejecutó de manera experimental en algunas provincias.

Las campañas de difusión

En tres ciudades capitales de provincia se realizaron campañas de difusión masiva para integrar a la población al proceso de fortalecimiento institucional: con actividades de información y de reflexión, con juegos y concursos públicos, con grupos de concertación para el plan estratégico municipal.

II. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Avances de ejecución del PDGL

Para analizar los resultados se distingue entre logros e impactos. Los logros corresponden al cumplimiento de las metas programadas en los planes operativos. Los impactos corresponden a efectos posteriores que generan cambios en las instituciones, en la organización o en el comportamiento de las personas.

Entre 1995 y 1997, INADE cumplió cabalmente la función de apoyo a las obras decididas y aprobadas (salvo el año 1997 en el que sólo hubo un avance del 52% de las obras programadas).

Entre 1996 y 1997, ESAN cumplió las metas en cuanto a talleres de capacitación. Para el segundo año, en San Martín contó con la colaboración local del personal de varias organizaciones no gubernamentales de ámbito regional (ITDG e. o.); en los demás departamentos ESAN y SER continuaron llevando ponentes de fuera. La participación de organizaciones locales, junto con la concentración de todos los segmentos por territorios homogéneos, favoreció una mejor asimilación. Al mismo tiempo, alentó una mayor integración entre los distintos sujetos, tanto para identificar diagnósticos y problemas como para abordar propuestas y soluciones.

La asistencia técnica comenzó al segundo año con INICAM en cincuenta municipalidades escogidas, y con ITDG en veinte en el ámbito de San Martín. La educación a distancia sólo empezó el tercer trimestre de 1997, con algunos problemas de comunicación y seguimiento entre estudiantes y tutores. A pesar de ello, ha suscitado bastante expectativas para articular una formación "profesional" municipal para un público, con o sin carrera académica, con o sin mucha experiencia previa, pero siempre ávido de perfeccionamiento en el desempeño de sus funciones y tareas.

Los municipios escolares han constituido cualitativamente una rica experiencia, no exclusiva del PDGL, aunque en términos cuantitativos fue realmente limitada.

Las tres campañas de difusión (en Picota, Huanta y Tarapoto) han logrado una alta movilización dentro de las poblaciones de la capital y de la periferia provincial. Han sido experiencias innovadoras y replicables, pero aún limitadas.

Las obras comunales canalizadas por los municipios a través de INADE han servido de ejercicio práctico de desarrollo local, con mayor efecto en municipalidades distritales y rurales que en las de ciudades capitales de departamento, y aún de provincia. Las municipalidades provinciales han contribuido regularmente con equipos y presupuestos

en la ejecución mancomunada de las infraestructuras sociales básicas en sus distritos y comunidades.

De acuerdo con la información contable disponible, los fondos desembolsados por USAID y PL 480 para el Proyecto son mayores que los programados en el Convenio inicial. Contrariamente, los fondos desembolsados por el Tesoro Público son menores que los comprometidos.

El impacto global del Proyecto se divide entre la adquisición de nuevos conocimientos y la pertenencia de nuevas obras comunales. La gran mayoría de municipios visitados aprecian las ventajas combinadas de la capacitación en derechos ciudadanos con la participación voluntaria de la comunidad en la construcción de servicios básicos. El mayor impacto del Proyecto está a nivel de los distritos rurales. Decrece en las capitales de provincia y los distritos periféricos urbanos, hasta tener un menor impacto en las capitales de departamento. Todos reconocen que la capacitación es un proceso dinámico y abierto, en el cual cada uno puede seguir involucrándose, más allá de los límites de un proyecto. Los diversos componentes de la capacitación han generado muchas expectativas, renovadas por la proximidad de las elecciones. El trabajo voluntario, en cambio, tiene una seria competencia en las obras públicas de las agencias centrales que operan a todo costo, y muchas veces sin preocuparse por emplear mano de obra local.

El principal impacto reconocido por los entrevistados, es el incremento de la participación comunitaria y el fortalecimiento de la gestión municipal. Siguen, en orden de prioridades, la capacitación de personal y la ejecución de obras de bien común. Después vienen la ampliación de la conciencia ciudadana, la lucha contra la pobreza, la disminución del narcotráfico y el aumento del empleo. Globalmente, el PDGL tiene un impacto muy importante sobre la gobernabilidad democrática local. Todos los entrevistados recuerdan a personas representativas de las tres instituciones en su ámbito: INADE, ESAN y USAID. Mención especial merece el personal de ITDG en San Martín; de SER en los otros departamentos; de INICAM donde prestó asistencia técnica y de Calandria donde apoyó las campañas de difusión.

La opinión pública fue consultada al final de cada año para contribuir al sistema de monitoreo de ESAN (en 1996 con APOYO, para fijar la línea de base, y en 1997 con la Fundación para el Desarrollo Agrario de la UNALM, para el monitoreo intermedio).

Las encuestas de monitoreo se aplicaron a una muestra de 850 pobladores de los distritos y de las provincias seleccionados por el Proyecto. La gestión de los alcaldes recibe un apoyo ligeramente mayor el segundo año. La desaprobación de los alcaldes es menor en los distritos rurales (53% a favor y 43% en contra), aumentando paulatinamente en las capitales de provincia (41% a favor y 54% en contra) y en las capitales departamentales (30% a favor y 68% en contra). La aprobación es directamente proporcional al tamaño del municipio. Si el primer motivo de aprobación

es la ejecución de proyectos y obras, la razón primordial de desaprobación es la deficiencia en una mayor participación de la población. La calificación de la atención municipal crece de 72% a 82% entre la primera y la segunda encuesta. Los distritos rurales logran siempre una mejor posición que sus capitales de provincias; éstas, a su vez, obtienen mayor puntaje que las capitales departamentales. En cuanto a consulta popular sobre planes y proyectos, la mayoría declara que no ha sido consultada: en las capitales de departamento la crítica es mayor, y bastante menor en los distritos.

Respecto a la información (buena o muy buena) según actividades, el nivel sube puntos en dos casos: sesiones de concejo y actividades culturales o educativas; mientras que baja puntos en otros casos: proyectos productivos, presupuesto municipal, acuerdos con asambleas comunales y actividades municipales. En las principales formas de participación, se nota aumentos en el programa del Vaso de Leche, en los Comités de obra y mantenimiento, en comisiones y petitorios, mientras que disminuye en otras modalidades: asambleas comunales, cabildos abiertos y consulta popular.

El modelo PDGL

La articulación de los componentes del PDGL –fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y participación de la comunidad en el desarrollo local– ha permitido fundar un "modelo" de construcción institucional para el desarrollo, que opera como se describe a continuación.

Los dos componentes del Proyecto se refuerzan mutuamente: la capacitación y la participación voluntaria en la construcción de pequeñas obras. La capacitación mejora las capacidades humanas en la toma de decisiones y en la gestión del desarrollo a nivel local, mientras que la participación voluntaria en la construcción aprovecha la organización vecinal para la gestión concreta de una obra, coordinada entre los niveles comunales, municipales, regionales y nacionales de gobierno. La formación de líderes y de estudiantes constituye un semillero de eventuales cuadros políticos y administrativos para los gobiernos locales. Mientras tanto, la formación de empleados y funcionarios los habilita hacia una posible carrera pública municipal de acuerdo con su especialidad y su estabilidad laboral.

Los resultados alcanzados desde los niveles de distritos rurales, pasando por las capitales de provincia para terminar en las capitales departamentales, prueban con creces lo interesante del modelo, sobre todo en los distritos rurales. Demuestran el potencial municipal –articulando los distritos con la capital de provincia– para gerenciar proyectos, planes y presupuestos de desarrollo de manera eficiente y competitiva con las agencias del gobierno central. La replicabilidad del modelo es el desafío de esta fase de la propuesta. Su viabilidad dependerá del éxito de experiencias como la propuesta en San Martín, con la Asociación de Municipalidades Regional (AMRESAM).

La descentralización

El PDGL ha promovido sinergias para consolidar el proceso de descentralización mediante tres líneas de trabajo articulado:

a) con la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales del Congreso de la República;
b) con la Asociación de Municipalidades del Perú; y
c) mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas de los municipios.

La referida Comisión ha tenido en carpeta seis proyectos de Ley Marco de Descentralización, presentados por diferentes sectores políticos. En Tarapoto se realizó un Encuentro Regional, con apoyo del PDGL, para debatir las propuestas y recibir sugerencias. Hubo amplia participación de líderes regionales e importante cobertura en medios locales de comunicación.

El PDGL ha colaborado con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) en la preparación de los últimos congresos nacionales. Además, representantes del Proyecto participaron en los referidos eventos.

El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, con el PDGL, demuestra la posibilidad de una efectiva descentralización de funciones y recursos del poder central a los municipios, rurales y provinciales, como responsables directos del desarrollo local.

La sostenibilidad

En esta fase de la ejecución del Proyecto no se puede predecir su sostenibilidad, pero se puede proponer criterios de apoyo y de corrección a la marcha hacia un modelo sostenible, en función de las observaciones del equipo de evaluadores independientes. La sostenibilidad del Proyecto puede asegurarse si las municipalidades construyen las capacidades para autofinanciarlo, convierten los objetivos del PDGL en prioridades de los gobiernos locales y fortalecen sus habilidades técnicas. Para ello, la municipalidad debería haber conseguido un cierto grado de eficiencia en su gestión, un ajuste de sus prioridades y una mejora en su organización. Son cuatro los elementos evaluados para medir la sostenibilidad:

a) la capacidad económica y las posibilidades de mejorar el financiamiento municipal;
b) la interiorización de las necesidades de capacitación;
c) la mejora de la calidad de la burocracia municipal; y
d) los mecanismos de institucionalización de la participación de la comunidad.

Financiamiento municipal

Cada municipalidad tiene tamaño y rentas diferenciadas. No obstante, el volumen de gasto global es bastante reducido dado que el monto promedio por habitante es de S/. 66 al año (o 24 dólares US), monto insuficiente para influir en el desarrollo. La primera fuente de recursos es el Fondo de Compensación Municipal, que aporta el 65% del ingreso promedio en el universo de municipalidades visitadas. La fuente de recursos propios alcanza un promedio de 20% (con mínimos del 1% en distritos rurales de extrema pobreza y máximos de 60%, sobre todo en capitales de departamento y en regiones beneficiadas por el canon petrolero).

Para mejor recaudación y mayores ingresos, los cursos a distancia y la asistencia técnica presencial son indispensables. Hay que analizar las posibilidades de impulsar la realización de catastros rurales y evaluar los costos reales de los servicios públicos de agua y de luz. Una modalidad de transferencia es la ejecución local de los presupuestos de agencias del gobierno central como FONCODES, PRONAA, INFES, PAR.

Necesidad y utilidad de la capacitación

En su gran mayoría, las municipalidades visitadas valoraron positivamente el proceso de capacitación organizado y administrado por ESAN, porque contribuyó a la formación, a la vez, en la gestión política y en la administración pública, a través del gobierno local. Esto, tanto para las autoridades como para los empleados municipales, encaminados por vocación a un trabajo para el cual no existe un currículum previo (ni para alcalde o regidor, ni para funcionarios).

La capacitación permite mejores comunicaciones y a mayor información corresponde mayor participación, lo que a su turno conlleva una mejor rendición de cuentas *(accountability)*. Es necesario prever el cambio de autoridades municipales con ocasión de las elecciones y la correspondiente formación para las nuevas autoridades en el presente año y después, cada cinco años.

Calidad de la burocracia municipal

El proceso de capacitación permanente ha avanzado en lograr una masa crítica de personal local apto para optimizar los planes y los presupuestos dentro de cada gobierno local. Asimismo, la creación de la carrera municipal dentro del servicio civil sería un estímulo al perfeccionamiento del personal y una garantía de estabilidad laboral.

Institucionalidad de la participación de la comunidad

La participación vecinal es crecientemente valorada por los entrevistados. Debe hacerse esfuerzos para que sea asumida y desarrollada íntegra y permanentemente en áreas tan diversas como las pequeñas obras de bien común, la concertación, la transparencia, la gerencia, todo ello marcado por el sello de la participación ciudadana organizada desde la base. Se podría pensar, por ejemplo, en "círculos municipales de calidad", con participación conjunta de autoridades y empleados, líderes y pobladores.

El monitoreo

Cada una de las instituciones gestoras del PDGL ha montado sus propios mecanismos de monitoreo, pero no han logrado constituir un directorio colegiado para optimizar los recursos humanos, técnicos y financieros comprometidos para la buena marcha del Proyecto. El único documento conjunto, que se ha consultado, es justamente el relativo a los indicadores. Las marchas y contramarchas han disminuido la eficiencia en la dinámica de la ejecución, tanto en la cobertura de cinco hasta nueve departamentos, como en el cumplimiento de los compromisos al momento de retirarse de ellos.

La coordinación regional ha tenido, generalmente, mayor fluidez que la promovida desde las sedes centrales. Con los cambios de contraparte se debe prever nuevos ajustes para el ejercicio presupuestal 1998.

En resumen, el PDGL ha cumplido sus metas de acuerdo a lo planeado, con algunos atrasos en la construcción de obras y algunos problemas de coordinación. Es un Proyecto que está fortaleciendo la gobernabilidad democrática municipal y la participación ciudadana. Tiene un gran potencial, más allá de los términos y la duración del Proyecto mismo, razón por la cual merece ser perfeccionado, quizá tomando en cuenta las recomendaciones de esta evaluación.

It's role, the role of the municipalities
AD

INTRODUCCIÓN

Después de algo más de dos años de ejecución del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL), la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) ha decidido realizar una evaluación externa de este Programa, iniciado en seis departamentos y ampliado a nueve, a solicitud de la contraparte nacional.

Aprobado el plan de trabajo, el equipo de evaluación presenta el informe correspondiente a su labor, realizada en tres etapas: a) fase de revisión de la información pertinente al Proyecto y de entrevistas institucionales en Lima; b) fase de trabajo de campo, con el equipo completo en San Martín, que representa más de la mitad de la inversión del PDGL, y posteriormente cada miembro del equipo viajó por separado, dividiéndose el área de trabajo entre los departamentos de costa, sierra y selva; y c) fase de gabinete para analizar e interpretar los datos recogidos para producir el informe final.

El presente informe consta de tres partes:

I. el marco general del Proyecto y el contexto de la evaluación;
II. los resultados cualitativos y cuantitativos de la evaluación; y
III. las conclusiones y recomendaciones finales.

Antes de presentar los resultados, el equipo de evaluación desea expresar su agradecimiento por la valiosa colaboración encontrada en todo el personal, tanto de las oficinas centrales de ESAN, INADE y USAID como de las coordinaciones zonales, y especialmente a las autoridades municipales que nos han acogido, junto con sus regidores y empleados, así como a los líderes de organizaciones populares, quienes han dado con mucha sinceridad su testimonio sobre el PDGL. Con todo este material se ha elaborado el informe que se presenta a continuación.

I. MARCO GENERAL DE LA EVALUACIÓN DEL PDGL

1. Propósito de la evaluación

El objetivo global de la evaluación, a los dos años y medio de la ejecución del Convenio marco del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL) entre la Agencia cooperante del Gobierno de los Estados Unidos (USAID) y la contraparte nacional de la República del Perú (Instituto Nacional de Desarrollo, INADE), es múltiple y consiste en:

a) apreciar el impacto acumulado por el Proyecto a través de los logros y las dificultades en el cumplimiento de las metas acordadas entre las instituciones gestoras y el servicio contratado para el programa de capacitación;

b) observar la pertinencia de las actividades del Proyecto para cumplir el objetivo estratégico de la Misión –fortalecer la democracia desde los gobiernos locales– y el objetivo especial de desarrollo alternativo;

c) proveer los elementos de análisis para ajustar el diseño y la implementación del Proyecto, a fin de mejorar su contribución a los dos objetivos mencionados.

2. Organización del equipo para la evaluación

De acuerdo con el programa de trabajo aprobado, el equipo se ha dedicado al análisis de la información en los documentos entregados por USAID, INADE, la Escuela de Administración de Negocios para graduados (ESAN) e Intermediate Technology Development Group (ITDG). Sobre la base de estas fuentes se elaboraron las guías de entrevista a nivel de las instituciones responsables y a nivel de municipalidades adscritas al Proyecto. Con los mapeos y los listados a nivel de cada departamento, se escogió una muestra representativa de los concejos provinciales y distritales a visitar.

El equipo de evaluación se entrevistó con los responsables de cada una de las instituciones encargadas de la ejecución del Convenio (USAID, INADE y ESAN).

Posteriormente, el equipo realizó una visita conjunta, durante una semana, al departamento de San Martín –principal región objeto de la cooperación– para afinar los instrumentos y coordinar los criterios de la evaluación.

PROVINCIA	DISTRITO
Departamento de SAN MARTÍN	
San Martín / Tarapoto	Chazuta
	Shapaja
	Banda de Shilcayo*
Picota / Picota	Shamboyacu
	Tingo de Ponaza
	Pucacaca*
Bellavista / Bellavista	San Pablo
	San Rafael
El Dorado / San José de Sisa	San Martín*
	Santa Rosa
	Agua Blanca
Lamas / Lamas	Cuñumbuque
Moyobamba / Moyobamba	Soritor
Rioja / Rioja	Nueva Cajamarca

Enseguida el equipo se dividió para cubrir los demás departamentos durante casi dos semanas: dos de la costa (Ancash y Tumbes), dos de la sierra (Apurímac y Ayacucho) y dos de la selva (Loreto y Ucayali).

Departamento de ANCASH	
Santa / Chimbote	Nuevo Chimbote
	Samanco
Huaraz / Huaraz	Olleros
	Tarica
Yungay / Yungay	Mancos
	Matacoto
Departamento de TUMBES	
Tumbes / Tumbes	San Juan de la Virgen
Zarumilla / Zarumilla	
Departamento de APURÍMAC	
Andahuaylas / Andahuaylas	Kaquiabamba*
	Pacucha
	San Jeronimo
	Santa María de Chicmo
Chincheros / Chincheros	Anccohuayllo
	Uranmarca*

Departamento de AYACUCHO	
Huanta / Huanta	Sivia
La Mar / (San Miguel)	Ayna-San Francisco
	Santa Rosa
Departamento de CUSCO	
La Convención / (Quillabamba)	Kimbiri
	Pichari
Departamento de UCAYALI	
Padre Abad / Aguaytía	
Coronel Portillo / Pucallpa	Campo Verde
	Nueva Requena
Departamento de LORETO	
Maynas / Iquitos	Fernando Lores
	Indiana
	Punchana
Ramón Castilla / Caballococha*	Pebas*
	Yavari*
Nauta / Nauta	

Sumados, hacen un total de 19 concejos provinciales y 40 concejos distritales; es decir, 59 municipalidades (la mitad de los concejos provinciales y alrededor de un tercio de los concejos distritales del área total de trabajo del PDGL).

NOTAS

* Son distritos donde solamente se entrevistó al alcalde.

- A pesar de haber solicitado avisos previos al paso del equipo de evaluación, en varios departamentos, recién el concejo se enteraba de la llegada del equipo, o de uno de sus miembros, al momento de llegar a la Secretaría Municipal.

- En el departamento de Tumbes no se pudo cubrir toda la muestra por los peligros de las lluvias y su impacto en las rutas locales.

- En el departamento de Ayacucho se tuvo que viajar hasta el valle del río Apurímac parado en una pick-up, dado que nadie había coordinado con el equipo con el equipo de la organización no gubernamental "Windrock" que viajaba el mismo día por la misma ruta; además, nadie había informado de los vuelos que realizan conjuntamente Contradrogas y la Narcotics Affairs Section.

- No se pudo llegar al departamento de Junín por las intensas lluvias que interrumpieron las vías de comunicación.

En general, con el listado de municipalidades se trató de avisar a el/la coordinador/a de la zona, antes de la llegada del equipo o del delegado del equipo de evaluación. Esto permitió reunirse siempre con el alcalde o su teniente-alcalde; y, además, contar con la asistencia de algunos regidores, empleados y líderes, convocados por la autoridad municipal. Con las personas presentes se sostuvo una entrevista colectiva y se llenó la ficha de preguntas previamente elaborada por el equipo (ver anexo).

Finalmente, el equipo se reunió para intercambiar las observaciones, analizar las informaciones y consolidar los resultados a fin de sustentar el presente informe de evaluación.

3. Antecedentes del Proyecto en la política de USAID

Las políticas cooperativas del Perú con los Estados Unidos han acordado el control policial del narcotráfico desde el Ministerio del Interior, con el programa de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH), y desde la Embajada Norteamericana a través de la Narcotics Affairs Section (NAS), en aplicación de la Ley 20095 (1978). Paralelamente, desde la década de los ochenta, USAID, a través del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA), promociona la sustitución de cultivos de coca con una contribución de más de 20 millones de dólares al Programa Especial Alto Huallaga (PEAH) del INADE y en ayuda a otras actividades como las de Cedro, organización dedicada a la educación y prevención del uso de drogas.

