

Municipalidades y organizaciones sociales del Cusco con mayores habilidades para insertar estrategias para la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios públicos promotores de derechos

Informe Final

Evaluación Expost

Marisa Glave Remy

Contenido del Informe de Evaluación Expost

1. Resumen Ejecutivo.....	2
2. Introducción: Antecedentes y objetivos de la evaluación.....	3
3. Objeto de la evaluación y contexto	4
4. Enfoque metodológico y criterios de evaluación	7
5. Análisis de información y resultados de la evaluación	9
5.1 Eficacia.....	9
5.2 Eficiencia y Viabilidad	24
5.3 Impacto	26
5.4 Sostenibilidad y Apropiación.....	30
5.5 Género.....	31
5.6 Diversidad Cultural	35
5.7 Pertinencia	36
5.8 Coherencia	37
6. Conclusiones	42
7. Recomendaciones	46
8. Acciones para la difusión de la evaluación	49

Informe Final

1. Resumen Ejecutivo

El proyecto “Municipalidades y organizaciones sociales del Cusco con mayores habilidades para insertar estrategias para la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios públicos promotores de derechos” fue aprobado en junio del 2016 y por condiciones administrativas de cobro de la subvención, su ejecución empezó el 1 de enero del 2018 en la región de Cusco, en 10 municipalidades: Cusco, Santiago, San Jerónimo, Saylla (Provincia del Cusco); Oropesa, Lucre, Urcos (Provincia de Quispincanchi); Anta (Provincia de Anta); Chinchero y Ollantaytambo (Provincia de Urubamba).

Se enmarca dentro de un horizonte de consolidación de la gobernabilidad democrática descentralista. Es decir, una forma de ejercer el poder público de manera eficaz, pero a la vez legítima, pues parte del reconocimiento de derechos fundamentales, en el marco de un Estado de Derecho, promoviendo la participación y la gestión transparente desde jurisdicciones territoriales locales. Se divide en tres pilares: i) el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en su incidencia en la calidad y cobertura de servicios públicos generadores de derechos; ii) el desarrollo de capacidades de servidoras y servidores públicos en los procesos de gestión municipal y de provisión de servicios; iii) la consolidación de la institucionalidad municipal para la atención inclusiva de la sociedad y garante de derechos. Esta intervención tiene como elementos transversales el enfoque de género, la interculturalidad y protección de la niñez en cada uno de sus ejes.

Los objetivos de la presente evaluación son: i) dar cuenta del funcionamiento, resultados y efectos de la intervención del proyecto, como ejercicio de rendición de cuentas ante la cooperación y la población beneficiaria; ii) proporcionar un conjunto de lecciones aprendidas que permitan validar, revisar y mejorar intervenciones futuras

La evaluación fue de carácter cualitativo y se utilizaron como métodos: i) análisis de textos y documentos proporcionados por el CGPA; ii) entrevistas semiestructuradas con informantes calificados; y iii) Grupos Focales/ Entrevistas Grupales con guía estructurada. El objetivo de los GF fue el contraste de posiciones o la afirmación de una posición hegemónica en torno a las principales acciones del proyecto. En el trabajo de campo participaron en total 56 personas, de las cuales 32 fueron mujeres y 24 varones.

El proyecto tiene un alto nivel de eficacia. Como se puede apreciar tanto en el Estudio de Gabinete entregado en el marco de esta evaluación, como en el Anexo 1 que incluye la matriz de cumplimiento general. Se han cumplido plenamente los indicadores, varios superando la meta acordada con AACID. En este informe veremos de manera detallada el cumplimiento de los indicadores del Objetivo Específico del proyecto y un balance general de los resultados.

La viabilidad del proyecto estuvo garantizada tanto por el presupuesto aprobado como por el background del CGPA, que redujo costos de manera considerable. Muchos de los materiales utilizados y programas implementados para, por ejemplo, mejorar los servicios de las DEMUNA con TICs, se basa en instrumentos validados por el CGPA a lo largo de su trabajo de asesoría y acompañamiento a los gobiernos locales del Cusco. Asimismo, la viabilidad del

proyecto se logra por el compromiso de los propios gobiernos locales quienes, tras firmar convenios de colaboración con el CGPA, definen puntos focales para la coordinación y articulación del trabajo interno municipal con el propio CGPA.

El impacto del proyecto, entendido como los principales efectos producidos por el proyecto se puede ver en: i) fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local, en tanto se generaron confianzas y lenguaje común entre actores de sociedad civil y funcionarios públicos; ii) la incorporación de instrumentos de planificación y de procedimientos administrativos orientados a derechos, no existentes en los gobiernos locales y que permiten salir de la inercia de la urgencia, ordenando así la ejecución del gasto público; iii) la modernización de servicios municipales orientados a la defensa de derechos, efecto muy importante en el caso de las DEMUNA y OMAPED pues son áreas abandonadas de la gestión municipal a la vez que vitales para un sector particularmente vulnerable de la población.

Si sumamos el efecto de este proyecto con la historia del CGPA en la región podemos hablar de impactos acumulativos: i) Sello Guaman Poma en la gestión pública, pues hay varias generaciones del funcionariado municipal que han pasado por las aulas del CGPA y tienen una calidad técnica y de ética profesional que se distingue. Les permite tejer redes y contactos; ii) Fortalecimiento del Capital Social en la región del Cusco, muchas de las autoridades locales han pasado por los programas de liderazgo y fortalecimiento de la sociedad civil del CGPA. Este proyecto también incluye apoyo a nuevos líderes y lideresas que suman al capital social de la región.

Finalmente hay un impacto no esperado en el diseño original del proyecto. Tiene que ver con el empoderamiento de organizaciones y personas con discapacidad.

2. Introducción: Antecedentes y objetivos de la evaluación.

La Fundación Social Universal (FSU), es la entidad beneficiaria de la subvención para la financiación de intervenciones de cooperación internacional para el desarrollo de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID); el Centro Guaman Poma de Ayala (CGPA) es la contraparte peruana en la ejecución del proyecto “Municipalidades y organizaciones sociales del Cusco con mayores habilidades para insertar estrategias para la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios públicos promotores de derechos”. El proyecto fue aprobado en junio del 2016 y se programó su ejecución en enero de 2017. Por condiciones administrativas de cobro de la subvención, la ejecución real del proyecto se inició el 1 de enero del 2018.

En atención a la centralidad del actor municipal en la dinámica del proyecto, es importante señalar el hecho de que su implementación, por el cambio en la temporalidad de la ejecución, cubre dos mandatos municipales:

1. Etapa final de la administración municipal elegida para el período 2015-2018: Momento de cierre de proyectos y programas. Incluye elaboración de balances finales y memoria de gestión. Cierra con el proceso de transferencia municipal, de una gestión a otra.

2. Etapa inicial de la administración elegida para el periodo 2019-2022: Coyuntura que estuvo acompañada de una alta rotación del funcionariado y de orientación de prioridades de gestión.

Los objetivos de la presente evaluación son: i) dar cuenta del funcionamiento, resultados y efectos de la intervención del proyecto, como ejercicio de rendición de cuentas ante la cooperación y la población beneficiaria; ii) proporcionar un conjunto de lecciones aprendidas que permitan validar, revisar y mejorar intervenciones futuras.

La evaluación se desarrolló durante el Estado de Emergencia Sanitaria, declarado por las autoridades nacionales por la llegada de la COVID-19 al Perú, lo que retrasó el trabajo de campo y supuso modificaciones al diseño original. Pese a las limitaciones se pudo recoger testimonios de informantes calificados guardando los cuidados exigidos por las autoridades sanitarias, con excepción de población adulta mayor que tenía prohibición expresa de salida del domicilio. El trabajo de campo contó con la asistencia como parte del equipo de evaluación de la antropóloga Yanin Baca.

3. Objeto de la evaluación y contexto

El proyecto, objeto de la evaluación, se ejecutó en la región de Cusco, en 10 municipalidades: Cusco, Santiago, San Jerónimo, Saylla (Provincia del Cusco); Oropesa, Lucre, Urcos (Provincia de Quispincanchi); Anta (Provincia de Anta); Chinchero y Ollantaytambo (Provincia de Urubamba).