Con la Cumbre de Cartagena y la declaración conjunta de los presidentes de Bolivia, Colombia, los Estados Unidos y el Perú (15 de febrero de 1990), se invierte la figura para dar prioridad al apoyo económico directo a los campesinos, para separarlos del narcotráficos integrándolos a la economía legal y al estado de derecho mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales.

a) Entre 1990 y 1993, el Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) y el Programa Especial del Alto Huallaga (PEAH-INADE) sostienen la sustitución de cultivos;

b) de 1994 a 1996, el desarrollo alternativo considera la ayuda directa a las poblaciones víctimas del fuego cruzado entre las fuerzas armadas y policiales versus las agresiones combinadas del narcotráfico y de la subversión terrorista (PDA y PEIS-INADE);

c) de 1995 a 1998, se enfoca el fortalecimiento de los gobiernos locales y de las organizaciones populares después de la guerra interna (USAID-PDGL e INADE).

Con esto se ha pasado de una perspectiva policial de represión al tráfico ilícito a una propuesta alternativa de construcción de la paz mediante programas regionales de desarrollo municipal (**ver cuadro informativo del INEI "Erradicación de cultivos de hoja de coca 1983-96"**).

4. Contexto social, económico y político del Proyecto

La mayoría de los departamentos atendidos por el Proyecto sufrieron el doble flagelo del narcotráfico, desde los años setenta, y de la guerra interna, durante los ochenta. Mientras tanto, todo el país sufría las olas de hiperinflación seguidas del shock recesivo de agosto 1990, a lo que debe sumarse el autogolpe de abril 1992.

4.1. Contexto social

El marco general del interior del país, afectado por el tráfico ilícito de drogas, está constituido por un desarrollo artificial, con pingües ganancias para unos cuantos, ilusiones perdidas para muchos y bolsones de pobreza. Paralelamente se desarrolló una asociación entre narcotraficantes y sediciosos del Sendero Luminoso y del MRTA, que degeneró en una guerra donde se mezclaban los intereses políticos con los de la producción y el tráfico de cocaína. Afortunadamente este episodio perverso se ha ido reduciendo drásticamente.

Frente a este panorama, hay signos de solidaridad como base para la recuperación de las reglas de juego democrático: desde la población campesina, los Comités de Autodefensa han logrado aglutinar una valiente respuesta cívica para organizar núcleos de resistencia al desorden. En la población femenina, los Clubes de Madres han servido para canalizar alimentación, hacia la niñez y la familia en general, mediante ollas comunes, comedores populares y, más recientemente, mediante el Programa del Vaso de Leche de cobertura nacional, financiado por el gobierno central y ejecutado por los gobiernos locales. Desde los sectores empresariales y comerciales se ha mantenido una red lícita que cubre niveles provinciales y regionales de empleo y de servicios. Con los colegios profesionales se ha mantenido una cobertura solidaria de atención a necesidades de la sociedad en sus respectivos ámbitos. La mayoría de los responsables públicos ha mantenido el tejido fundamental de gobierno y de gestión de los servicios municipales básicos para la defensa de la legalidad republicana, a pesar de las permanentes amenazas y ejecuciones extrajudiciales.

CUADRO Nº 5.2.1

PERU: ERRADICACION DE CULTIVOS DE HOJA DE COCA, 1983-96 a/

AÑOS	ERRADICACION DE CULTIVOS (Has.)	ALMACIGOS DESTRUIDOS (m2)	SUPERFICIE PROYECTADA Has. 1/
TOTAL	18353,57	1251536,00	83435,77
1983	703,25	-	-
1984	3134,42	-	-
1985	4827,83	-	-
1986	2576,13	-	-
1987	385,00	7356,00	490,40
1988	5137,25	184089,00	12272,60
1989	1284,90	5603,00	373,53
1990	-	244105,00	16273,67
1991	-	201972,00	13464,80
1992	-	92726,00	6181,73
1993	-	108077,00	7205,13
1994	-	74399,00	4959,98
1995	-	281073,00	18738,20
1996	304,79	52136,00	3475,73

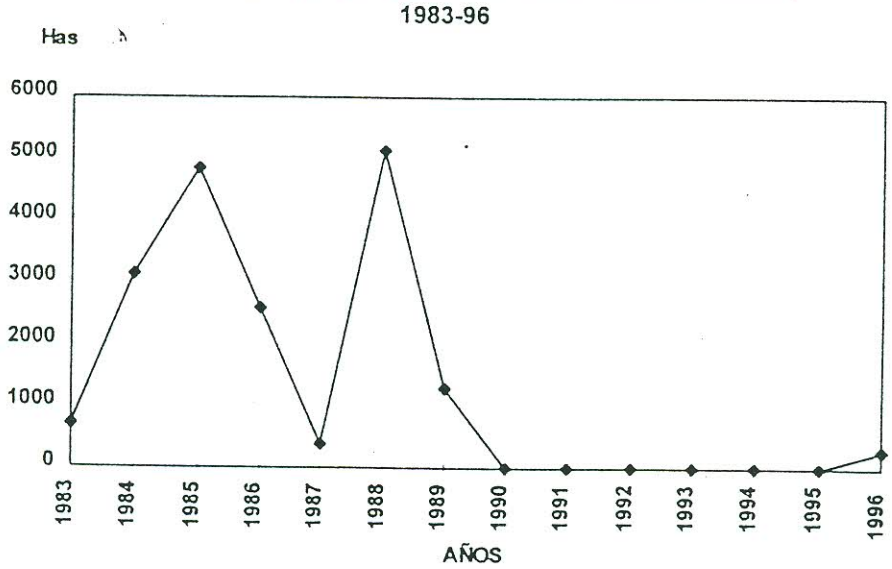
a/ Al I Semestre de 1996

1/ 15 metros de almácigos equivalen a 1 Ha. cultivada

FUENTE: MINISTERIO DEL INTERIOR - Proyecto Especial "Control y Reducción del cultivo de la coca en el Alto Huallaga-CORAH.

ELABORACION: INEI - Dirección Técnica de Demografía y Estudios Sociales

PERU: ERRADICACION DE CULTIVOS DE HOJA DE COCA, 1983-96



Sobre este escenario, se pretende reconstruir el Estado con base en la identidad y la conciencia ciudadanas articuladas con sus organizaciones sociales, culturales, productivas y políticas para fortalecer la institución del gobierno local, en los distintos niveles jerárquicos, con el personal, los servicios y el presupuesto que corresponde a cada uno: a) capital de departamento, b) distrito-capital de provincia, c) distrito periurbano y d) distrito rural, con la prioridad puesta desde los últimos hacia los primeros.

Asimismo se pueden diferenciar los ámbitos territoriales, entre focos de producción (a, b y c) y rutas de comercialización (d, e y f) de la pasta básica y de la cocaína:

a)	valles del Huallaga y del Mayo	Departamentos de San Martín, y parte de Huánuco y Ucayali.
b)	valle del río Apurímac-Ene	Ceja de selva de Ayacucho, Cusco y Junín.
c)	valles de los ríos Perené y Tambo	Departamento de Junín (ceja de selva).
d)	San Martín, Ucayali - Loreto	por la selva, los aeropuertos y las fronteras,
e)	Ayacucho - Apurímac	por la sierra y los aeropuertos,
f)	Ancash - Tumbes	por la costa, los puertos y las fronteras.

A raíz de las experiencias de los programas del USAID como "Municipalidades en Acción" (MEA), en América Central (Honduras y El Salvador) y en el Perú, con la prueba en San Martín, se plantea la posibilidad de apoyar la tesis del desarrollo alternativo a partir de la convergencia entre iniciativas vecinales democráticas y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales como camino del desarrollo hacia la paz y los derechos humanos.

4.2. *Contexto económico*

Desde agosto de 1990, en el Perú se ha llevado a cabo un profundo proceso de estabilización y de reformas económicas, tendente a lograr tres objetivos: a) la estabilización de la economía (reducción de la inflación y equilibrios macreconómicos); b) la reinserción del Perú en la economía internacional, sobre todo en el sector financiero (pago y renegociación de la deuda externa); y c) el cambio del modelo económico y del papel del Estado (economía más abierta y liberal, con un Estado reducido a brindar servicios básicos).

Hacia 1995, época de inicio del PDGL, ya se habían logrado varias de estas metas; es decir, la economía peruana estaba estabilizada, el Perú volvió a la senda del crecimiento, se liberalizó la economía y se privatizaron las principales empresas

públicas. Sin embargo, el empleo crece más lentamente que el producto, las desigualdades se han acrecentado y la pobreza sigue aquejando a la mitad de la población.

En relación con el Proyecto, es necesario tomar en cuenta tres resultados del ajuste estructural: a) el atraso cambiario desfavorece las exportaciones, salvo aquellas con altas rentas diferenciales, como la producción de cocaína, que pueden resistir bajos precios relativos del dólar; b) la pobreza, el desempleo y el subempleo constituyen fuertes condicionantes para acciones de desarrollo como las del PDGL, que si no cuentan con un marco macroeconómico más favorable, hasta las acciones más prometedoras pueden estancarse; c) la poca voluntad política del gobierno para lograr una real descentralización fiscal es una desventaja para que proyectos como el PDGL puedan desarrollarse y lograr autonomía económica.

En el año 1998, el fenómeno del Niño, que hará reajustar el presupuesto estatal, podría ser la oportunidad para que las municipalidades efectúen obras de reconstrucción de lo estragado por la naturaleza, basadas en el modelo PDGL, que adquiriría una mayor dimensión sobre todo en las zonas afectadas por el Niño.

4.3. Contexto político

La década de los noventa encontró al país en una grave crisis económica y política: el Estado había perdido legitimidad y los partidos que tradicionalmente representaron a las mayorías ciudadanas se habían convertido bruscamente en minoría. La hiperinflación, el crecimiento del terrorismo, el incremento del narcotráfico y la crisis estatal pusieron al país al borde de lo que podría denominarse un colapso nacional.

A partir de 1992, después del autogolpe del 5 de abril que cerró el Congreso, disolvió los gobiernos regionales e intervino el Poder Judicial, y en el contexto de un durísimo programa de ajuste y de un modelo autoritario y vertical, el gobierno logró éxitos en la lucha antiterrorista: la captura de los principales líderes de Sendero Luminoso fue su principal conquista.

El esquema autoritario de gobierno se mantuvo y se consolidó. Se fortaleció una policía política relacionada con el Servicio Nacional de Inteligencia y se instaló una muy fuerte alianza entre el presidente Alberto Fujimori, la cúpula militar, grandes sectores empresariales y organismos multilaterales. La crisis de los partidos llamados tradicionales continuó y las nuevas opciones como Unión por el Perú no lograron convertirse en alternativas mayoritarias frente al movimiento oficialista Cambio 90-Nueva Mayoría.

Esta correlación política se expresó en el holgado triunfo que obtuviera el candidato-presidente Alberto Fujimori en las elecciones de 1995. Su organización política logró, además, una mayoría absoluta en el Parlamento unicameral, surgido de la nueva Constitución aprobada en 1993. El esquema de gobierno se mantuvo, lo que ha implicado que la descentralización del país no haya avanzado, y que los municipios sigan siendo maltratados política y presupuestalmente. El gobierno ha incumplido con dispositivos constitucionales que exigían la elección, por voto universal, de todas las autoridades regionales. Esta situación se ha confirmado recientemente con la aprobación de la llamada nueva Ley Marco de Descentralización, cuyo propósito es mantener los Consejos Transitorios de Administración Regional, ahora con ámbito departamental, por tiempo indefinido.

En el plano de la lucha antidrogas, la presencia directa de las fuerzas armadas a partir de 1992 provocó una serie de casos de corrupción entre oficiales de mediano y alto rango. Esta situación, sin embargo, no impide desconocer que la economía del narcotráfico ha sufrido en los tres últimos años un gran deterioro, sobre todo como producto de la reducción de precio de la hoja de coca, del incremento de la eficiencia represiva y de la destrucción de los sembríos, que ha traído como consecuencia un inicial proceso de sustitución de cultivos.

En el plano político están planteados, en relación con el PDGL, el desafío de una mayor descentralización política y fiscal a nivel nacional, así como la democratización de la organización y del ejercicio del poder central: reconocimiento de una mejor y más amplia participación ciudadana y ampliación de las atribuciones de los municipios como células básicas de la estructura del poder del Estado, en un país plural no sólo étnica sino geográfica y culturalmente.

5. Organización y gestión del Proyecto

Las instituciones gestoras del PDGL son dos: el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), dependencia del Ministerio de la Presidencia (MIPRE), por parte del Perú, y la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), por parte de los Estados Unidos de Norteamérica.

5.1. Las obras

El INADE se encarga de aprobar el proyecto, canalizar hacia el gobierno local el presupuesto de las infraestructuras sociales básicas, apoyar la construcción con participación popular y fiscalizar la rendición de cuentas por el gobierno local. Estas obras pueden ser aulas escolares o postas sanitarias, servicios de agua y desagüe,

canales de riego, caminos vecinales o pequeños puentes. Son acompañadas de acciones de capacitación directa con la población, sobre temas de organización ciudadana y técnicas de producción o de construcción.

Las poblaciones involucradas contribuyen en cada etapa del trabajo: a) en asamblea acuerdan la priorización de la obra y b) eligen el comité de obra, responsable de la gestión y la fiscalización de los recursos humanos, técnicos y financieros con la municipalidad (durante la construcción y en las adquisiciones); c) se organizan para el trabajo voluntario con su mano de obra no-calificada (en cuadrillas semanales) y d) para la recepción de la obra (con cuentas transparentes); y e) eligen el comité responsable del mantenimiento.

En general, la contribución de la población cubre un mínimo del orden de 10% del presupuesto, la municipalidad otro tanto y el Proyecto cubre el resto, o sea 80%. Esta repartición ha ido variando a favor de los pobladores y sus gobiernos, de 20 a 40%, quedando el saldo de 80 a 60% a cargo del Proyecto.

USAID realiza el seguimiento y el monitoreo del Proyecto. Para la capacitación llamó a un concurso público que ganó la Escuela de Administración de Negocios para graduados (ESAN), responsable del programa de capacitación. Este programa se descompone en:

a) Capacitación mediante talleres con grupos estratificados: alcaldes,
regidores,
empleados,
líderes populares.
b) Educación a distancia con material didáctico de autoaprendizaje para funcionarios y empleados municipales.
c) Asistencia técnica en las funciones y tareas de los trabajadores del municipio.
d) Municipio escolar en colegios secundarios, práctica cívica de los alumnos y las alumnas, base de su preparación como ciudadanos y ciudadanas del mañana.
e) Campañas de difusión masiva.

5.2. *Los talleres de capacitación*

Los talleres de capacitación concentran durante dos o tres días un segmento de los grupos vinculados al gobierno local por niveles de poder y decisión en su seno. Con cada estamento se ha tratado una variedad de temas. Como referencia, se presenta el currículum para los alcaldes, material representativo del conjunto de la documentación usada para la formación de cuadros:

I-96 Rol y funciones de las municipalidades en el Perú.
Ley orgánica de municipalidades.
Ley de presupuesto del sector público para 1996.
Normas pertinentes de la nueva Constitución Política del Perú 1993.
Marco teórico de los procesos de desconcentración y descentralización.
Sistema de control en la administración pública.
Lineamientos de política para la formulación del plan nacional de control y auditoría gubernamental para 1996.
Normas y procedimientos para elaborar el acta de entrega de cargos.
Conceptos básicos del sistema de control interno.
Control interno integrado en la gestión municipal.
Planificación participativa.
Capacitación: herramienta clave para el fortalecimiento institucional.

II-96 La misión de las municipalidades.
Declaración mundial sobre autonomía local.
Planificación de proyectos.
Diseño institucional y organización municipal.
Rol, funciones y competencias del concejo municipal, el alcalde y los regidores.
Cómo incrementar los recursos financieros municipales.
Estrategias de comunicación para una gestión municipal de calidad.
Sistema de información municipal.

III-96 Evaluando la gestión municipal 1996.
Planificación operativa municipal.
Cómo participar en el plan de acción municipal.
Políticas de financiamiento municipal en el Perú.
Los documentos de evaluación de la gestión.
Formulación del presupuesto municipal para 1997.

En 1996 se trabajó con temas similares en grupos paralelos de regidores, de empleados y funcionarios, o de líderes de base. En 1997 se decidió integrar a los alcaldes y regidores en el primer taller. Posteriormente, pasaron a formar grupos territoriales con todos los actores: alcaldes, regidores, funcionarios, empleados y líderes.

I-97 Proceso de planificación estratégica.
Introducción al planeamiento estratégico.
Coyuntura municipal y ámbito del PDGL.
Plan operativo 1997, componente del fortalecimiento institucional.
Diagnóstico basal del ámbito del PDGL.

II-97 Qué es el desarrollo local.
Planificación estratégica para el desarrollo local.
Plan estratégico de la provincia de Morropón 1997 -2002.
La construcción de una opinión pública local al servicio del desarrollo.

III-97 La gestión democrática en el gobierno local.
El rol de la municipalidad en la gestión democrática del desarrollo local.
Consejo comunal de desarrollo.
Rendición de cuentas en el ámbito local.
La administración de conflictos en la gestión municipal: rol de las autoridades.
Rol del funcionario y la gestión democrática en la municipalidad.
Abriendo nuevas oportunidades: los equipos de trabajo municipal.
Organizaciones sociales y gestión democrática.
Proyecto de ordenanza de participación ciudadana.
Carta de los derechos y deberes ciudadanos en las localidades.
Organizaciones sociales como actores democráticos en desarrollo local.

5.3. *La educación a distancia*

Recién iniciada durante el último trimestre de 1997, la educación a distancia se ha dirigido a funcionarios y empleados para lograr motivación y competencia en el marco del autoaprendizaje. Para el año de estudio inicial, se trabajó acerca de los instrumentos tradicionales de su quehacer municipal, tales como:

1. Curso básico de administración municipal.
2. Hacia la excelencia en la administración de personal.
3. Calidad en la gestión de los servicios públicos locales.

En cada departamento hay un tutor encargado de la supervisión y la asesoría del personal de su ámbito, adscrito al programa de educación a distancia

5.4. *La asistencia técnica*

Limitada a alrededor de una mitad de municipalidades, la asistencia técnica consiste en un asesoramiento presencial, en el escritorio o en la ventanilla, para apreciar el desempeño de cada empleado: precisar funciones y tareas, de acuerdo con el organigrama de la administración municipal, o enmendar rumbos y corregir errores sobre la marcha, para ofrecer un servicio más dinámico y competente: la búsqueda de la calidad total en la gestión municipal gracias al acompañamiento, en el oficio diario, a pesar de que la carrera municipal es todavía inexistente.

5.5. *El municipio escolar*

No siendo una innovación del Proyecto, el municipio escolar se basa en el juego de roles de los adultos en una municipalidad normal. El colegio secundario es "la ciudad" y los alumnos y las alumnas son "los ciudadanos y las ciudadanas". Así, postulan los candidatos a los cargos municipales; se realizan elecciones por sufragio universal y secreto; el ganador asume el papel del alcalde junto con los regidores, de acuerdo a la cifra repartidora; y aplican su plan de gobierno durante todo el año escolar, en los aspectos de cultura y deporte, salubridad e higiene, seguridad etc.

Se realizaron jornadas con docentes de secundaria para que éstos funcionaran como asesores de los municipios escolares en sus respectivos colegios. Estas jornadas desarrollaron los siguientes temas:

I-96	Cómo motivar a los escolares para crear concejos municipales escolares.
	Cómo organizar los concejos municipales escolares.
II-96	El plan de trabajo en la gestión municipal escolar.
	Las campañas de educación ciudadana: otra forma de educar.
III-96	Hacia una gestión participativa de los concejos municipales escolares.
	Aprender: la razón de ser de la educación.
	Los comunicadores podemos educar.
97	Ciudadanía, municipios escolares y municipios locales.
	Experiencias de ejercicio ciudadano en la organización escolar.

5.6. *Las campañas de difusión*

En tres casos, se dieron campañas de difusión masiva para incorporar a la población al proceso de fortalecimiento institucional, mediante su participación directa en actividades de información, reflexión, planeamiento estratégico. Se utilizaron juegos y concursos públicos afines a los temas de cada campaña.

En Huanta, bajo el lema "Huanta cuenta conmigo" hubo un proceso de concertación durante un año, con siete mesas de trabajo; se invitó a todos los actores involucrados en el desarrollo, desde los distritos, las organizaciones populares, los colegios profesionales, y los sectores público y privado, académico y no-gubernamental.

Con el lema "Picota de mis sueños", allí se usó una dinámica similar para elaborar su plan estratégico en una dinámica mancomunada de participación desde las bases.

En Tarapoto, fue alrededor del tema "Tarapoto paraíso ecológico" que se organizaron exposiciones y concursos para llamar la atención del público sobre la gestión ambiental dentro de la ciudad y del ámbito municipal.

II. ANÁLISIS DE RESULTADOS

1. Avances de ejecución del PDGL

En los resultados obtenidos por el Proyecto conviene distinguir entre logros e impactos. Los logros provienen del cumplimiento de las actividades programadas en obras y capacitación en el plazo fijado, que son diferentes a los impactos, que son los efectos posteriores a las actividades y que generan cambios en las instituciones, en la organización o en el comportamiento de las personas.

1.1. Evaluación de los logros

En los dos primeros años de ejecución del Proyecto se ha alcanzado casi todas las metas propuestas en los planes anuales de ESAN, y en menor medida de INADE.

En el **cuadro 1** se presenta un resumen de los principales logros en capacitación y en obras, alcanzados por la combinación de las instituciones concernidas.

ESAN ha desarrollado 146 talleres de capacitación en 1996 y 104 en 1997, con una asistencia de 5 158 y 5 442 participantes (autoridades municipales, funcionarios, empleados y líderes comunales). Según la entrevista a ESAN, se cumplió ampliamente las metas de capacitación presencial, tanto en número de talleres, contenidos de los seminarios y participantes calificados.

Los talleres eran dados inicialmente, en 1996, por personal exclusivo de ESAN de Lima, lo que creó algunas dificultades de comunicación de los contenidos y las ideas. Estas dificultades fueron superadas parcialmente en 1997 a través de la contratación de expositores e instituciones locales tales como ITDG, el Servicio de Educación Rural (SER o el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM). En 1997, de acuerdo a lo constatado, el nivel de los talleres mejoró notablemente. En Loreto y Ucayali se funcionó con gente de fuera.

El segundo componente de las actividades de ESAN ha sido la asistencia técnica, inicialmente dividida en asistencia colectiva y asistencia individual. En 1996 se realizaron dos talleres colectivos, ofrecidos a 13 municipalidades. Asistieron 55 participantes. En 1997 se ofreció asistencia individual, en un número de 89 al año **(ver cuadro 1)** y, tal como se nos señaló en la reunión con los encargados de ESAN, la asistencia técnica se desfasó a 1997 porque faltaba la línea basal. A partir de entonces se contrató a INICAM, que conformó 14 grupos técnicos para asistir a 50 municipalidades demandantes sobre fortalecimiento de la gestión municipal. También se encargó a ITDG la asesoría a 20 municipalidades en la región San Martín, sobre planificación del desarrollo local. Se hizo lo mismo con el SER (Fernando Villarán) en

Cuadro 1. PDGL. Relación de logros de ESAN e INADE, 1995, 1996 y 1997

ESAN

	1996 I	1996 II	1996 III	1996 IV	Anual	1997 I	1997 II	1997 III	1997 IV	Anual
Capacitación										
Talleres	7*	47	51	48	146		18	45	41	104
Participantes	304*	1715	1665	1178	5158		1043	2156	2243	5442
Asistencia técnica										
Talleres colectivos				2	2					
Municipalidades participantes.				13	13					
No. de participantes				55	55					
Asistencia individual				1	1	1	2	57	29	89
Educación a distancia										
Número de inscritos								448		
Municipios escolares										
Talleres con docentes			7	4	11		6	1		
Docentes asistentes			277	233	510		407	12		
Alumnos miembros CEM							135			
Municipios establecidos							8	87**		

INADE

	1995			1996			1997		
	Monto	Nº	%	Monto	Nº	(%)	Monto	Nº	%
Obras ejecutadas									
Total anual	6288799	216	100	5692978	171	100,0	2539906	64	100
Monto ejecutado por departamento									
Ancash	636485	18	10,1	581789	15	10,2	214819	4	8,5
Apurimac	954145	26	15,2	716686	20	12,6	46820	1	1,8
Ayacucho	925489	29	14,7	737326	20	13,0	794832	14	31,3
Junín	1466583	40	23,4	870186	23	15,3	159150	3	6,3
Loreto	427965	19	6,8	652468	25	11,5	536841	18	21,1
San Martín	1492690	71	23,7	1258774	47	22,1	303044	12	11,9
Tumbes	---			557269	12	9,8	142400	3	5,6
Ucayali	385442	13	6,1	318480	9	5,6	342000	9	13,5
Financiamiento obras PDGL en soles									
INADE-PDAAGL-PL480	5733740		75,6	5692978		49,3	4113770		48,2
Tesoro público				1448187		12,6	813138		9,5
Municipalidades	1107454		14,6	1605251		13,9	1444665		16,9
Provinciales				644009		5,6	515785		6,0
Distritales				961242		8,3	928880		10,9
Comunidad	741495		9,8	1184975		10,3	714388		8,4
TOTAL ANUAL	7582689		100	11536642		100,0	8530626		100,0

*Talleres de difusion PDGL a alcaldes y regidores

** Relación de Municipios Escolares en Tarapoto. Dirección de Educación San Martín

Fuentes: ESAN, Informes trimestrales, 1996 y 1997, Lima.

INADE, **Memoria anual 1995**, Proyecto Desarrollo de los Gobiernos Locales, febrero 1996

Memoria Anual 1996, Proyecto de Desarrollo de los Gobiernos Locales, Marzo 1997, Lima

"Estado y avance del proyecto Desarrollo de los Gobiernos Locales, diciembre 1997, Lima

el valle del río Apurímac y en Huanta, con buenos resultados y variada expectativa hacia la profundización y la extensión de la asistencia técnica.

La educación a distancia, consistente en el desarrollo de los cursos "La calidad en la gestión de los servicios públicos locales", "Hacia la excelencia en la administración de personal" y "Administración básica municipal", es un programa iniciado sólo el tercer trimestre de 1997, y que ha creado expectativas en cuanto a sus impactos probables en la capacitación para la gestión municipal. En el trabajo de campo de los evaluadores, se detectó y conversó con varios empleados y funcionarios municipales que se están beneficiando de este servicio. En su mayor parte estaban muy contentos con la calidad de los cursos, aunque varios dijeron tener dos dificultades: no pueden acabar sus tareas en los plazos previstos y no les es fácil la comunicación con los tutores.

Los municipios escolares se han desarrollado de manera desigual. La primera fase del desarrollo de este componente fueron los talleres de capacitación de docentes: 11 en 1996, con la participación de 510 docentes y facilitadores, y siete talleres en 1997, tercer trimestre, con 419 participantes docentes y 135 alumnos miembros de municipios escolares. El número de municipios escolares apoyados por el PDGL es difícil de establecer, puesto que se han formado municipios escolares, con o sin PDGL. En los lugares visitados por el equipo y donde existían municipios escolares, éstos parecen funcionar con entusiasmo (por las vacaciones escolares no fue posible comprobarlo).

En resumen, las actividades de capacitación desarrolladas por ESAN han alcanzado los logros previstos, pero han tenido un avance desigual. Obviamente, los talleres de capacitación presencial han sido los más exitosos y se han ido perfeccionando; en cambio, la asistencia técnica y la educación a distancia se están desarrollando recién y adolecen de las deficiencias señaladas.

Las obras de la contraparte nacional INADE han sido 216 en 1995, 171 en 1996 y 64 en 1997. Los montos asignados en los tres años sobrepasan los 13 millones de nuevos soles, monto por debajo de las metas. En 1996, la región San Martín concentró el 22,1% del presupuesto de obras de INADE; en cambio en 1997 ha sido en Ayacucho, en el valle del río Apurímac, donde se programó y gastó el 31,3%. Es decir, se ha privilegiado las zonas más cocaleras para construir las obras, a través del "Modelo INADE"[1], muy similar al PDGL en cuanto a participación de la comunidad, pero que en capacitación está más orientado hacia la producción y el uso de recursos naturales. En 1997, hasta diciembre, sólo se ha construido 64 de las 118 obras programadas y se había desembolsado el 52% del presupuesto programado. Al

[1] El "Modelo INADE" fue explicado por el ingeniero Luis Nina, y consta de siete fases: 1. contacto con el alcalde; 2. coordinación con la asamblea comunal de la zona; 3. análisis de qué hacer; 4. elección del proyecto; 5. aprobación del financiamiento y capacitación; 6. ejecución de obra; y 7. proceso de transferencia al sector correspondiente.

parecer, las metas prometidas por INADE no han sido alcanzadas totalmente: han cumplido en 1995 y 1996, pero tenían un déficit en 1997. De hecho, en varios lugares visitados se nos hizo saber que había una serie de obras inconclusas.

El financiamiento del PDGL-INADE se basa en el aporte del gobierno norteamericano a través de la donación de la PL 480, de fondos del tesoro público, del aporte de las municipalidades y de la comunidad, en mano de obra no calificada. En 1996, el 67,1% del financiamiento provino de la PL 480, el 19% del aporte de las municipalidades provinciales y distritales, y el 14% del aporte de la comunidad. En 1997, el aporte de la PL 480 representó el 48,2%, el de los fondos del Tesoro ascendió al 9,5%, las municipalidades contribuyeron con el 16,9% y la ciudadanía con el 8,4% del financiamiento total **(ver cuadro 1).**

El INADE, si bien ha cumplido relativamente más las metas cualitativas y menos las cuantitativas, no ha manejado de manera adecuada su retiro de varias zonas en las cuales había prometido construir obras. Su retiro intempestivo de Tumbes, Ancash y Apurímac no ha sido bien visto por las municipalidades de aquellas zonas, pese a que están muy agradecidas por las obras construidas antes con INADE.

1.2. Evaluación de los impactos

Durante el trabajo de campo el equipo evaluador aplicó una encuesta e hizo entrevistas en profundidad, sobre la evolución del Proyecto durante sus primeros dos años. Esto permitiría tener una opinión sobre los avances y las limitaciones del Proyecto, en función de la evaluación de los propios actores y, en varios casos, de personas e instituciones ajenas al Proyecto (también se recogió la opinión de la población, lo que se verá más adelante). Es decir, se trató de contrastar la opinión por el lado de la demanda desde los gobiernos locales, ya que antes se vio la oferta desde las instituciones gestoras. Lo importante de la información que se comenta a continuación –sintetizada en el **cuadro 2**– es que proviene de la percepción de los directamente involucrados, en función del interés o desinterés que ellos han mostrado por los componentes del PDGL.

Cuadro 2. Resultados de las entrevistas a las municipalidades visitadas

1. A través de quién conoció el proyecto (en %)

AID	14
INADE	58
ESAN	8
Municipalidad	20

2. OBRAS (en %)

aulas	28,4
agua potable	26,9
desague	6,0
camino	6,0
posta	6,0
riego	7,5
sin obra	4,5
otras	14,9

3. CAPACITACION

No. talleres	Frecuencia %	Participantes	(%)
1	4,4	autoridades	26,7
2	17,8	funcionarios	6,7
3	66,7	empleados	21,5
4	6,7	lìderes	45,2
5	2,2		
0	2,2		

4. ASISTENCIA TECNICA

Si	No	No sabe no responde
18,2	56,8	25,0

5.CAPACITACION A DISTANCIA (% de municipios que participan)

si	no
23	77

6. CREE QUE EL PDGL HA SIDO BENEFICIOSO (% de municipalidades entrevistados)

si	no	no opina
86.4	0	13.6

7. IMPACTOS DEL PROYECTO (en % sobre el total de municipalidades entrevistados)

capacitación	participación	fortalecimiento municipal	conciencia ciudadana	disminución narcotráfico	obras	empleo	pobreza
41	61	59	14	2	32	2	11

8. INSTITUCION CON LA QUE HA COORDINADO MEJOR (en % sobre las municipalidades entrevistada)

INADE	ESAN	USAID
75	57	30

9. INSTITUCION LOCAL CON LA QUE HA TRABAJADO MEJOR (número de municipalidades)

ITDG	Calandria	Intervida	INICAM	Otro	Ninguna
16	2	2	4	1	6

10. CALIFICACIÓN DE LA COORDINACION ENTRE INSTITUCIONES (% municipalidades entrevistadas

muy buena	buena	regular	mala	sin opinion
14	60	19	2	5

11. QUE COMPONENTES DEL PROYECTO SE DEBE PRIORIZAR (% municipalidades entrevistadas)

obras	capacitación presencial	asistencia técnica	capacitación a distancia	otro
73	75	39	20	5

12. COMO MEJORAR EL TRABAJO DEL PROYECTO EN SU COMUNIDAD (número de municipalidades)

capacitación	obras	asistencia téc.	difusión	otro
19	10	6	2	5

13. FUERA DEL AMBITO MUNICIPAL, QUIEN CONOCE EL PROYECTO (% municipalidades entrevistadas

gob regional	otros alcaldes	gobernador	ministerios	com. pol.militar	iglesia	poder judicial
5	3	15	7	7	9	7

empresarios	otros	nadie
3	16	18

14. MUNICIPIO ESCOLAR

Existe municipio escolar del proyecto en su circunscripción (% de municipalidades entrevistadas)

si	no
23	7

Cuántos municipios escolares existen

Total en las municipalidades visitadas	54
Promedio de Municipios escolares por lugar	7

FUENTE: Entrevistas efectuadas por la misión de evaluación del PDGL en San Martín, Ancash, Loreto, Ucayali, Ayacucho, Tumbes, Apurimac, entre el 15 de enero y 8 de febrero de 1998.

La primera cuestión era saber cómo las autoridades municipales habían tenido conocimiento del PDGL. El 58% lo obtuvo a través de INADE; el 20%, a través de la municipalidad (en algunos casos el alcalde anterior); el 14%, a través de los funcionarios de USAID; y el 4%, por ESAN. La razón por la que aparece INADE en primer lugar es porque aún antes de 1995 implementó obras similares con otro proyecto (PEAH y el Programa de Emergencia con Inversión Social, PEIS) y, sobre todo, porque los funcionarios de INADE destacados al PDGL desde 1996 tenían establecidas relaciones casi personales con muchas municipalidades, siendo el caso más notable el de la señora Consuelo Rivero en Tarapoto. En casi todos los lugares visitados, el funcionario regional de INADE ha sido clave para la difusión y el funcionamiento del PDGL en sus inicios.

En el 95% de municipalidades visitadas se ha hecho obras; sólo en un 5% no. La mayor parte de obras realizadas han sido aulas y para conseguir agua potable (55% del total), mientras que las otras tuvieron una demanda con mayor dispersión de tipo de obra. Estos resultados son totalmente conciliables con las metas de infraestructura básica, a excepción de un caso de construcción de biblioteca y otro de una losa deportiva.

La asistencia a los talleres de capacitación organizados por ESAN en 1996 y 1997 ha sido importante y masiva, aunque la intensidad no ha sido homogénea. Dos tercios de los participantes asistieron a tres talleres cada año; el 17,8% asistió a dos talleres; y un 9% a más de tres talleres. No asistió a ningún taller el 2% (ver cuadro 2). El 26,7% de los participantes fueron autoridades (alcaldes y regidores); el 6,7%, funcionarios; el 21,5%, empleados; y el 45,2% líderes comunales. Esta sorprendente participación de líderes se debe básicamente a la asistencia masiva de líderes en la sede de cada evento, pues los costos de participación eran bastante bajos. La composición de los participantes en los talleres parece la adecuada, por dos razones: a) responde al tamaño del universo de cada tipo de participante; es decir, en general el número de autoridades es menor que el número de empleados; y b) porque con esta composición las posibilidades de sostenibilidad del Proyecto son mayores, en la medida que las autoridades cambian en mayor proporción que los funcionarios y empleados, y los líderes comunales son una fuente de reemplazo de las autoridades que dejan sus cargos.

Dada la limitada programación de la asistencia técnica, ésta ha tenido un buen impacto relativo. Sólo el 18,2% de municipios entrevistados dicen haberla recibido; el 56,8% no y el 25% no estaba enterado del programa. Algo similar sucedió con la educación a distancia: sólo se ha beneficiado el 23% de municipios entrevistados, pese a que muchos están muy interesados en este servicio (falta difusión y mayor oferta). Nos parece que este tipo de capacitación tiene un gran potencial, pero que no está suficientemente al alcance de los usuarios.

El 86% de los beneficiados respondió que el PDGL beneficia a sus municipalidades, sus distritos o provincias y a la comunidad. No existe ninguna opinión negativa, pero un 13,6% aún no tiene una opinión formada. En general, el Proyecto es percibido como de gran importancia por la combinación de sus componentes principales: obras con capacitación.

Sobre los principales impactos del Proyecto se obtuvo respuestas múltiples. Es decir las actividades influenciaron en varios aspectos al mismo tiempo. El mayor impacto ha sido en el incremento de la participación de la comunidad y en el fortalecimiento de la municipalidad; luego, en la capacitación del personal; en cuarto lugar, en las obras; en quinto, en el incremento de la conciencia ciudadana; en sexto, en la lucha contra la pobreza; y, finalmente, en la disminución del narcotráfico y el aumento del empleo **(ver cuadro 2)**. La reducida opinión sobre la capacidad del PDGL de contribuir a la disminución de la economía de la coca es un resultado importante, que requiere una evaluación de mayor profundidad. En general, el PDGL está teniendo un impacto muy importante sobre la gobernabilidad democrática local.

La coordinación de las municipalidades con las instituciones participantes refleja el grado de proximidad y de frecuencia en las relaciones. El 75% dijo tener una relación más estrecha con INADE, el 57% con ESAN y el 30% con USAID. Las instituciones locales con las que mejor han trabajado son ITDG (por el peso de San Martín en la muestra de municipalidades), que ha tenido una labor destacada, y en menor medida con INICAM, SER y Calandria. La percepción de las municipalidades sobre la coordinación entre INADE-ESAN (ITDG)-USAID es: en un 60% buena, 14 % muy buena, 19 regular y 2% mala. Es decir, la coordinación entre estas instituciones es mejor vista desde las municipalidades que desde la percepción de las propias instituciones sobre sus coordinaciones.

Cuando se preguntó sobre los componentes del Proyecto a los que habría que dar prioridad para fortalecerlo, 75% de la opinión es favorable a obras y capacitación presencial, 39% a la asistencia técnica, 20% a la educación a distancia y un 5% a otros, entre los cuales se mencionó el apoyo para proyectos productivos y el asesoramiento para microempresas.

Las repuestas sobre cómo mejorar el trabajo del PDGL en la comunidad son similares, aunque con un ligero cambio de énfasis, pues se le da mayor importancia a la capacitación que a las obras, como medio para mejorar el Proyecto. Este tema requiere un análisis y una decisión orgánica de parte de las instituciones involucradas.

Un aspecto importante de la evaluación era averiguar qué impacto ha tenido el PDGL fuera del ámbito municipal. Aquí se hizo las preguntas al personal de las municipalidades y a personas o instituciones de fuera de las municipalidades. La

primera conclusión es que el PDGL es poco conocido fuera del ámbito municipal, quizás a excepción de San Martín donde el programa ha tenido una cobertura masiva. Al parecer, ha habido poca difusión hacia afuera. En la encuesta, la mayor parte de entrevistados carecía de opinión sobre este asunto; sin embargo, el 18% dijo que nadie conoce el Proyecto afuera; un 15% dijo que el gobernador o teniente gobernador conocía el Proyecto, sobre todo en los distritos pequeños; luego la Iglesia, el Comando Político Militar, los ministerios y el Poder Judicial. Sólo 5% mencionó al gobierno regional y el 3% al sector empresarial.

Los municipios escolares han sido implementados sólo en un 23% de los municipios entrevistados. Hay un total de 54 municipios escolares en las municipios visitados, con un promedio de siete en cada sitio, aunque, como se ha dicho, es difícil precisar cuántos han nacido con el apoyo del PDGL. Este componente está aún poco desarrollado, aunque en donde existe hay un gran entusiasmo de parte de los estudiantes y las autoridades locales.

En resumen, el PDGL está cumpliendo sus metas tanto desde la perspectiva de las instituciones ejecutoras como de los usuarios.

1.3. Evaluación de la opinión pública

La Escuela de Administración de Negocios para graduados (ESAN), como parte del Sistema de Monitoreo, aplicó dos encuestas. La primera, en 1996, sirvió para definir la línea de base; la segunda encuesta, aplicada en 1997, se denominó "de monitoreo intermedio".

Es importante contrastar dos aspectos:

a) Los logros cuantitativos y el balance de la información obtenida a través de las entrevistas del equipo evaluador, con las opiniones de los pobladores de los distritos y las provincias objetivo del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales. Es necesario reseñar que la base de las encuestas estuvo constituida por 850 pobladores de los distritos y las provincias seleccionados por el Proyecto.

b) Las prioridades del PDGL puestas en los municipios distritales, en particular los rurales, y las opiniones de la población encuestada (incluida la de las capitales de departamento y las capitales de provincia) sobre algunos temas centrales de la gestión local.

Si se compara la opinión de los pobladores sobre la gestión de sus alcaldes, se constata que en 1997 la aprobación aumentó ligeramente con relación a 1996: de 46 a

48%. Sin embargo, la desaprobación tuvo un ascenso mayor: de 37 a 50%. Este primer dato indica que los alcaldes de las áreas del Proyecto han mantenido el número de adherentes, pero han visto incrementarse significativamente a sus críticos.

Interesa notar que la mayor desaprobación se da con relación a los alcaldes de las capitales de departamentos (68%): sólo son aprobados por el 30% de encuestados. Los alcaldes de provincias que no son capitales departamentales y los alcaldes distritales tienen una desaprobación menor: 54 y 43% respectivamente. A su vez, son aprobados por el 41 y 53% de los encuestados. Este dato complementario precisa un asunto muy importante: conforme la jurisdicción es más pequeña, el alcalde alcanza una mayor aprobación y una menor desaprobación. La desaprobación es directamente proporcional a la amplitud del municipio. En este sentido, puede afirmarse que la prioridad que el PDGL ha puesto en los alcaldes distritales y en los de provincias no capitales de departamentos, de alguna manera se refleja en los resultados que se comentan.

Si la principal razón para aprobar la gestión de un alcalde es la realización de proyectos y obras (tanto en 1996 como en 1997), el principal motivo para desaprobarla es que no se hace participar a la población. En el lapso entre una y otra encuesta, los pobladores que mencionan esta crítica han aumentado de 53 a 78%. Este es un dato que debe ser tomado muy en cuenta por los ejecutivos del Proyecto. Contiene una crítica central a un aspecto esencial del proceso de democratización.

En cuanto a la atención al público, en el conjunto de las municipalidades, la calificación de "muy buena" sube del 1 al 5%; la de "buena", de 30 a 31%. Puede constatarse, en general, que la población encuestada considera que hay una mejoría. Si se suman ambas caracterizaciones –"muy buena" y "buena"– y se le agrega a los que la consideran "regular", la conformidad con la atención al público pasa de 72 a 82%, lo que representa un aumento significativo.

De nuevo es significativo encontrar que los municipios provinciales que no corresponden a la capital del departamento y los municipios distritales –que como se ha dicho son prioridad del Proyecto– tienen, según la encuesta de 1997, resultados bastante más positivos que los de las capitales departamentales. Baste un dato: en estos últimos, la calificación de "buena" para la atención al público logra un 10%, mientras que nadie la califica de "muy buena". En los municipios provinciales que no corresponden a capitales de departamento, el 24% de los encuestados califica la atención al público como "buena" y el 3% como "muy buena". Las municipalidades distritales obtienen un resultado aún más positivo: 34% "buena" atención y 6% "muy buena". De nuevo, conforme se baja en la pirámide del poder, las instancias de gobierno municipal tienen una mejor relación con la población.

Ante la pregunta de si la población ha sido consultada para la elaboración de planes y

proyectos, un 50% contestó que no. Este porcentaje aumentó a 64% según lo recogido en la encuesta de 1997, dato que podría estar indicando que mientras que la atención administrativa al público ha mejorado –dato del párrafo anterior–, la participación democrática de los pobladores en tanto ciudadanos, adolece aún de deficiencias. Este incremento tiene relación con el aumento de las críticas a los alcaldes por la falta de participación de la población. Nuevamente el porcentaje mayor de no convocatoria para discutir planes y proyectos corresponde a los pobladores de las capitales de departamentos (90%, no; 10%, sí). En los municipios provinciales, un 70% informa que no han sido convocados; en los distritales, hay un 58% que no y un 42% que sí.

Las municipalidades distritales obtienen un mayor grado de confianza en relación a qué institución resuelve mejor los problemas: 40% de los pobladores encuestados considera que es el organismo que mejor resuelve los problemas de su comunidad. Las provinciales logran un 30% y las de capitales de departamento un 23%. En términos relativos, son los pobladores de los municipios provinciales los que se inclinan a considerar al gobierno central como instancia que resuelve más problemas de su comunidad: 27%.

En relación con los recursos financieros, crece el porcentaje –de 24 a 28%– de quienes creen que debe ser el Estado el que los maneje. Sin embargo, sube el porcentaje de pobladores que consideran que las municipalidades deben administrar más recursos: de 36% en 1996 a 37% en 1997.

En cuanto a si las actividades y los proyectos municipales responden a las necesidades de la población, la situación entre 1996 y 1997 se mantiene prácticamente igual: un 23% sigue considerando que "no responden nada" a sus requerimientos; un 62%, que responden "poco" (1996: 63%); y un 12% que responden "mucho" (1996: 7%). Aunque es importante constatar que quienes consideran que responden "mucho" se han incrementado, los que creen que responde "poco" o "nada" son todavía demasiados: 86%. Es probable que esta opinión de los pobladores tenga que ver con la consideración de que el municipio no los convoca más para discutir y aprobar planes y proyectos. El porcentaje de quienes consideran que los proyectos responden "poco" o "nada" a sus necesidades tiene una pequeña mejora en los municipios distritales: son el 80%. De nuevo se plantea el problema de la gestión y de su urgente y más rápida democratización.

Respecto a si la población está "bien" o "muy bien" informada sobre determinadas actividades e instrumentos de los municipios, el descenso en la mayoría de rubros es muy preocupante (ver cuadro siguiente).

POBLACIÓN BIEN O MUY BIEN INFORMADA ACERCA DE LAS SIGUIENTES ACTIVIDADES E INSTRUMENTOS DE LOS MUNICIPIOS

	1996	1997
Proyectos productivos	19 %	15 %
Presupuesto municipal	6 %	5 %
Sesiones de Concejo	9 %	10 %
Acuerdos con asambleas comunales	20 %	15 %
Actividades municipales	39 %	34 %
Actividades culturales o educativas	14 %	22 %

La diferencia entre los niveles de gobierno municipal en cuanto a una buena información no es significativa, si se toma en cuenta que el rango general de quienes se consideran "bien informados" es bastante bajo: un 13% de los pobladores de las capitales de departamentos; sólo un 5% de los pobladores de los municipios provinciales; y 11% de los pobladores de los distritales.

En el cuadro siguiente se aprecia un importante crecimiento de la participación ciudadana en programas como el Vaso de Leche. Sin embargo, los porcentajes de los pobladores que participan en actividades promovidas por los municipios decrecen significativamente en algunos rubros de especial importancia para la democratización de la gestión de los gobiernos locales, como son las asambleas comunales y los cabildos abiertos (ver cuadro siguiente).

PRINCIPALES FORMAS DE PARTICIPACIÓN PROMOVIDAS POR LA MUNICIPALIDAD

	1996	1997
Programa del Vaso de Leche	64 %	75 %
Asambleas comunales	44 %	32 %
Cabildos abiertos	52 %	19 %
Comités de obra y mantenimiento	12 %	18 %
Comisiones	5 %	6 %
Petitorios	1 %	5 %
Consulta popular	8 %	4 %

2. El modelo PDGL

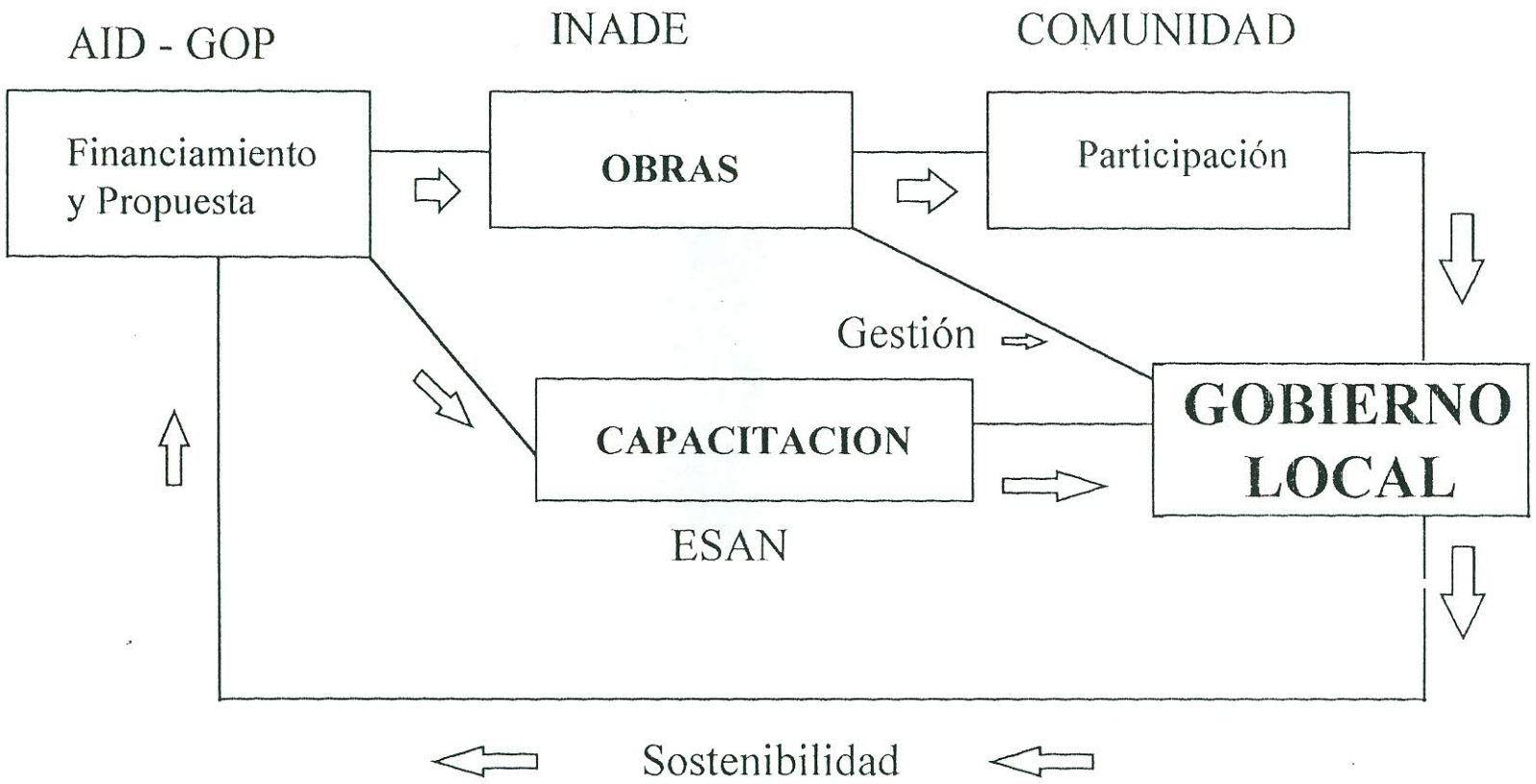
Los componentes del PDGL –el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y la participación de la comunidad en el desarrollo local– han permitido fundar en estos dos años (1996 y 1997) un "modelo" de construcción institucional para el desarrollo basada en los gobiernos locales (provinciales y distritales), que funciona más o menos con el esquema resumido en el gráfico adjunto.

El acceso a recursos a través de la donación de USAID y el diseño de una propuesta (el PDGL) han permitido establecer el programa a través de dos componentes motivadores y activadores de lo que Hirschman denomina "energías sociales": la construcción de pequeñas obras y la capacitación. Por un lado, el programa ejecuta obras, para lo cual se requiere de: a) la participación de la comunidad organizada; b) la institución promotora y ejecutora de la obra (el gobierno local); y c) la institución gestora de la obra, que es contraparte del gobierno peruano (GOP): el INADE. Para una gestión y organización adecuada del gobierno local (GL) y para la participación de la comunidad, se ha apoyado con capacitación a la gestión municipal, en dos niveles: a las autoridades (alcaldes y regidores) y a los funcionarios y empleados. Y para la organización de la población se ha incorporado a los líderes comunales o vecinales en los talleres de capacitación, que a menudo se han convertido en talleres de concertación. La capacitación ha estado a cargo de ESAN y algunas otras instituciones asociadas o subcontratadas por la propia ESAN, y constituye el factor de mejora de las capacidades humanas en los niveles de toma de decisiones e intervención local: autoridades municipales, burocracia y líderes de la comunidad.

La capacitación y la participación apuntan a mejorar la calidad de los gobiernos locales en gestión, en iniciativa y en compromiso con la comunidad. La capacitación de líderes comunales y la organización de la comunidad han introducido la idea de la participación de los vecinos en el desarrollo, a través del trabajo gratuito no calificado (no hay diferencias entre vecinos) en la construcción de obras. Al mismo tiempo, cultivan el derecho de pedir cuentas *(accountability)* sobre el manejo de fondos y sobre la gestión municipal. Los principios sobre los que funciona la participación son la priorización, la organización y la información. Es decir, el modelo generado por PDGL apunta a la mejora de la gobernabilidad a nivel local.

Por otro lado, la mejor capacitación de los funcionarios y empleados municipales debería contribuir al funcionamiento más fluido de la municipalidades, lo que aumentaría su eficiencia y sus posibilidades de brindar mejores y mayores servicios. Este componente del modelo es fundamental, en la medida que los funcionarios y empleados permanentes darían la continuidad y sostenibilidad administrativa y operativa, puesto que las autoridades son elegidas cada tres años (posteriormente lo serán cada cuatro años).

Esquema de funcionamiento del PDGL



Una de las claves de la sostenibilidad del modelo está en las posibilidades de generación de recursos propios por las municipalidades o en una mayor transferencia de recursos del gobierno central a los gobiernos locales. El modelo basado en sus dos componentes –obras y capacitación– abre posibilidades para lograr un modelo sostenible, pero tiene limitaciones intrínsecas, tanto por las restringidas competencias municipales y sus escasos recursos, como por la corta duración del mandato municipal. Es decir, hay un problema de continuidad institucional.

Adicionalmente, el equipo evaluador ha observado que el modelo tiene un carácter incremental, en el sentido de que los roles asumidos por la municipalidad van en incremento en función de los pedidos de la comunidad, que inicialmente pide la construcción de obras de infraestructura básica, luego obras más complejas, y finalmente termina solicitando a la municipalidad apoyo en el desarrollo de pequeños proyectos productivos, a través de la capacitación en proyectos de factibilidad de las pequeñas y microempresas, el suministro de crédito y la asistencia técnica. Es decir, piden la ampliación de las competencias municipales. Es aquí donde el modelo entraría en una suerte de crisis de crecimiento, cuya solución en parte puede ser asumida por las propias municipalidades, pero requieren urgentemente de un apoyo mayor del gobierno central. En el mediano plazo el modelo es sostenible[2] y podría desarrollarse de manera generalizada si se da una descentralización fiscal efectiva o una coordinación eficaz de los gobiernos locales con los organismos desconcentrados del gobierno central. Sobre este tema se volverá más adelante.

El PDGL es un modelo de desarrollo institucional que contribuye a crear algunas condiciones para la lucha contra la producción ilegal de hoja de coca y el tráfico de sus derivados; por ejemplo, tener un gobierno local fuerte y operativo y una población deseosa de participar. Pero el PDGL no es el mejor diseño para acometer este objetivo. Este modelo, pese a su comprobada eficacia para promover participación democrática en torno a los gobiernos locales, tiene sus limitaciones como generador de desarrollo alternativo al "sector coca"[3] a partir de las municipalidades por tres razones: a) por las reducidas funciones o competencias de las municipalidades tanto provinciales como distritales, lo que significa también una reducida capacidad financiera y de generación de ingresos. Una descentralización efectiva sería una de la claves del éxito del modelo; b) por la escasa capacidad técnica de las municipalidades, sobre todo de las más pequeñas; y c) por el limitado ámbito territorial de cada municipalidad, que restringe las inversiones de escalas mayores y de cobertura territorial que van más allá de los linderos del municipio, a menos que proyectos como la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM) muestren ser

2 En el sentido de los términos de referencia, de que los gobiernos locales sean capaces de financiar, administrar y ejecutar obras de manera participatoria.

3 Entendido el "sector coca" como el conjunto de actividades agrícolas, agroindustriales, industriales y de servicios que se desarrollan en torno al cultivo de la hoja de coca y de la producción y comercialización de cocaína.

eficaces y eficientes.

Una limitación importante de este modelo es que se trata de una propuesta estándar frente a un universo heterogéneo de municipalidades, que se diferencian por tamaño, por ser provinciales o distritales, por ser urbanas o rurales, por estar en zonas ricas o pobres. Es necesario un reajuste de algunos componentes del modelo en función por lo menos de municipalidades grandes o pequeñas. Por ejemplo, la municipalidad provincial de San Martín (Tarapoto) realizó 58 obras de infraestructura en 1996, de las cuales sólo seis se hizo con el PDGL; es decir, su impacto es relativamente pequeño. En cambio en la pequeña municipalidad de Matacoto (Ancash), que funciona con sólo una empleada, las dos obras que se llevaron a cabo con el PDGL han constituido la mitad del total de obras efectuadas desde 1996 y han tenido un enorme impacto y creado mucha expectativa. Lo que se podría inferir de estos ejemplos extremos es que la capacitación es relativamente más importante para las municipalidades grandes, mientras que las obras son más relevantes para las pequeñas. En consecuencia, una mayor flexibilidad en la combinación obras-capacitación-asistencia técnica, es deseable.

El modelo PDGL, implementado desde 1995, se presenta con un gran potencial para el desarrollo de las capacidades municipales, la gobernabilidad local y la participación comunal. Su replicabilidad debe ser uno de los objetivos a alcanzar en el tiempo que queda al Proyecto.

Desde 1998 y sólo en San Martín, el modelo ha de tener una variante: los fondos de la donación USAID para obras, en lugar de ser canalizados a través de INADE, como ha venido siendo hasta su retiro en 1997, serán canalizadas por la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM). Ésta ha de constituir una experiencia piloto de descentralización hacia las municipalidades y obliga a que dicha asociación establezca criterios de asignación de recursos para la inversión en obras, mediante mecanismos democráticos y descentralizados dentro de la misma región. El modelo PDGL se alterará en la parte correspondiente a los mecanismos de asignación de los recursos y en la ejecución de obras, cuya dirección técnica estaba en manos de INADE. Ahora las municipalidades de San Martín deberán asumir la ejecución completa (técnica y administrativa) de las obras. En consecuencia, los problemas potenciales se presentarán en la asesoría técnica, en la ejecución global de las obras y en la administración de los recursos donados. Obviamente, constituye un ensayo prometedor de lo que pueden hacer las municipalidades si se descentraliza la toma de decisiones y la gestión de la función de obras de infraestructura para el desarrollo. Si AMRESAM tiene éxito, entonces, las posibilidades de replicar el modelo PDGL descentralizado serán muy altas.

3. La descentralización

El PDGL se propuso alentar el proceso de descentralización del país. Con este propósito se trazó tres grandes líneas de acción: a) apoyo a la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales del Congreso de la República; b) apoyo a la Asociación de Municipalidades del Perú y a algunas de sus asociaciones regionales; y c) fortalecimiento –con su trabajo directo– de las capacidades institucionales y democráticas de los municipios.

3.1. Apoyo a la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales del Congreso de la República.

Durante la gestión de la mesa directiva julio 1996-julio 1997, la Comisión estuvo presidida por el congresista Samuel Matsuda, miembro de la bancada mayoritaria. La Comisión discutió los seis proyectos de Ley Marco de Descentralización, presentados por diferentes sectores políticos. En este contexto, decidió la realización de eventos regionales, para exponer esos proyectos y recoger los puntos de vista de la población, sobre todo de sus líderes sociales y políticos.

El PDGL apoyó el trabajo de la Comisión presidida por el congresista Matsuda con sugerencias para mejorar los proyectos legislativos. De igual modo, apoyó decididamente la realización del Encuentro Regional realizado en Tarapoto (San Martín) con el propósito antes mencionado. El evento contó con una muy amplia participación de los líderes de la región. Tuvo una importante cobertura en los medios de comunicación locales.

El proyecto de ley sustentado por la mayoría parlamentaria a través del congresista Matsuda fue aprobado en la Comisión en el primer semestre de 1997. Luego fue ratificado por el pleno del Congreso. La oposición, en sus diferentes vertientes, lo observó y votó en contra por considerar que no representaba una propuesta decididamente descentralizadora. La ley aprobada fue observada por el presidente de la república en julio de 1997. A partir del nombramiento de la nueva presidenta de la Comisión de Descentralización –Carmen Lozada de Gamboa, en julio de 1997–, se debilitaron los vínculos que mantenía el PDGL con esta Comisión.

En setiembre de 1997 la congresista Lozada presentó un proyecto para convertir los actuales Consejos Transitorios de Administración Regional (creados en 1992 para sustituir a los Gobiernos Regionales) en instancias de ámbito estrictamente departamental. En enero de 1998 el Congreso de la República aprobó un nuevo proyecto de Ley Marco de Descentralización, que no tiene prácticamente nada que ver con el antes aprobado y observado por el presidente. La nueva propuesta, marcadamente centralista, recoge en lo esencial el proyecto de la congresista Lozada.

En síntesis, a pesar de los esfuerzos del PDGL, la política de orientación centralista del actual gobierno peruano ha impedido que las relaciones establecidas deriven en una propuesta nacional descentralizadora.

3.2. *Apoyo a la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)*

El PDGL, a través de ESAN, y directamente vía USAID, participó en los congresos nacionales promovidos por AMPE durante los dos últimos años (Ayacucho, Cajamarca y Cusco). Durante la preparación del último congreso de esta institución (Cusco, diciembre 1997), el PDGL colaboró en la formulación de algunos puntos de la agenda central como los referidos a los mecanismos para la creación de regiones, la descentralización fiscal y otros.

La relación del PDGL con la Asociación de Municipalidades del Perú ha sido, durante los dos últimos años, fluida y positiva. En el área de trabajo del Proyecto hay una relación especialmente fructífera con la Asociación de Municipalidades Regional de San Martín, presidida en la actualidad por el alcalde de la provincia de Bellavista.

3.3. *Fortalecimiento de las capacidades institucionales y democráticas de los municipios*

El fortalecimiento institucional de los gobiernos locales con los que trabaja el PDGL demuestra que es posible y sería positiva una mayor descentralización de funciones y recursos del poder central hacia los municipios.

El incremento de la participación ciudadana que el Proyecto promueve; la ampliación de las capacidades institucionales y de sus autoridades y funcionarios; la dotación de planes operativos y estratégicos en distritos y provincias, muestran en términos prácticos que a pesar de las carencias administrativas y las limitaciones financieras, los municipios del país tienen la posibilidad de ir asumiendo nuevas atribuciones en áreas como la salud y la educación. La autoridad municipal se ve robustecida y se convierte, para la población, en un referente insustituible del estado.

Es conveniente remarcar que el trabajo del PDGL se realiza en un contexto en que el Poder Ejecutivo se conduce de manera centralista, alejado de la voluntad de la gran mayoría de la población de fortalecer las regiones y consolidar organismos descentralizados como los municipios y los gobiernos regionales elegidos democráticamente.

Como muestra de esta política baste señalar:

- Desde 1990, año de inicio del gobierno del presidente Alberto Fujimori, hasta fines de 1996, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República promulgaron 45 decretos supremos, decretos legislativos y leyes que han afectado directamente la autonomía constitucional y las atribuciones que tienen los municipios, de acuerdo con su ley orgánica. Estos dispositivos legales han afectado áreas como los ingresos, el transporte, las cajas municipales de crédito, los impuestos, el manejo de parques y el saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos.

- Se ha incumplido con el mandato de la Constitución Política del Perú (1993), que en su Octava Disposición Final y Transitoria señala textualmente: "Las disposiciones de la Constitución que lo requieran son materia de leyes de desarrollo constitucional. Tienen prioridad: 1. Las normas de descentralización y, entre ellas, las que permitan tener nuevas autoridades elegidas a más tardar en 1995." Este mandato constitucional no sólo ha sido incumplido hasta la actualidad, sino que con la nueva Ley Marco de Descentralización, la creación democrática de las regiones y la elección de sus presidentes por sufragio directo quedan postergadas definitivamente.

- El Presupuesto de la República es otro fiel reflejo de la política centralista. Los municipios reciben, de acuerdo con el presupuesto de 1998, 1 080 millones de soles por concepto de Fondo de Compensación Municipal; 264 millones de soles para el Programa del Vaso de Leche; y 270 millones de soles por canon y sobrecanon petrolero y minero. El total por transferencias directas del gobierno central a los municipios es de 1 614 millones de soles, lo que representa aproximadamente el 5,5% del Presupuesto total.

4. La sostenibilidad

A dos años de iniciado el PDGL, aún no se puede decir que el modelo sea sostenible. Hay indicios favorables, otros desfavorables y algunos inciertos, por lo cual no es posible hacer un balance global. Sin embargo, pueden darse algunas luces sobre los elementos necesarios para darle sostenibilidad a partir de la experiencia de las municipalidades visitadas y entrevistadas.

Para el Proyecto, la sostenibilidad se define por la habilidad de las municipalidades para autofinanciar y ejecutar sus proyectos de desarrollo y sus necesidades de capacitación. A esto se puede agregar, como criterio de sostenibilidad, el desarrollo de un sistema de participación comuntaria institucionalizada a través de la municipalidad. Es decir, la sostenibilidad se sustentaría en su capacidad de desarrollar obras sociales

con participación comunal y sufragar los gastos de capacitación con recursos propios, sea contratando a ESAN o alguna institución regional, por ejemplo ITDG en San Martín. Para lograr estos objetivos, la municipalidad debería haber conseguido un cierto grado de eficiencia en su gestión, un ajuste de prioridades y una mejora en su organización. Además, la participación de la comunidad –en el diseño de planes estratégicos, en la realización de obras y en la rendición de cuentas del gobierno local– debería haberse establecido como una regla de juego; es decir, debería estar en proceso de institucionalizarse para que se continuara aún si cambiaran las autoridades de los gobiernos locales. El PDGL parece estar yendo en esta dirección, pese al centralismo del Ejecutivo.

En síntesis, son cuatro los elementos evaluados en relación con la sostenibilidad: la capacidad económica y las posibilidades de mejorar el financiamiento municipal; la interiorización de las necesidades de capacitación; la mejora de la calidad de la burocracia municipal; y los mecanismos de institucionalización de la participación de la comunidad.

4.1. Financiamiento municipal

Las municipalidades visitadas tienen distintos tamaños y, en consecuencia, diferentes capacidades de financiar sus gastos. Sin embargo, la capacidad de gasto municipal es más bien reducida, pues las municipalidades visitadas gastan en promedio por cada habitante S/. 66 al año (24 dólares US), monto insuficiente para influir en el desarrollo.

La mayor fuente de ingresos es el Fondo de Compensación Municipal, que constituye el 64,5% del ingreso promedio total de dichas municipalidades y cuyo 80% debe ser utilizado en inversiones. Los ingresos propios alcanzan un promedio de 19,8% del ingreso total, con una enorme dispersión: hay comunidades cuyos ingresos propios son de alrededor del 1% del ingreso total –en general las más rurales (**ver cuadro 3**)–, mientras que las más urbanas tienen hasta un 60%, sobre todo las capitales de departamento. En parte, esta dispersión se debe a los ingresos por canon petrolero de las municipalidades de Loreto y Ucayali. El problema de las municipalidades más rurales es que debido a su pequeña y dispersa población el cobro de impuestos y tarifas es limitado. Además, muchos de estos distritos están clasificados como de extrema pobreza, es decir, donde la gente no tiene ingresos suficientes como para pagar, por ejemplo, el impuesto predial. Si tomamos como indicador de sostenibilidad la posibilidad de generar por lo menos un 30% de ingresos propios, sólo el 16% de las municipalidades evaluadas son potencialmente sostenibles. Dicho de otro modo, el Proyecto es menos sostenible en las municipalidades más pobres y rurales.

D/P U/R

Cuadro 3. Información sobre municipalidades provinciales y distritales visitadas por la misión evaluadora del PDGL 1997

MUNICIPALIDAD	Tipo	Pob. total	Población urbana	Nº agentes municipales	Nº empleados	FCM	Ingresos popios	Vaso de leche	Total ingresos	Ing.propio/ FCM en %	Ing. propio/ Ing. total %	FCM/ Ing. total %	Gasto per cápita al año
SAN MARTIN													
1 Chazuta	D	10000		11	9	330000	120000	24000	474000	36,4	25,3	69,6	47,4
2 Chapaja	D	1750			8	60000	24000	24000	108000	40,0	22,2	55,6	61,7
3 San Martín	P	130000	100000			2300000	5400000	1300000	9000000	234,8	60,0	25,6	69,2
4 Shamboyacu	D	3000		6	4	110000	2000	18000	130000	1,8	1,5	84,6	43,3
5 Tingo de Ponaza	D	2000	900		3	120000		18000	138000	0,0	0,0	87,0	69,0
6 Picota	P	30000	5000			720000	360000	84000	1164000	50,0	30,9	61,9	38,8
7 Pucaca	D	6000	3000	12		158000	3000	36000	197000	1,9	1,5	80,2	32,8
8 San Rafael	D	7000	900	6	2	136000	12000	36000	184000	8,8	6,5	73,9	26,3
9 Bellavista	P	33426	13600		42	1080000	240000	120000	1440000	22,2	16,7	75,0	43,1
10 San Pablo	D	12189	1480	22		408000	50000	110000	568000	12,3	8,8	71,8	46,6
11 San José de Sisa	P	27000	7500	42	26	1140000	192000	168000	1500000	16,8	12,8	76,0	55,6
12 Santa Rosa	D	1800	477	4	1	120000	1500	24000	145500	1,3	1,0	82,5	80,8
13 Agua Blanca	D	2747	1606	4	3	148104	3200	31800	183104	2,2	1,7	80,9	66,7
14 Cuñumbique	D	4000	1800	10	6	180000	36000	47000	263000	20,0	13,7	68,4	65,8
15 Lamas	P	67253	8584	2	26	1500000	192000	151680	1843680	12,8	10,4	81,4	27,4
16 Soritor	D	14000	8200	29	17	324000	132000	132000	588000	40,7	22,4	55,1	42,0
17 Moyobamba	P	90000	40000	1	140	2008000	1300000	404000	3712000	64,7	35,0	54,1	41,2
18 Rioja	P	90000	25000	21	58	1080000	360000	196800	1636800	33,3	22,0	66,0	18,2
19 Nueva Cajamarca	D	30000	6000	31	50	720000	720000	273600	1713600	100,0	42,0	42,0	57,1
ANCASH													
20 Nuevo Chimbote	D	100000	100000	40	160	1560000	1560000	466200	3586200	100,0	43,5	43,5	35,9
21 Santa	P	340000	200000										
22 Samanco	D	5000	5000	6	3	144000	150000	27600	321600	104,2	46,6	44,8	64,3
23 Mancos	D	10000	1800	5	9	420000	96000	72000	588000	22,9	16,3	71,4	58,8
24 Matacoto	D	1300		3	1	103200	3600	12228	119028	3,5	3,0	86,7	91,6
25 Yungay	P	33000	4000	57	40	1500000	240000	144000	1884000	16,0	12,7	79,6	57,1
26 Taricá	D	8000	1000	14	2	288000	12000	55200	355200	4,2	3,4	81,1	44,4
27 Huaraz	P	140000	40000	9	58	1680000	720000	480000	2880000	42,9	25,0	58,3	20,6
28 Olleros	D	3500	1200	7	3	108000	5000	34176	147176	4,6	3,4	73,4	42,1
TUMBES													
29 San Juan de la Virgen	D	4000	1800	4	5	196140	18000	32292	246432	9,2	7,3	79,6	61,6
30 Zarumilla	P	18000	13000		43	756000	300000	136200	1192200	39,7	25,2	63,4	66,2
31 Tumbes	P	120000	90000	5	280	3600000	1080000	732000	5412000	30,0	20,0	66,5	45,1

MUNICIPALIDAD	Tipo	Pob. total	Población urbana	Nº agentes municipales	Nº empleados	FCM	Ingresos popios	Vaso de leche	Total ingresos	Ing.propio/ FCM en %	Ing. propio/ Ing. total %	FCM/ Ing. total %	Gasto per cápita al año
APURIMAC													
32 Pacucha	D	12000	1000	23	14	780000	48000	132000	960000	6,2	5,0	81,3	80,0
33 Kaquiabamba	D	5000	2800	8	3	132000	0	24000	156000	0,0	0,0	84,6	31,2
34 San Jerónimo	D	12000	3600	13	17	780000	60000	156000	996000	7,7	6,0	78,3	83,0
35 Andahuaylas	P	90000	27000		90	2880000	1440000	288000	4608000	50,0	31,3	62,5	51,2
36 Talavera	D	20000	7700	30	40	864000	324000	180000	1368000	37,5	23,7	63,2	68,4
37 Chincheros	P	48000	1400	18	17	996000	216000	60000	1272000	21,7	17,0	78,3	26,5
38 Anco-Huallo	D	10000	3000	11	18	600000	108000	120000	828000	18,0	13,0	72,5	82,8
39 Uran Marca	D	3200	700		4	168000	1200	36000	205200	0,7	0,6	81,9	64,1
AYACUCHO													
40 Pichari	D	15000	3000	55	12	540000	120000	120000	780000	22,2	15,4	69,2	52,0
41 Kimbiri	D	18000	4000	43	10	996000	24000	204000	1224000	2,4	2,0	81,4	68,0
42 Sivia	D	23000	5000	96	23	1620000	6000	240000	1866000	0,4	0,3	86,8	81,1
43 Huanta	P	77000	18500	60	65	2640000	780000	300000	3720000	29,5	21,0	71,0	48,3
44 Ayna- San Francisco	D	18000	4000	45	13	504000	36000	108000	648000	7,1	5,6	77,8	36,0
45 Santa Rosa	D	18000	4500	27	20	624000	36000	132000	792000	5,8	4,5	78,8	44,0
UCAYALI							(incluye canon)						
46 Campo Verde	D	18000	5000	57		716000	449000	157536	1322536	62,7	33,9	54,1	73,5
47 Nueva Requena	D	14000	3000	32		372000	150000	76332	598332	40,3	25,1	62,2	42,7
48 Aguatía	P	21000	11200	3		1200000	1200000	235164	2635164	100,0	45,5	45,5	125,5
49 Pucallpa	P	198000											
LORETO							(incluye canon)						
50 Nauta	P	60200	10300	80		1940000	2411000	366000	4717000	124,3	51,1	41,1	78,4
51 Fernando Lores	D	5000		125		1200000	888000	240000	2328000	74,0	38,1	51,5	465,6
52 Indiana	D	15000		58		840000	667200		1507200	79,4	44,3	55,7	100,5
53 Pebas	D	14000				970000	672000	115000	1757000	69,3	38,2	55,2	125,5
54 Caballococha	P	36000	6500			1400000	1330000	222000	2952000	95,0	45,1	47,4	82,0
55 Yavari	D	6500	650			650000	700000	72000	1422000	107,7	49,2	45,7	218,8
56 Punchana	D	60000				1620000	1820000		3440000	112,3	52,9	47,1	57,3
										2151,3	1109,9	3612,9	3707,0
										38,4	19,8	64,5	66,2

Sin embargo, el PDGL ha contribuido en varias municipalidades a mejorar la capacidad de recaudación, tal como nos lo indicaron en las municipalidades de Zarumilla, San Pablo, Mancos y Samanco. El papel de la asistencia técnica y de los cursos a distancia es crucial: permiten precisar y entrar en los detalles de la gestión presupuestal y de la ampliación de la base de ingresos de las municipalidades. Varias municipalidades incrementan sus ingresos propios a través de dos actividades: la generación de electricidad y el alquiler de maquinaria; sin embargo, la generación de electricidad en muchos casos conlleva pérdidas, porque los usuarios no pagan por el servicio. Esto hace que las posibilidades de generar mayores ingresos propios sólo sea posible, dado el marco legal existente, a través de una mayor tecnificación. Esto es, por ejemplo, a través de los catastros, o del desarrollo de cierto tipo de actividades empresariales, que dependen mucho del liderazgo de los alcaldes. Los alcaldes de Nueva Cajamarca, Tumbes, Picota, Soritor, por mencionar algunos casos, han logrado establecer ingresos a partir de estas actividades.

Bajo estas condiciones, la mayor parte de municipalidades –sobre todo las rurales, las pequeñas y las de zonas de extrema pobreza– no tienen posibilidades reales de mejorar sus ingresos. En consecuencia, la sostenibilidad del modelo PDGL depende de la consecusión de mayores recursos, ya sea por iniciativa propia, por transferencias de parte del Ejecutivo o por donaciones. Esto equivale al aumento de la recaudación del Impuesto General a las Ventas y de los otros impuestos que forman parte del Fondo de Compensación Municipal, a mayores atribuciones tributarias o mayor actividad empresarial. En consecuencia, equivale a la reasignación de recursos provenientes de programas como el Fondo de Compensación y Desarrollo (FONCODES), el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA) o el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES), instituciones que actualmente efectúan inversiones y actividades que las municipalidades realizan con modestos recursos y que podrían hacerlas con mayor eficiencia que el gobierno central.

4.2. *Necesidad y utilidad de la capacitación*

En el 95% de las municipalidades visitadas –es decir, a excepción de las municipalidades de Indiana (Loreto) y en alguna medida en Pucallpa (Ucayali) a nivel de funcionarios–, los entrevistados manifestaron su total satisfacción con los cursos y talleres de capacitación organizados y administrados por ESAN. La opinión general es que la capacitación es una necesidad muy importante, dado que hay cada vez mayor participación de independientes en los gobiernos municipales (sin experiencia política ni técnica en gestión municipal) y no existe una carrera pública para funcionarios o empleados.

Los distintos paquetes de cursos y materias suministrados por ESAN son, según nuestros entrevistados, de gran utilidad para el fortalecimiento municipal. El 40% señaló que la capacitación fortalece a los gobiernos locales, no sólo porque mejora la gestión municipal sino porque provee una información clara sobre el papel de la municipalidad, su contexto legal, sus competencias y sus potencialidades. Esto es de suma importancia para las nuevas autoridades y los líderes comunales que participan por primera vez en la experiencia municipal.

También han sido importantes los talleres conjuntos, en los que participaron autoridades (alcaldes y regidores), funcionarios y empleados municipales, y líderes de la comunidad. Estos talleres han permitido –por primera vez en la mayor parte de los casos– el intercambio de opiniones sobre el mismo problema pero desde distintas ópticas. Esto genera una "problemática local común", en la que cada actor debe asumir el papel que le corresponde pero ahora sobre la base de una información más amplia y transparente, que no tenía antes de participar en el taller. Por ejemplo, en casi todas las entrevistas las preguntas sobre composición de los ingresos y los gastos eran de conocimiento común; nadie parecía estar sorprendido ni ninguna autoridad trataba de ocultar o distorsionar esta información. En aquellos sitios donde hubo alguna situación irregular con el alcalde –como en Tingo de Ponaza, Shapaja (San Martín)– o no se pudo hablar con él –como en Fernando Lores (Maynas-Loreto)–, se redujo el grado de información y, en consecuencia, de participación de los regidores, de los líderes y de la comunidad. En este sentido, la capacitación permite una mayor información y la información facilita una mayor participación, lo que a su vez lleva a una mejor rendición de cuentas *(accountability)*.

Si bien la capacitación ha funcionado bien de manera general, hay tres puntos en los cuales existen debilidades que si no se controlan pueden comprometer la sostenibilidad del modelo PDGL:

a) la capacitación de las autoridades tiene, en la mayor parte de casos, una duración de tres años. En consecuencia, es necesario un sistema permanente de formación de las nuevas autoridades, de tal manera que se asegure la continuidad del modelo. Si esto no ocurre, es muy probable que los logros alcanzados no sean continuados, sobre todo si el nuevo alcalde tiene otras ideas sobre el papel del gobierno local o si hay revocatoria del mandato de los alcaldes, como fue el caso de Chapaja, Agua Blanca (San Martín) y Santa María de Chicmo (Apurímac);

b) un posible medio para dar continuidad a la administración municipal es la formación de algunos funcionarios y empleados claves de cada municipalidad. Para ello, el programa de formación debe dirigirse a los empleados nombrados, o sea a los que tienen estabilidad laboral e interés de continuar trabajando en la municipalidad. Sin embargo, el requisito fundamental es el de dar incentivos

materiales a los funcionarios que lleven los cursos (presenciales y a distancia) y que los apliquen en la gestión municipal; y

c) la formación de los líderes comunales tiene un problema: los que siguen los talleres de capacitación no son necesariamente las próximas autoridades, ni siquiera los próximos candidatos, sobre todo por el sistema de convocatoria por parte del alcalde a estas personas. Una forma de resolver este problema es mediante la organización de talleres para candidatos a alcaldes y regidores previos a las elecciones de 1998, lo que fue sugerido en varias municipalidades.

Un asunto importante detectado en el trabajo de campo es que el liderazgo del alcalde es un factor fundamental en la sostenibilidad del modelo PDGL. El sistema municipal del Perú tiende a concentrar muchas prerrogativas en el alcalde y a darle menos peso al cuerpo de regidores. En consecuencia, la actitud del alcalde puede dinamizar o paralizar a la municipalidad. Una asociación de municipalidades de una provincia o departamento puede jugar un papel importante para "jalar" o "empujar" a los alcaldes sin iniciativa.

La capacidad del PDGL de generar expertos locales en desarrollo y gestión municipal y/o entrar en acuerdos con instituciones locales para transferir conocimiento es un aspecto importante de la sostenibilidad. El papel y la estrategia desplegada por ESAN ha sido adecuada en la orientación pero insuficiente en los resultados. Partiendo de un modelo centralista de capacitación y asistencia técnica en el primer año (1996), ESAN tuvo que corregir el excesivo y quizás inevitable "limeñismo" de sus instructores y expositores para el año 1997. En especial en la región de San Martín la subcontratación de ITDG como organización local de capacitación ha tenido resultados muy buenos, sobre todo para las municipalidades distritales más rurales y pequeñas. Lo mismo ha sucedido con SER en los demás departamentos. El modelo de ESAN con expositores de Lima es muy apreciado en las municipalidades grandes y urbanas, en la medida que el nivel educativo de autoridades y funcionarios en dichas municipalidades es bastante más elevado que en los distritos y, en consecuencia, hay mayor afinidad de lenguaje con estos expositores. En teoría se podría optar por expositores locales para las municipalidades distritales y rurales, y expositores de Lima para las provinciales y urbanas. El problema es que los costos son diferentes. Un taller organizado por ITDG cuesta aproximadamente 3 mil dólares. El mismo taller organizado desde Lima cuesta bastante más, no sólo porque los salarios son más elevados en Lima, sino porque hay gastos de desplazamiento y alojamiento.

4.3. *Calidad de la burocracia municipal*

Mantener y mejorar los niveles de capacitación de funcionarios y empleados es un requisito sine qua non para la sostenibilidad del modelo PDGL. Los entrevistados por el equipo evaluador informaron que el PDGL ha tenido un impacto inicial importante en la capacitación de trabajadores municipales. Además, en la mayor parte de municipalidades de San Martín los talleres fueron complementados con módulos de capacitación a distancia; no así en las municipalidades de Ancash, Tumbes y Apurímac. La capacitación presencial y a distancia es una combinación que no se puede dividir, pues los talleres de formación con dos o tres días de duración permiten la motivación de los participantes y el aprendizaje de los aspectos generales de cada materia o tema, pero es en los cursos a distancia donde se profundiza y se recibe capacitación especializada en el área de desempeño del trabajador o funcionario.

No ha sido posible evaluar el impacto efectivo de los contenidos de los cursos de capacitación en la práctica cotidiana de los empleados y funcionarios que han asistido ni en la calidad de las tareas y servicios que prestan. Las opiniones recogidas por los evaluadores son distintas según la fuente. Para los que pertenecen a las municipalidades –autoridades y empleados– el impacto es positivo; para el público usuario de los servicios municipales, en cambio, aún no se notan cambios en la calidad de la atención al público o en la prestación de algún servicio, tal como se verá en el siguiente punto.

Lo cierto es que la capacitación de funcionarios y empleados requiere una atención especial y un monitoreo más preciso, a fin de lograr metas de capacitación no sólo por municipalidad sino por conjunto de municipalidades, de un departamento o varias provincias. Es decir, el objetivo debería ser la creación de una "masa crítica" de funcionarios municipales por departamentos, de manera que se cree un mercado de trabajo que permita, a su vez, la mejora de los sueldos en relación con la capacidad y la experiencia. Con ello se podría lograr la estabilidad de estos funcionarios y empleados en el sector municipal o crear la carrera municipal en el servicio civil.

4.4. *Institucionalización de la participación de la comunidad*

La participación de la comunidad en los asuntos municipales es crucial para la sostenibilidad del modelo PDGL. Hasta ahora el modelo de participación PDGL ha funcionado basándose en el incentivo de la construcción de obras, y así podría seguir funcionando mientras haya carencias de infraestructura básica y en la medida que el 80% del Fondo de Compensación Municipal debe ser usado para inversiones, es decir para obras. Es decir, aún sin apoyo de la USAID, las obras se pueden seguir construyendo ya sea por el gobierno local o por los organismos del gobierno central

como FONCODES o el INFES, con los que las municipalidades pueden trabajar solicitando apoyo para obras.

Sin embargo, hay dos problemas que pueden afectar este proceso:

a) En aquellos lugares donde las obras son de mayor envergadura o ya no son de infraestructura básica, el interés por la participación con trabajo no calificado voluntario disminuye, puesto que el costo marginal de participar puede ser mayor que el beneficio marginal que uno recibe de las obras. Este problema ha sido notado en el trabajo de campo, pues la participación ha sido mayor en los distritos, caseríos o sectores con mayor pobreza y carentes de servicios, mientras que en los lugares más urbanizados la participación se da de manera focalizada y, en algunos casos, no se da. En suma, es necesario tomar en cuenta el carácter incremental de la construcción de obras y el carácter limitado de las obras como medio para incentivar la participación. Las obras no pueden ser el eje de la participación ciudadana, sobre todo cuando se basan en trabajo voluntario y cuando la gente tiene costos de oportunidad.

b) En el modelo FONCODES y de otros organismos del gobierno, las personas que participan con trabajo son pagadas, lo que crea una competencia con el modelo PDGL, según el cual la participación se hace a través del trabajo voluntario. El querer recibir un salario es además muy comprensible en los distritos, caseríos o sectores más pobres, donde no hay muchas posibilidades de empleo y de generación de ingresos. El equipo evaluador ha encontrado que en algunos distritos con PDGL, la municipalidad había tenido que pagar o dar alimentos, para que la gente participara en la construcción de obras, puesto que había que competir con organismos como FONCODES, que al pagar salarios fijan las reglas de la participación laboral.

En buena parte de las municipalidades evaluadas se manifestó a los evaluadores la necesidad de que los gobiernos locales promuevan el desarrollo de pequeñas y microempresas sobre la base de la capacitación, el acceso al crédito y la asistencia técnica. Este es un filón que debería tomarse en cuenta como un medio alternativo de participación de miembros de la comunidad en las actividades de las municipalidades.

5. El monitoreo

La falta de un directorio colegiado USAID-INADE-ESAN y con la eventual participación de alcaldes por regiones, ha sido un factor importante para que el PDGL sufra varias deficiencias, entre las cuales pueden citarse el retiro intempestivo de INADE de varias zonas, la realización de capacitación paralela de ESAN e INADE

(aunque no sobre los mismos temas, pero a veces con la misma gente), la deficiente comunicación (sólo en enero de 1998 varias municipalidades recibieron cartas de ESAN sobre la cancelación de los cursos de capacitación y de INADE nunca recibieron nada por escrito).

El proceso de puesta en marcha del Proyecto fue más rápido en INADE –donde han desarrollado un modelo de intervención similar al PDGL– que en ESAN, que por ejemplo, en 1996 tuvo que rehacer cuatro veces su plan operativo, para tenerlo aprobado recién en mayo. Este aspecto fue determinante para el monitoreo del Proyecto en cada institución.

Durante los dos años objeto de la evaluación se ha generado una serie de indicadores para medir la evolución de los objetivos del Proyecto. ESAN ha hecho un estudio de la "línea basal" (baseline) que sólo está funcionando desde mayo de 1997, es decir con cierto atraso. También se implementó un sistema de monitoreo intermedio y una encuesta de evaluación sobre los posibles impactos del PDGL. La idea es conformar un sistema de monitoreo y evaluación (SIME) basado en la información necesaria. Además, se encargó a la Universidad Nacional Agraria un monitoreo intermedio.

Ambas instituciones –INADE y ESAN– han programado metas anuales y contratado al personal necesario en cada zona, para lograr un monitoreo adecuado. La performance de las instituciones ha sido dispar. Por un lado, INADE se ha caracterizado por delegar la ejecución del Proyecto fundamentalmente a los encargados locales, varios ingenieros y funcionarios de otras especialidades, con gran vocación de trabajo por el desarrollo, pero a quienes INADE no equipó de manera conveniente, sobre todo en las zonas de Tumbes, Apurímac, Ancash, Loreto y Ucayali. En San Martín, el apoyo fue bueno y efectivo, y contó con el personal idóneo. ESAN es la institución que ha logrado un mejor monitoreo de sus programas, con una mejor planificación. Además, tiene un sistema computarizado de seguimiento de las actividades de capacitación.

Cuando el equipo evaluador preguntó sobre la coordinación regional entre USAID, INADE y ESAN, durante el trabajo de campo, en las casi cincuenta municipalidades visitadas, a excepción de Ucayali, se señaló que entre ESAN e INADE había una coordinación adecuada; a la USAID se la veía como la institución patrocinadora y todos los entrevistados recordaban los nombres de los funcionarios de USAID, por haberlos visto en alguna oportunidad.

En las entrevistas institucionales el panorama no ha sido el mismo. Las tres instituciones involucradas tienen puntos de vista críticos sobre las otras y no pareciera que dichas diferencias se hayan ventilado, lo que le resta eficacia al Proyecto. Al parecer, ESAN se sintió desautorizada por INADE y USAID en el primer semestre de 1996 y en octubre de 1997; luego, INADE se retiró de Tumbes, Ancash y Apurímac,

sin dar aviso a ESAN. Además hubo superposición de actividades de capacitación entre ESAN e INADE y ya no existe mayor diálogo entre USAID e INADE.

El mayor problema de INADE han sido, al parecer los cambios de las personas responsables del Proyecto (hubo hasta tres cambios), la incorporación de un componente de capacitación sin mayor consulta a ESAN y, adicionalmente, las dificultades en la dirección (por la ausencia del director), lo que afectó la visión institucional del desarrollo.

ESAN, en cambio, tuvo dificultades el primer año para ofrecer cursos aceptables por todas las municipalidades. Para las municipalidades grandes, urbanas o costeñas, la oferta de cursos y expositores de ESAN fue buena; en cambio para las pequeñas, rurales, serranas y selváticas, hubo problemas de expositores y de lenguaje, lo que parece haberse superado, por ejemplo en San Martín, con la contratación de ITDG, y en los demás departamentos con SER, ambos con expositores locales sobre quienes se ha recibido comentarios ampliamente favorables. Además, ESAN no compatibilizó objetivos con su contraparte USAID, debido a diferencias de concepción del Proyecto.

USAID tiene dos problemas. El primero es una condicionalidad definida por el origen de los fondos, que mezcla el Programa de Desarrollo Alternativo con el PDGL, mezcla que crea un problema que debe resolverse: los gobiernos locales, por muy eficientes que sean, carecen de atributos, competencias y recursos para promover el desarrollo alternativo, aunque pueden integrar una estrategia regional o nacional de desarrollo. En consecuencia, en el futuro sería deseable resolver este impasse. El segundo problema es que, debido al problema anterior, hay desencuentros entre quienes piensan que el desarrollo se logra sobre la base de obras concretas y visibles, y los que piensan que el desarrollo se logra reforzando las instituciones que están más cerca de los problemas de los pobres, como los gobiernos locales.

Pese a estos problemas internos, de coordinación de cada una de estas instituciones y de monitoreo, los objetivos específicos –de obras por parte de INADE y de capacitación por parte de ESAN– han sido alcanzados. El equipo evaluador considera que si la coordinación entre las instituciones involucradas hubiera sido mejor, el monitoreo también hubiese sido más cooperativo y más eficaz, y los resultados hubieran reforzado las posibilidades de sostenibilidad del PDGL.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

1. Objetivos del Proyecto

1.1. Las entrevistas en el campo, las conversaciones con los responsables del Proyecto y la revisión de la documentación permiten afirmar que se ha avanzado, en lo esencial, en el cumplimiento del objetivo principal del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL), si se toma como base el propósito planteado en el Convenio del Proyecto de Donación entre la República del Perú y los Estados Unidos de América:

> "Fortalecer las instituciones democráticas que promueven la participación popular, apoyan los derechos y libertades de las personas y que son transparentes y responden a las necesidades de sus representados. El propósito es el de fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales y desarrollar mecanismos participatorios que promuevan una democracia sostenida, tanto a nivel nacional como local [...]" (Convenio entre la República del Perú y los Estados Unidos de Norteamérica para Proyecto de Desarrollo de los Gobiernos Locales, 30/9/94).

1.2. El convenio primigenio entre la República del Perú y el gobierno de los Estados Unidos afirma que el Proyecto

> "contribuirá a la estrategia contra narcóticos del gobierno de los Estados Unidos al fomentar el crecimiento económico, liderado por el sector privado, a través de un gobierno local activo y eficiente, el cual responda a las necesidades de sus miembros, mediante la provisión de los servicios básicos requeridos por la Ley [...] A medida que las comunidades participen democráticamente en los asuntos del gobierno local y el nivel de participación cívica se incremente comprendiendo los efectos dañinos del cultivo de la coca y el narcotráfico, esto aunado a un gobierno local más efectivo, hará que los ciudadanos busquen alternativas económicas lícitas a la producción de hoja de coca".

La evaluación constata que no todas las instituciones gestoras han combinado con claridad suficiente ambos propósitos –el fortalecimiento democrático y la estrategia antinarcóticos. Esto se debe a la ambigüedad del Proyecto, que en gran parte del año 1996 hasta mediados de 1997 pudo aparecer como una propuesta de dimensión nacional, no necesariamente sujeta a las áreas de cultivo de coca. Una expresión práctica de esta ambivalencia fue la ampliación del área de trabajo a zonas no

cocaleras, para luego volver a reducirla a las regiones del "sector coca", debido, entre otras razones, a las restricciones presupuestales del PDGL.

1.3. Una de las principales consecuencias de esta ambigüedad se refleja en los distintos énfasis que las instituciones gestoras del Proyecto imprimieron al definir sus objetivos.

La Escuela de Administración de Negocios para graduados (ESAN), en su Plan Operativo y Presupuesto 1996 (enero 1997), señala, citando el "Marco lógico: finalidad, propósitos, productos e indicadores de monitoreo y evaluación del PDGL, 1996, anexo Nº 1", que el Proyecto tiene como finalidad

> "'ampliar la participación ciudadana en los procesos democráticos' en los gobiernos locales, lo que se expresa en el propósito de 'reforzar la capacidad institucional de los gobiernos locales y desarrollar mecanismos participatorios que promuevan una democracia sostenible tanto a nivel local como nacional, para lograr mejoras en la calidad de vida de sus ciudadanos'."

El texto de ESAN recién citado hace una referencia muy secundaria al narcotráfico y al objetivo de desarrollar el Proyecto como parte de la estrategia antinarcóticos. En el anexo Nº 3 del referido documento, cuando se definen los siete criterios para seleccionar a las municipalidades, la "presencia de narcotráfico" resulta en penúltimo lugar: "En la selección de municipalidades, un porcentaje de los distritos elegidos tendrá como rasgos pertinentes la confluencia de extrema pobreza, narcotráfico y situaciones que revelan secuencia de actividad terrorista".

Este falta de claridad en relacionar fortalecimiento institucional de los gobiernos locales y lucha contra el narcotráfico se refleja también en los "Indicadores de seguimiento y evaluación de las actividades de PDGL 1995-1999" (setiembre 1996, INADE, ESAN, USAID), documento en el que se definen con rigurosidad los indicadores de finalidad, de propósito y de los productos o metas del Proyecto.

2. Conducción del Proyecto

2.1. El Proyecto ha carecido de una conducción orgánica y homogénea,. No hubo un directorio u otra instancia semejante que, con las formalidades del caso, dictase las pautas y determinase las correcciones. Sin embargo cada institución participante ha tenido claras sus normas de funcionamiento, lo que ha permitido el funcionamiento global del Proyecto y la conquista de importantísimos logros. La carencia mencionada tuvo como una de sus consecuencias la escasa comunicación entre INADE y ESAN, encargadas de los dos componentes centrales del Proyecto: la construcción de obras con participación vecinal y la capacitación. Dos aspectos centrales de la participación

ciudadana no han sido coordinados por estas dos instituciones: INADE puso énfasis en la participación de la población en la construcción y el mantenimiento de las obras que ejecutó, mientras que ESAN puso énfasis en la participación vecinal en las decisiones del municipio en su conjunto. Al no relacionarlas ni sistematizarlas conjuntamente, no se potenció, como hubiera sido posible, ambas fructíferas experiencias.

2.2. Se ha comprobado que hubo coordinaciones regionales originadas en la necesidad de atender a las mismas poblaciones y enfrentar problemas semejantes. Sin embargo, se comprobó también que en determinados casos las centrales nacionales, como INADE, trabaron la indispensable fluidez de las comunicaciones.

2.3. Se han instaurado hasta dos esquemas de conducción y ejecución del Proyecto. No queda claro si esto es parte de una estrategia con objetivos definidos. Un primer esquema ha sido: USAID (ESAN)-INADE, como pares y debajo los municipios. Este esquema, sobre todo a partir del debilitamiento de la presencia de INADE en 1997, incrementó la presencia de USAID, tendiéndose a crear en algunas zonas de trabajo una estructura distinta: USAID (ESAN)-municipios. Este año se ha inaugurado un nuevo esquema en el departamento de San Martín: AID (ESAN-AMRESAM)-municipios y, según se nos ha informado, en otros departamentos INADE será reemplazado por representantes de sus Proyectos Especiales.

3. Logros generales

3.1. Los logros más importantes del PDGL han sido la construcción de obras con participación vecinal y el fortalecimiento de la vida institucional de los municipios, a través de la capacitación, sobre todo directa.

Durante 1996, INADE, como contraparte nacional encargada del componente obras, construyó 171 obras. En ese año, la región San Martín concentró el mayor gasto presupuestal del Proyecto en obras: 22,1%. En 1997, de las 122 obras programadas, hasta agosto INADE había construido sólo 12, con un desembolso del 8% de lo previsto. INADE cumplió en el primer año del Proyecto; en el segundo año el incumplimiento hasta agosto de las metas previstas es evidente. El "modelo INADE" ha permitido incentivar la participación de la población en la construcción de las obras, sobre todo en los distritos y provincias que no son capitales de departamento.

ESAN desarrolló 146 talleres de capacitación en 1996 y 104 en el año siguiente. Estos talleres contaron con un total de 5 158 y 5 442 participantes, entre autoridades municipales, funcionarios, empleados y líderes comunales. ESAN ha cumplido ampliamente con las metas de capacitación presencial, en lo que se refiere al número

de talleres, a los contenidos de los seminarios y a los participantes calificados en este proceso.

3.2. Durante el trabajo de campo se constató que el 86% de los beneficiados directos respondió que el PDGL favorece a sus municipalidades y a la comunidad. No se encontró ninguna opinión negativa, aunque un 13,6% carece de una opinión bien formada. Los beneficiarios directos consideran de gran importancia la combinación de sus dos componentes principales: obras y capacitación. Para los entrevistados, el mayor impacto ha sido el incremento de la participación de la comunidad y el fortalecimiento del municipio. Se mencionó también la capacitación de personal, la construcción de las obras, el incremento de la conciencia ciudadana, la lucha contra la pobreza y, finalmente, la disminución del narcotráfico y el aumento del empleo.

3.3. Alcaldes y regidores consultados han reconocido la calidad y la importancia de la capacitación para su trabajo. En las entrevistas, la mayoría de ellos consideró que los dos principales beneficios han sido el dotarse de mayores elementos para el fortalecimiento institucional y el valorar la importancia de la participación ciudadana.

3.4. La gran mayoría de funcionarios municipales ha apreciado la realización de las obras con participación vecinal y la capacitación directa y a distancia. Muchos de ellos han demandado de los talleres mayor precisión sobre los temas que les competen directamente. La premura en el desarrollo de la agenda ha ocasionado algunas quejas. Conviene remarcar que un gran número de funcionarios ocupa cargos de confianza y por lo tanto son removibles con una nueva administración municipal. La falta de una carrera pública municipal es un gran déficit.

3.5. Tal como los objetivos generales lo plantearon indirectamente y los planes operativos lo consideraron, aunque no con el énfasis suficiente, el Proyecto ha tenido mayor impacto en los gobiernos locales de provincias que no son capitales de departamento, así como en los distritos de estas provincias. Tal punto de vista se puede comprobar en las encuestas de monitoreo realizadas por ESAN. Menor impacto hubo en los gobiernos locales con asiento en las capitales de departamento y en los distritos de la provincia capital. Las experiencias con algunas de las municipalidades asentadas en las capitales de departamento han sido deficientes o sencillamente negativas. Dos parecen ser las razones principales de tales comportamientos: la convicción de las municipalidades consideradas grandes de que ellas no requieren con urgencia la capacitación ofrecida, el pequeño volumen de las obras propuestas y el modelo de participación vecinal planteado para su ejecución.

3.6. El interés por las entrevistas manifestado por las autoridades de las provincias no capitales y por las autoridades de sus distritos; su participación en la capacitación directa, en la educación a distancia, así como el compromiso de sus alcaldes con el PDGL, son muestra de este mayor impacto.

3.7. La opinión de la población que forma parte del área del Proyecto, reflejada en las encuestas aplicadas por ESAN en 1996 y 1997 como parte del Sistema de Monitoreo, reconoce un mejor trato de los municipios a la población, aunque crece de manera preocupante el número de pobladores que critica la falta de participación democrática y de consulta sobre planes y proyectos de los municipios, en especial en las provincias que son capitales de departamento.

4. Participación

4.1. El modelo de participación vecinal con trabajo voluntario (a diferencia de FONCODES, por ejemplo, que paga un salario) para la realización de las obras promovidas por el PDGL es positivo para movilizar la voluntad popular, pero no ha funcionado en todas las localidades con el mismo éxito. De acuerdo a lo que se ha podido constatar, la población sobre todo de las capitales de departamento y de algunas provincias ha tenido una cierta resistiencia a participar con trabajo voluntario. Este modelo ha tenido un mayor éxito en la mayoría de los distritos y sobre todo en los caseríos o comunidades rurales. La razón principal es que estos últimos requieren con mayor urgencia del tipo de obras que ejecuta el PDGL.

4.3. La gran mayoría de los agentes municipales –representantes de los municipios en los caserios y comunidades– son designados democráticamente por la población, de manera individual o bajo una forma de terna, siendo posteriormente ratificados por el alcalde distrital o provincial.

4.2. Los líderes comunales que han participado en el Proyecto –tal como se ha constatado en las entrevistas– son representantes de Comités del Vaso de Leche, Clubes de Madres o Comedores Populares, lo que ha tenido una repercusión importante en los esfuerzos por democratizar y hacer más trasparente la gestión de los gobiernos locales. Se ha comprobado, de igual modo, que por la modalidad de las convocatorias o por el peso político de los alcaldes en su jurisdicción, muchos de los líderes están ligados a la gestión municipal, lo cual les quita independencia. Los llamados "líderes comunales" en el Proyecto, no son necesariamente los principales líderes alternativos a las actuales gestiones municipales ni forman parte, necesariamente, del núcleo dirigente central de la localidad.

4.3. Las encuestas elaboradas por Apoyo (1996) y posteriormente por la Fundación para el Desarrollo Agrario (1997), por encargo de ESAN, muestran un fenómeno muy significativo: mientras que los líderes comunales consultados aumentan su aprobación a la gestión del alcalde y a la capacidad de la municipalidad para resolver problemas, y se sienten mejor informados, los pobladores tienen, por lo general, una opinión menos favorable.

4.4. El Proyecto carece de la participación del sector productivo, tanto citadino como rural: comerciantes, empresarios y asociaciones de agricultores en el Proyecto. No han sido convocadas las Cámaras de Comercio o Asociaciones de Pequeños y Microempresarios (APEMIPE) ni sus equivalentes agrarias, a pesar del interés que muestran algunas de ellas y del singular papel de la iniciativa privada para el desarrollo alternativo y la generación de empleo en cada región.

5. Liderazgo local

5.1. La decisión y la voluntad de los alcaldes es fundamental para el éxito del Proyecto. Cuando el alcalde es reticente, toma poco interés, no participa en los talleres, concentra la información y no la difunde, y actúa privilegiando exageradamente a su entorno, crea dificultades prácticamente insalvables para el éxito del Proyecto.

5.2. Para un mayor éxito del Proyecto, o en algunos casos para balancear cierto desinterés del burgomaestre, la calidad del equipo de gobierno municipal –y en particular de su teniente alcalde– resulta de primera importancia. Sin un buen alcalde o, en su defecto, sin un buen equipo de gobierno, no hay buen desarrollo del Proyecto.

6. Balance de la capacitación directa y la educación a distancia

6.1. Se ha encontrado una opinión positiva entre los entrevistados —salvo algunas excepciones puntuales— sobre las bondades de los talleres. Se recogió también opiniones en torno a tres asuntos metodológicos de éstos: la decisión de realizarlos de manera territorial y no sectorial, el esfuerzo por descentralizarlos para permitir un mayor acceso de los participantes de las provincias y distritos, y la contratación de contrapartes locales por ESAN como en el caso de San Martín con ITDG o de los demás departamentos con el SER.

6.2. Entre las autoridades municipales no hubo criterios uniformes sobre la necesidad de una asistencia constante de los regidores, los funcionarios y los líderes locales a los talleres del Proyecto. En algunos casos se ha creído conveniente "rotar" la participación para favorecer el acceso de todos, lo que ha provocado falta de continuidad, la creación de grupos heterogéneos y el debilitamiento del factor acumulativo en el conocimiento.

6.3. La contratación de contrapartes locales ha sido altamente beneficiosa no sólo por el mejor conocimiento de la región de los facilitadores y la fluidez de la comunicación

con los beneficiados, sino también porque moviliza recursos humanos calificados de la misma zona.

6.4. Los entrevistados pusieron énfasis, muchas veces, en la necesidad de un programa especial para los candidatos a las elecciones municipales o, en su defecto, cursos intensivos con las nuevas autoridades elegidas.

6.5. La educación a distancia es altamente valorada por la mayoría de beneficiarios consultados; empero ha sido cumplida de manera desigual. En algunas provincias y distritos, los funcionarios comprometidos han cumplido con los cronogramas y los compromisos previstos. En otros casos hubo retrasos y fallas evidentes. Tres razones parecen explicar estas deficiencias: falta de fluidez en la comunicación entre el coordinador y los educandos, falta de claridad en el lenguaje de los materiales y/o una escasa voluntad de trabajo de los propios receptores.

6.6. El porcentaje de municipios beneficiados con la educación a distancia, de acuerdo a lo comprobado por el equipo evaluador, es aún minoritario: 23% de los gobiernos locales visitados.

7. Asistencia técnica

7.1. La asistencia técnica, donde ésta se ha dado, ha sido muy bien recibida y ha permitido al Proyecto colaborar directamente en la marcha del municipio. Se ha recibido, eso sí, algunas quejas por promesas incumplidas o servicios de asistencia deficientes. — en qué casos.

7.2. Se ha comprobado, sin embargo, que la oferta de ESAN en este rubro es todavía limitada. Sólo el 18,2% de los municipios entrevistados dicen haberla recibido; 56,8% asegura que no y el 25% restante "no estaba enterado del programa".

A pares municipios

8. Municipios escolares

Según opinión de los entrevistados, los municipios escolares cumplen un importante papel en la construcción de la conciencia ciudadana en la juventud secundaria, así como en la consolidación de las experiencias de gobierno local. La pequeña experiencia adquirida en la promoción de los municipios escolares –existen en sólo el 23% de los municipios visitados– demuestra que hay muchas posibilidades para la participación del cuerpo docente y de los estudiantes secundarios. En casos como Andahuaylas se ha recogido versiones sobre excelentes experiencias de ejercicio político-pedagógico durante el año 1997.

Cuando la planificación de municipios escolares y gobiernos locales

9. Difusión

El aspecto de difusión del Proyecto ha sido limitado. Se ha comprobado la existencia de iniciativas en este sentido en Picota, Tarapoto y Huanta. Se contrató, con este objetivo, a la Asociación de Comunicadores Sociales "Calandria". Aparte de la elaboración de planes públicos y de esfuerzos por organizar una imagen de futuro, no queda claro para los evaluadores cuáles son los propósitos del trabajo de difusión ni qué papel debe cumplir en el fortalecimiento institucional y en el incremento de la participación ciudadana.

10. Descentralización

10.1. El PDGL ha hecho esfuerzos y ha alcanzado algunos logros en su relación con la Comisión de Descentralización y Gobiernos Locales del Congreso de la República, en particular durante el periodo julio 96-julio 97, cuando se debatieron los proyectos de Ley Marco de Descentralización en el Parlamento y en encuentros regionales.

10.2. La política centralista del gobierno ha impedido que se acuerde y promulgue una ley que efectivamente impulse un proceso de descentralización política y fiscal a nivel nacional, tal como se comprueba con la reciente aprobación de una Ley Marco que perenniza el poder del Ministerio de la Presidencia y de los Consejos Transitorios de Administración Regional. Las escasas transferencias del gobierno central a los municipios son otra traba que dificulta la consolidación de esta esfera del Estado.

10.3. El PDGL se desarrolla en un contexto nacional desfavorable para la descentralización. Esto hace que sus esfuerzos por mostrar ejemplos positivos de gestión de los gobiernos locales se conviertan en un objetivo central de su trabajo.

10.4. El vínculo del PDGL con la Asociación de Municipalidades del Perú ha sido fluido, sobre todo con la nueva junta directiva encabezada por el ingeniero Luis Guerrero. Esto ha permitido que el Proyecto colabore en el esfuerzo por diseñar propuestas legislativas descentralizadoras.

11. Modelo PDGL

11.1. El PDGL contribuye a la creación de un círculo virtuoso para fortalecer la democracia, sentar las bases para el desarrollo y reducir las posibilidades de mantenimiento de una económica de narcotráfico mediante el fortalecimiento

institucional de los gobiernos locales y la participación de la población en el desarrollo y la gestión a través de la realización de obras comunales y el incremento de sus derechos ciudadanos.

11.2. Sin embargo, el PDGL no es suficiente para cumplir con el propósito general de consolidar la democracia y erradicar la economía de la coca. La evaluación constata que a pesar de sus limitaciones es un aporte para el fortalecimiento del estado y de la economía frente a peligros como el narcotráfico y la guerra interna. Esto, debido a que la actividad desarrollada ha permitido colaborar en la consolidación de la estructura de base del aparato estatal, organización sin la cual no es posible crear un referente de legalidad para la población.

11.3. Se ha constatado que los municipios –partícipes del Proyecto– se encuentran enfrentados a crecientes presiones, porque la población exige no solamente la realización de obras comunales sino la promoción y ejecución de proyectos productivos, suministro de créditos y mayor asistencia técnica.

11.4. El modelo tiene desafíos a superar porque representa, en los ámbitos de la capacitación y del trabajo voluntario con relación a las obras, una propuesta estándar frente a un universo heterogéneo de municipalidades y de poblaciones con demandas y requerimientos muy diversos.

12. Sostenibilidad

12.1. La clave para conseguir la sostenibilidad del Proyecto está en que las municipalidades construyan las capacidades para autofinanciarlo, conviertan los objetivos del PDGL en prioridades de los gobiernos locales y fortalezcan sus habilidades técnicas. Esto significa crear las condiciones para sustituir a INADE, USAID y ESAN.

12.2. El esfuerzo por fortalecer la sostenibilidad del Proyecto tiene que proponerse avanzar en cuatro áreas centrales: incremento de los recursos municipales, aumentar la utilidad y utilización de la capacitación, mejorar la calidad de la burocracia municipal y consolidar los mecanismos de la participación ciudadana, mediante su institucionalización.

12.3. Los alcaldes, los regidores y los funcionarios pueden ser removidos como resultado lógico de un proceso electoral. La creación de una carrera pública municipal y la consolidación de los liderazgos comunales ofrecerían mejores perspectivas de sostenibilidad. Es central el esfuerzo por consolidar la institucionalidad de los gobiernos locales y el ejercicio democrático de los derechos ciudadanos. Por su lenta maduración, el Proyecto no puede obtener resultados sostenibles en sólo dos años.

12.4. La voluntad de construir una cultura de paz entre grupos y pobladores involucrados en el "sector coca" y/o enfrentados entre sí hasta ayer, constituye una contribución directa al ejercicio de la democracia ciudadana a través de los gobiernos locales de las zonas y al incremento de las posibilidades de sostenibilidad del Proyecto.

B. RECOMENDACIONES

1. Objetivos

1.1. USAID e INADE –o el organismo que represente al gobierno de la República del Perú– deberían definir de manera clara y explícita la relación entre los objetivos del PDGL y los objetivos ligados al plan de lucha antinarcóticos y/o al Programa de Desarrollo Alternativo. Es necesario fijar los márgenes de autonomía del Proyecto y sus vínculos con la estrategia antidrogas.

1.2. Las instituciones ejecutoras del Proyecto, como ESAN, deben llegar a un acuerdo claro y explícito con USAID y la contraparte peruana, sobre los objetivos y el énfasis en el diseño y la ejecución de PDGL. Desde el inicio del Proyecto se han dado avances muy importantes en la perspectiva señalada; empero, vale la pena, en aras de la eficiencia del trabajo, compatibilizar más los puntos de vista.

2. Conducción

2.1. Si el objetivo en el mediano plazo es que, como parte de un más eficaz y sólido modelo de sostenibilidad, las asociaciones regionales de municipios sustituyan a INADE, dentro de una nueva estrategia de conducción del Proyecto, éstas y USAID deben precisar los aspectos señalados en el punto anterior.

2.2. Es necesario encontrar salida a la carencia de una conducción institucional centralizada y regular del Proyecto, para determinar de manera formal y colectivamente, entre los responsables, los objetivos de corto y mediano plazo, así como las correcciones que la aplicación exija.

2.3. Fijar con claridad la estrategia (o las estrategias) para conducir y ejecutar el Proyecto. Tomar explícitamente la experiencia iniciada este año en San Martín, entre USAID y la AMRESAM como un proyecto piloto a replicar en los otros departamentos, si sus resultados son exitosos. Este nuevo esquema de conducción del

Proyecto debe ser lo más formal posible: responsabilidades de las partes, atribuciones, etc. Como parte de los servicios a brindar por esta nueva conducción del Proyecto, debe sumarse la asistencia legal y técnica –no sólo en relación con las obras– a los municipios (sobre todo a los más pequeños).

3. Logros generales

3.1. Una preocupación a resolver en el corto plazo es el retiro de INADE de algunas zonas, porque afecta la imagen del Proyecto frente a las autoridades y la población. La nueva relación que establecerá USAID con INADE, a través de sus Proyectos Especiales, debería tener cuidado de no afectar la fluidez alcanzada en una mayoría de municipios (las áreas de trabajo del PDGL no coinciden necesariamente con los ámbitos de los proyectos mencionados).

3.2. Los talleres deben esforzarse por no abarcar demasiado en cada sesión. Así se evitaría caer en la generalidad y en la falta de precisión, sobre todo entre los funcionarios que son los que más demandan información puntual y precisa.

3.3. Debe incrementarse la tendencia a descentralizar la organización del conjunto de la capacitación y de la asistencia técnica utilizando crecientemente recursos humanos locales.

3.4. Por el volumen de recursos del Proyecto y por los requerimientos existentes, sería conveniente concentrar los esfuerzos en los distritos y en las provincias que no son capitales de departamento. La recepción de los beneficiarios es mejor y el impacto es mayor.

3.5. Es imprescindible investigar y auscultar con mayor detalle porque la población del área de trabajo del Proyecto tiene una opinión critica frente a determinados aspectos centrales de la gestión municipal, sobre todo cuando se refiere a la escasa participación ciudadana.

4. Participación

4.1. Un aspecto central que el Proyecto debe mejorar sustantivamente son las relaciones de los municipios con la población: deben dar mejor tratamiento a la comunicación social, para incrementar la participación ciudadana en la gestión municipal.

4.2. Sería conveniente complementar regularmente la evaluación de los avances o dificultades del Proyecto que se realiza con los directamente involucrados

(autoridades, funcionarios y líderes), con las opiniones de los pobladores de las provincias y los distritos comprendidos en el PDGL. Deben encontrarse mecanismos para lograr este propósito: participación de los responsables del Proyecto en asambleas o cabildos, encuestas periódicas de menor tamaño, focus groups con pobladores, y discusión de los resultados con autoridades, funcionarios y líderes.

5. Liderazgo local

5.1. Conviene realizar un trabajo especial con los alcaldes, para el éxito del Proyecto. El peso de los alcaldes en los municipios obliga a un tratamiento que combine su participación como una autoridad más en los talleres u otras actividades del Proyecto, con la relación, la información y el trabajo directo con ellos. Es probable que se requieran encuentros específicos para evaluar la marcha del Proyecto: los logros y retrocesos, así como determinar sus responsabilidades y escuchar sus opiniones. No se puede olvidar la especial responsabilidad política y vecinal de su cargo.

5.2. Los conductores de Proyecto están en la necesidad de encontrar aliados entre los teniente-alcaldes y los regidores, para apuntalar la actividad del alcalde en caso de que éste se ausente o muestre un interés sólo mediano en la ejecución del Proyecto. Existe la necesidad de realizar un cierto trabajo de *lobby*, sólo posible con la persistente presencia de los responsables del Proyecto directamente en el terreno.

5.3. Es necesario encontrar una forma plural de convocar a los líderes comunales, evitar que sean en su mayoría personas subordinadas a la autoridad municipal de turno. Conviene poner énfasis en la participación de los dirigentes de las Asociaciones de Padres de Familia (APAFA), de las asociaciones de agricultores, comerciantes y gremios profesionales. Se requiere un esfuerzo para ampliar el espectro de la participación de los representantes de los líderes de la sociedad. Es la única forma de trabajar con las élites locales de manera integral.

6. Capacitación directa y educación a distancia

6.1. El trabajo con los funcionarios municipales debe tener un grado de especificidad: ellos, a diferencia de los alcaldes y de los líderes comunales, quieren formarse como burócratas o como especialistas en sus áreas de trabajo. Los talleres conjuntos no deben perder de vista esta particularidad. Es necesario esforzarse por no perder la relación con los más avanzados, con los que tienen más conocimientos y mejor disposición, en aras de homogeneizar la capacitación.

6.2. La capacitación a distancia debe tener una estructura de coordinadores lo más descentralizado posible. Hace falta aligerar las comunicaciones y lograr una efectiva capacidad de tutoría.

7. Asistencia técnica

Conviene incrementar la asistencia técnica considerando su impacto positivo y ejemplificador (cuando está bien hecha). Los gobiernos locales no requieren sólo de los talleres –por más importante que éstos sean– sino de un acompañamiento y asesoría en el terreno, en el trabajo práctico cotidiano. Tal como se ha hecho en algunos departamentos, deben ser pequeños grupos de técnicos, bien preparados, que se desplacen por un tiempo relativamente largo (no menos de un mes) en una zona determinada.

8. Municipios escolares

El Proyecto, constatados los resultados, debe poner más énfasis en la promoción de los municipios escolares, porque alientan la participación y la educación democrática de docentes y de estudiantes secundarios. Los municipios escolares se pueden convertir en excelentes escuelas para la formación de líderes locales democráticos. Una posible modalidad de trabajo entre el municipio y los municipios escolares es el establecimiento de convenios bilaterales que permitan definir sus relaciones y sus compromisos para promover un intercambio equitativo y evitar el paternalismo, al que tanto autoridades como estudiantes pueden ser proclives.

9. Difusión

La difusión es un componente sustancial para que el Proyecto gane reconocimiento y sobre todo para que los participantes alcancen una mayor estima de su comunidad por el trabajo que realizan. Sin embargo, de acuerdo a lo constatado, el trabajo de difusión debe servir sobre todo para mejorar la participación ciudadana, incrementar la información sobre las actividades municipales y aumentar el control de la población sobre sus autoridades. Debería establecerse, además –como parte de un sistema de emulación entre autoridades, funcionarios, líderes y pobladores– distinciones y premios a los más destacados, como reconocimiento a sus esfuerzos.

10. Descentralización

10.1 Insistir en el trabajo con la Comisión de Descentralización del Congreso, a pesar de los resultados limitados.

10.2. Mantener, en este nivel, la prioridad del trabajo con la AMPE y en especial con las AMRES, sobre todo si se piensa reproducir la experiencia de San Martín en otros departamentos que forman parte del área de trabajo del Proyecto.

10.3. Es urgente, también, explicar a líderes y autoridades las razones de la importancia de un proceso descentralizador, sobre todo porque muchos de ellos tienen una comprensión estrictamente localista del proceso.

11. Modelo PDGL

11.1. El modelo debe encarar dos grandes limitaciones: los escasos recursos de los municipios y la ambigüedad y/o falta de autonomía sobre sus atribuciones. El esfuerzo, por tanto, de incrementar los recursos y consolidar la autonomía de los gobiernos locales se convierte en un desafío permanente del Proyecto. Este esfuerzo tiene una estrecha relación con las recomendaciones señaladas en el punto sobre Descentralización.

11.2. De acuerdo con sus recursos y objetivos, el Proyecto debe fijar y delimitar con claridad los términos de su relación con los municipios para evitar expectativas y demandas desmedidas. Se debe, además, poner especial interés en su vínculo y trabajo con los gobiernos locales distritales y de provincias no capitales de departamento, los que por su tamaño, recursos, niveles de pobreza y debilidades de gestión han demostrado un interés particular para con el PDGL.

11.3. El PDGL debe hacer el esfuerzo, sobre todo en relación con la capacitación, de tomar en cuenta las particularidades no sólo regionales, sino la diversidad de las demandas y los niveles de requerimientos. Es necesario elaborar pautas generales que puedan adaptarse a la multiplicidad de las demandas. Los acuerdos con contrapartes locales se hacen una condición indispensable, sobre todo ahora que la participación del INADE se ha debilitado.

12. Sostenibilidad

12.1. Para lograr un mayor financiamiento municipal, una mejor utilización de la capacitación, una burocracia más eficiente y una dinámica superior para la participación ciudadana, el Proyecto debe conseguir que los municipios ajusten sus prioridades, mejoren su gestión y organización e institucionalicen la participación de la comunidad no sólo en la realización de obras sino en el diseño de programas anuales y planes estratégicos, así como en la rendición de cuentas.

12.2. Un factor fundamental es el incremento de los recursos propios y el esfuerzo conjunto para lograr que el gobierno central redistribuya los recursos fiscales de manera equitativa y democrática, considerando que los gobiernos locales son esferas fundamentales del Estado y modelos de gobernabilidad.

Plan de trabajo para la evaluación del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales.

I. Ejes que guiarán la evaluación.

1. ¿Es suficiente el Proyecto, con los programas considerados, para generar un círculo virtuoso (desarrollo alternativo sostenible con democracia) en las zonas escogidas?

2. ¿Se están cumpliendo los objetivos generales y específicos señalados en el convenio GOP-USG?

3. ¿Qué grado de coordinación y coherencia de propósitos tienen las instituciones promotoras en él: INADE, USAID y ESAN y cómo se refleja dicha coordinación en la marcha del proyecto? ¿Los organismos creados en cada una de estas instituciones son eficaces para este propósito?

4. ¿Son la estrategia y los componentes del Proyecto adecuados y viables para alcanzar sus objetivos?

5. ¿Qué grado de aceptación y satisfacción tiene la población objetivo, en sus diferentes niveles: a. Responsables del proyecto: gobiernos locales, alcaldes, regidores, funcionarios. b. Beneficiarios directos: ciudadanos, líderes comunales, pobres, mujeres y estudiantes?

6. ¿Qué elementos del proyecto lo hacen replicable a otras localidades y qué elementos lo impiden? ¿Qué se debería mejorar para que el proyecto sea replicable fácilmente?

7. ¿Cuánto se ha avanzado en los mecanismos de sostenibilidad del proyecto y cuáles son las principales limitaciones?

8. ¿Es suficiente el modelo de desarrollo alternativo legal sostenible frente al desarrollo ilegal a partir de la coca, para los beneficiarios más pobres?

9. ¿Cuánto poder real tienen los gobiernos locales, antes y después del proyecto, frente al poder del gobierno central (INADE, autoridades político-militares, ministerios de línea), para poder tener un papel determinante en el modelo de desarrollo participatorio con la comunidad?

10. ¿Cuál podría ser el rol del sector privado (empresarios y gremios), ausente en el diseño actual del proyecto?

11. ¿Qué otras iniciativas populares existen independientemente del proyecto? y quién las ha impulsado?

II. Metodología de la evaluación.

El equipo evaluador procederá a:

a. revisión de materiales relacionados con el Proyecto:
- -USAID
- -INADE
- -ESAN
- -APOYO

b. revisión de materiales complementarios y de referencia.
- -textos legales
- -planes y presupuestos municipales
- -documentos académicos
- -evaluaciones de experiencias similares
- -etc.

c. índice del documento final:

1. Resumen ejecutivo

2. Documento central:
   - Objetivo de la evaluación
   - Antecedentes
   - Contexto general
   - Análisis y resultados
   - Conclusiones y recomendaciones

3. Anexos:
   - Cobertura del trabajo
   - Metodología
   - Composición del equipo
   - Lista de documentos analizados
   - Lista de las personas e instituciones visitadas.

d. entrevistas a representantes de las instituciones gestoras y ejecutoras del proyecto:

- las agencias oficiales, USAID & INADE, responsables del PDGL;
- la consultora nacional ESAN, encargada de la capacitación y asistencia técnica;
- las consultoras regionales y temáticas: ITDG, Calandria, SER, CEAPAZ.
- las bases regionales de la AMPE.

Guía para las entrevistas institucionales:

Para evaluar el impacto actual del Proyecto en sus dos pilares:
- gestión transparente del gobierno local,
- participación democrática en proyectos comunales.

1. ¿Cuáles son los logros alcanzados a la fecha en relación con:
   - las metas programadas (datos cualitativos y cuantitativos)?
   - los productos finales obtenidos?
   - las herramientas aplicadas por los beneficiarios: alcaldes y regidores, funcionarios y empleados, líderes y población, profesores y estudiantes?

2. ¿Qué comentarios han recibido de parte de sectores vecinos no-beneficiados o de instituciones privadas y públicas de la zona?
   - grupos de pobladores sin trabajos con el proyecto,
   - distritos y provincias fuera del proyecto,
   - instituciones religiosas, militares, policiales y judiciales.

3. ¿Con qué criterios se ha decidido la reducción del área inicial de acción?
¿Se mantiene algun vínculo con las áreas dejadas?
¿Cuál es el balance de los logros del proyecto en estas mismas áreas?

Para evaluar las deficiencias en la realización del Proyecto.

4. ¿Cuáles son las dificultades encontradas durante las operaciones?

5. ¿Qué correctivos fueron planteados para superarlas?

Para evaluar el papel de cada institución involucrada.

6. ¿Cómo funciona la coordinación interinstitucional
   - a nivel nacional,
   - a nivel zonal?

7. ¿Cómo funciona el sistema de monitoreo para seguimiento y evaluación de las operaciones?

Para evaluar las perspectivas de viabilidad al final del Proyecto.

8. ¿Cómo prevé la continuidad, en las zonas beneficiadas, después del Proyecto?

9. ¿Cuál es la posibilidad de replicar este tipo de Proyecto a nivel nacional?

10. ¿Qué comentarios les han llegado de la población-objetivo?

Para completar las sugerencias y los comentarios
a fin de optimizar recursos y perspectivas del PDGL
en los niveles de realidad local,
regional y
nacional

11. Observaciones personales del entrevistado sobre:

- el marco institucional,
- los recursos humanos,
- los recursos técnicos,
- los recursos financieros,
- las propuestas legales

e. Entrevistas a alcaldes, regidores, funcionarios, empleados municipales y líderes comunales y sociales.

A continuación la guía de entrevistas que se utilizará:

I. Datos generales

. Nombre
. Fecha y lugar de nacimiento
. Profesión u ocupación
. Cargo (y/o relación con la comunidad)
. Filiación política actual o anterior
-Independiente
-Partido

2. Descripción de su relación con el proyecto

. ¿Como conoció el proyecto?
. ¿Desde cuándo conoce el proyecto?
. ¿Desde cuándo participa o coordina?
. ¿Qué actividades ha realizado conjuntamente o como parte del proyecto: obras, cursos, talleres, organización de población?
. ¿Puede distinguir periodos o fases distintas en su relación con el proyecto?

3. Valoración del proyecto en general

. ¿El proyecto le parece positivo o negativo? ¿Por qué?
. ¿Qué rubros del proyecto considera que han sido o son positivos?
. ¿Qué rubros del proyecto considera que han sido o son negativos?

4. Valoración del impacto en su zona

. ¿Cree usted que el proyecto ha tenido algún impacto benéfico en su distrito o provincia?
. En qué áreas de trabajo del proyecto se ha visto mas beneficiada su comunidad: ¿reducción de pobreza?, ¿participación ? ¿fortalecimiento municipal?, ¿mejor conciencia ciudadana?, ¿lucha contra el narcotráfico?, ¿empleo?
. (Ordene de mayor a menor impacto las áreas mencionadas)

5. Opinión subjetiva sobre la conducción del proyecto

. ¿Cuál de las instituciones gestoras (INADE, AID, ESAN) tiene una relación más estrecha con usted?
. ¿Como aprecia la coordinación entre ellas?
. ¿Con cuál de las tres instituciones trabaja usted mejor?

6. Opinión sobre instituciones fuera del proyecto

. ¿Cual es la actitud del comando político-militar frente al proyecto?
. ¿Cual es la actitud de la iglesia -católica y otras- frente al proyecto?
. ¿Cual es la actitud de los otros alcaldes (o líderes) frente al proyecto?
. ¿Cual es la actitud de los empresarios y comerciantes frente al proyecto?

7. Opinión sobre democracia, descentralización y desarrollo

. ¿Cómo definiría lo que es democracia? (ordenar opciones)
. ¿Qué es para usted la descentralización?
. ¿Cree que el gobierno es centralista o descentralista?
. El gobierno actual ¿es más o menos centralista que el anterior?
. ¿Como definiría lo que es desarrollo?

8. Sugerencias

. ¿Cómo podría mejorarse la gestión del proyecto?
. ¿A qué aspectos le daría más importancia? ¿Por qué?
. ¿Qué aspectos eliminaría? ¿Por qué?

III. Muestra y rutas para visita a municipalidades por departamento.

Viaje conjunto del equipo para probar los instrumentos de evaluación:

Dep.to de SAN MARTÍN (siguiendo la carretera Marginal) del 15 al 21 de Enero

Entrevistas con el jefe político-militar del Frente Nor-Oriental del Marañón,
con la ong local de contraparte ITDG,
con el coordinador zonal del INADE,
con la AMRESAM,
con la Universidad Nacional,
con el Obispado,
con la Cámara de Comercio.

Prov. de San Martín
D.tos de Tarapoto
Morales
Chazuta
Shapaja

Prov. de Picota
D.tos de Picota
Buenos Aires
Pucacaca
Tres Unidos

Prov. de Lamas
D.tos de Lamas
Cunumbuque

Prov. de Moyobamba
D.tos de Moyobamba
Soritor
Habana
Calzada

Prov. de Rioja
D.tos de Rioja
Nuevo Cajamarca

Programas separados en los demás departamentos:

a cargo de S. Pedraglio = Loreto, Ucayali y Tumbes.

Dep.to de LORETO

Prov. de Maynas
D.to de Fernando Lores
Indiana
Punchana

Prov. de Loreto
D.to de Nauta

Dep.to de UCAYALI

Prov. de Crnl. Portillo
D.tos de Campo Verde
Nueva Requena

Dep.to de TUMBES

Prov. de Tumbes
D.tos de San Jacinto
San Juan de la Virgen

Prov. de Zarumilla
D.tos de Papayal
Matapalo

a cargo de E. Gonzales = Junin y Ancash.

Dep.to de JUNIN

Prov. de Satipo
D.tos de Satipo
Mazamari
Prov. de Chanchamayo
D.tos de San Ramon
San Luis de Shuaro
Prov. de Tarma
D.tos de Tarma
Acobamba
Prov. de Jauja
D.to de Molinos

Dep.to de ANCASH

Prov. de Huaraz
D.tos de Olleros
Tarica
Prov. de Yungay
D.tos de Mancos
Matacoto
Prov. de Santa
D.tos de Samanco
Nuevo Chimbote

a cargo de Et. Durt = Ayacucho y Apurimac.

Dep.to de AYACUCHO

Prov. de Huanta
D.tos de Huanta
Sivia
Prov. de La Mar
D.tos de Ayna
Santa Rosa
Prov. de Huamanga
D.tos de Quinua
Carmen Alto

Dep.to de APURIMAC

Prov. de Andahuaylas
D.tos de Pacucha
Talavera
San Jeronimo
Sta Rosa de Chicmo
Prov. de Chincheros
D.to de Anccohuayllo

En cada departamento se entrevistará a los actores concernidos por el proyecto:
con el concejo municipal en pleno y con la mayoría de representantes de los distritos en las capitales provinciales, así como de la mayoría de líderes y colegiales en cada distrito, encabezado por su concejo; en todos los municipios visitados se entrevistará a funcionarios y a representantes de los empleados; ademas se entrevistara a otras personas e instituciones representativas y no involucradas en el proyecto.
Los distritos seleccionados corresponden a zonas periféricas urbanas o a zonas rurales.
Queda a criterio de cada evaluador la visita a una provincia o un distrito fuera de los beneficiados por el Proyecto, asi como cualquier modificacion, justificada por las circunstancias, en la muestra propuesta.

NOTA MUY IMPORTANTE:

De acuerdo a la propuesta aprobada en cada uno de los departamentos la oficina de USAID debe designar la persona responsable de la coordinación entre el equipo de evaluación, las autoridades y los responsables locales.
Con ello se puede asegurar la coordinación para las rutas (movilidad y/o chofer) a fin de garantizar óptimos contactos y adecuado uso del tiempo, siempre y cuando el presupuesto este funcionando oportunamente.
Esto es vital para lograr los resultados esperados dentro del plazo programado.

Equipo responsable de la evaluación:

Etienne Durt, team leader,

Efraín Gonzales de Olarte,

Santiago Pedraglio.

Anexo 3.

Equipo de evaluación del PDGL.

Etienne DURT V. - team leader.

Sociólogo,
profesor visitante en la Universidad Nacional Agraria La Molina,
consultor en materia de desarrollo regional, en formación de adultos y transferencia de proyectos.

Efraín GONZALES DE OLARTE -

Economista,
investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos,
profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú,
especialista en materia de desarrollo regional, descentralización y análisis institucional.

Santiago PEDRAGLIO M. -

Sociólogo,
coordinador ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana,
columnista de opinión,
analista político especializado en materia de organizaciones populares, desarrollo regional e institucional.

ANEXO 4

BIBLIOGRAFÍA REVISADA

AID - ESAN - ITDG

Programa de Desarrollo de Gobiernos Locales PDGL. Fortalecimiento Institucional. *Planificación estratégica para el desarrollo local* (3 tomos). Documento de trabajo, San Martín 1997.

CONVENIO DE PROYECTO DE DONACIÓN ENTRE LA REPÚBLICA DEL PERÚ Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA PARA EL PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS GOBIERNOS LOCALES. 30 de setiembre de 1994.

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS PARA GRADUADOS (ESAN)

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe-Memoria: Talleres de alcaldes provinciales y distritales, enero 21-febrero 07, 1996.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Informe trimestral, Período: del 1 de enero al 31 de marzo, 1996.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Informe trimestral, Período: del 1 de abril al 30 de junio, 1996.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe: Taller de líderes, mayo 1996.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe Trimestral. Período: del 1 de abril al 20 de junio de 1996.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe: Taller de Regidores, marzo-abril 1996.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe: Taller de funcionarios, abril-mayo 1996.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Informe trimestral, Período: del 1 de julio al 30 de setiembre, 1996.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe Trimestral. Período: del 1 de julio al 30 de setiembre, 1996.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Plan de trabajo 1997-1998, Lima, octubre 1996.

PDGL. Presupuesto reestructurado 1996-1998, noviembre 1996.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Informe trimestral, Período: del 1 de octubre al 31 de diciembre, 1996.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Informe Trimestral. Período: del 01 de octubre al 31 de diciembre, 1996.

Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales, Fortalecimiento Institucional, Plan Operativo y Presupuesto 1996. Lima, enero 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Plan operativo y presupuesto 1996, enero 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Informe trimestral, Período: del 1 de enero al 30 de marzo, 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Plan operativo y presupuesto 1997, marzo 1997.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Plan Operativo 1997, Lima, mayo 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Informe trimestral, Período: del 1 de abril al 30 de junio, 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Sistema de información para el monitoreo y evaluación del Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (SIME). Lineamientos de operación. Lima, julio 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Programa de Asistencia Técnica Informe trimestral. Período: del 1 de julio al 30 de setiembre, 1997.

PDGL, Fortalecimiento Institucional, Síntesis gráfica de la comparación de resultados entre la encuesta de línea de base (1996) y la encuesta de monitoreo intermedio (1997), Lima, diciembre 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Plan operativo y presupuesto 1998, diciembre 1997.

PDGL. Fortalecimiento Institucional. Diagnóstico administrativo financiero de las municipalidades PDGL, 1997.

PDGL, Fortalecimiento Institucional. Documentos resultados de talleres "Planificación Estratégica para el Desarrollo Local", Lima, 1997.

FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO AGRARIO, CENTRO DE INVESTIGACIÓN EN ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL). Encuesta de evaluación intermedia a alcaldes y regidores (informe final), Lima, diciembre 1997.

PDGL. Encuesta de evaluación intermedia a funcionarios municipales (informe final), Lima, diciembre 1997.

PDGL. Encuesta de evaluación intermedia a pobladores y a líderes (informe final), Lima, diciembre 1997.

PDGL. Encuesta de evaluación intermedia de capacidad institucional (informe final), Lima, diciembre 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO, PROGRAMA DESARROLLO ALTERNATIVO Y APOYO A GOBIERNOS LOCALES

Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales (PDGL) Plan Operativo 1996, Lima, enero 1996.

Programa de generación de empleo y apoyo a los gobiernos locales. Memoria anual 1995, Lima, febrero 1996.

PDGL. Principales logros de las acciones ejecutadas, enero-junio 1996, Lima, agosto 1996.

PDGL. Indicadores de seguimiento y evaluación de las actividades del PDGL, 1995-1999, Lima, setiembre 1996.

PDGL.Memoria anual 1996, marzo 1997

PDGL. Lineamientos para la ejecución del Plan Operativo 1997, Lima, abril 1997.

Programa de desarrollo alternativo y apoyo a los gobiernos locales. Estado y avance del proyecto Desarrollo de los Gobiernos Locales, octubre 1997.

Programa de desarrollo alternativo y apoyo a los gobiernos locales. PDGL. Plan operativo 1997, diciembre 1997.

Programa de desarrollo alternativo y apoyo a los gobiernos locales. Estado y avance del PDGL, diciembre 1997.

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE LORETO-NAUTA

Plan estratégico Nauta al 2007, Loreto, octubre 1997.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

USAID Development Assistance Program for Peru. FY 1997 - FY 2001, abridged version, april 1996.

USAID/PERÚ. *Democracy - Summary of activities.Strategic objective N° 1. Broader citizen participation in democratic processes,* september 1997.

Overview and factors affecting performance (s/f).

Project Identification Document (PID).

Project Grant Agreement.

Project Paper.

MATERIALES AUDIOVISUALES

VIDEOS

Mirando al futuro: una apuesta del PDGL (ESAN).

Picota de mis sueños (ESAN).

Tarapoto: informe del PDGL (ESAN).

CASSETES

Tarapoto, paraíso ecológico. Campaña del medio ambiente. Editores: Concejo Provincial de San Martín, CEPMA y ESAN.

Huanta, cuenta conmigo. Campaña de concertación local. Concejo Provincial de Huanta y ESAN.

Picota de mis sueños. Concejo Provincial de Picota y ESAN.

Planificación de Desarrollo. Línea de difusión, ESAN.

ANEXO 5

LISTADO DE ENTREVISTAS

A. Entrevistas institucionales

USAID

Michael Maxey
Beatriz Cobian
Esaú Hidalgo
Hal Lippman (Washington)
Myriam Choy
Margaret Sharlees (Washington)

INADE

Ing. Luis Nina (Lima)
Ing. Alejandro Vasquez (Tarapoto)
Ing. Carlos Rojas (Tarapoto)
Prof. Consuelo Rivero (Tarapoto, actualmente en AMRESAN)
Ing. Hugo Sanchez (Tarapoto, actualmente en AMRESAN)
Srta. Silvia Ushiñahua (Tarapoto, actualmente en AMRESAN)

ITDG (Tarapoto)

Carlos Frias
Eduardo Neyra
Isaac Arce
Jose Luis Carranza (CISCAP)
Humberto Rodriguez (Pastoral)
Irma Hidalgo
Carlos Vasquez

PERSONALIDADES

Alberto Chirif (Antropólogo, Iquitos)
Joaquín García (Sacerdote, CETA Iquitos)

ESAN

Ana María Romero
Julio Diaz Palacios
Maruja Boggio
Federico Dejo
Alejandro Ortega

Ruben La Serna (Andahuaylas)
Alberto Rios Garro (Huaraz)
Irene Zapata (Tumbes)

CAMARA DE COMERCIO DE TARAPOTO

Juan Carlos del Aguila (Presidente)
Jhonny Grieve
Emiliano Reátegui
Oscar Orbegoso Motalva
Quinto Cárdenas

UNIVERSIDADES

Prof. Leoncio Villar (San Martín)
Dr. Enrique Gonzalez Carre (Rector UNSCH Ayacucho)

B. Entrevistas municipales

Autoridades, funcionarios, empleados, líderes y otros ciudadanos

	Ancash	Apurimac	Ayacucho	Loreto	San Martín	Tumbes	Ucayali	TOTALES
Alcaldes								
Provinciales	2	2	1	1	4	1	1	12
Distritales	3	5	4	4	9	2	1	28
Regidores	3	17	14	7	44	4	17	106
Funcionarios	5	2	6	4	15	3	6	41
Empleados	5	2	15	13	27	2	17	81
Lideres comunales	2	-	22	7	39	2	4	76
Otros	2	3	1	-	24	1	-	31
Total entrevistados	22	31	63	36	162	15	46	375