Se enmarca dentro de un horizonte de consolidación de la gobernabilidad democrática descentralista. Es decir, una forma de ejercer el poder público de manera eficaz, pero a la vez legítima, pues parte del reconocimiento de derechos fundamentales, en el marco de un Estado de Derecho, promoviendo la participación y la gestión transparente desde jurisdicciones territoriales locales. Se divide en tres pilares: i) el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en su incidencia en la calidad y cobertura de servicios públicos generadores de derechos; ii) el desarrollo de capacidades de servidoras y servidores públicos en los procesos de gestión municipal y de provisión de servicios; iii) la consolidación de la institucionalidad municipal para la atención inclusiva de la sociedad y garante de derechos. Esta intervención tiene como elementos transversales el enfoque de género, la interculturalidad y protección de la niñez en cada uno de sus ejes.

El año 2002 se aprobó en el país una de las principales reformas del Estado. Se dio paso a un nuevo proceso de descentralización que incluyó la conformación de un nuevo nivel de gobierno y una reestructuración de roles y competencias entre el Gobierno Nacional, los recién estrenados Gobiernos Regionales y los históricos, aunque modificados en el tiempo, Gobiernos Municipales. Este proceso debía, como lo dice su propio marco normativo, servir para lograr el desarrollo integral del país.

Tanto la Ley de Bases para la Descentralización que marcó el proceso, como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, definieron principios rectores del proceso descentralista. Cabe resaltar la identificación del proceso como uno guiado hacia la promoción de una gestión moderna y transparente; con un claro eje en la participación ciudadana; y que responda al principio de subsidiariedad. Este proceso debía ser permanente y gradual.

Como ha quedado claro en varios balances hechos sobre la descentralización, en el camino se abandonó la idea de gradualidad, se hizo una entrega general de competencias sin avanzar en el fortalecimiento de capacidades y se crearon nuevas competencias, que siguen en manos del gobierno nacional, generándose en muchos casos duplicidad de funciones o superposición de ellas en los territorios¹. El acompañamiento desde el gobierno nacional a las y los servidores municipales, que deben aplicar las regulaciones nacionales en sus territorios, es débil o nula, agravándose por la ausencia de una verdadera carrera de servicio público en el Estado peruano.

El proyecto ejecutado por el CGPA llena en parte el vacío del Estado y abona en la construcción de gestiones modernas y transparentes, trabajando de manera decidida en la incorporación de instrumentos de gestión estratégica, así como la adopción de nuevas tecnologías de la comunicación en la prestación de servicios municipales. Fortalece los espacios de participación y concertación ciudadana; trabajando de manera articulada con la sociedad civil para fortalecer su rol de vigilancia y propuesta. Y busca promover capacidades en las y los servidores públicos, elemento clave de la gradualidad planteada en el diseño descentralista original, que ponía en el centro la formación de capital humano capaz de llevar adelante la prestación eficiente de servicios públicos.

El proyecto se articula con el rediseño institucional del Estado con el que se inició el siglo XXI en el país. Ha aportado a la gobernabilidad democrática en la región de Cusco, fortaleciendo tanto la acción ciudadana y de la sociedad civil, como la gestión pública municipal, en busca de mejorar de manera puntual los servicios de defensa de derechos de la población más vulnerable: niñas, niños y adolescentes; mujeres y pueblos indígenas. En la ejecución del proyecto se incorporó a personas con discapacidad y adultos mayores. Ambos grupos de población vulnerable, debían ser atendidos por los Centros Integrales de Atención al Adulto (CIAM) o la Oficina Municipal de Personas con Discapacidad (OMAPED), sin embargo, en la ejecución del proyecto se constató que las funciones del CIAM y OMAPED habían sido asignadas a las Defensorías Municipales de los Niños, Niñas y Adolescentes (DEMUNA) razón por el cual desde el proyecto se decidió ampliar el apoyo a la DEMUNA incluyendo las actividades a desarrollar con ambos grupos.

En 2008, mediante el Decreto Legislativo 1088 se crea y regula la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y se crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico CEPLAN. Como su norma de creación lo dice *“el SINAPLAN es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”*. Son muchos los documentos elaborados por CEPLAN resaltando la importancia del planeamiento estratégico para lograr orientar de manera eficiente y efectiva los recursos públicos hacia objetivos claramente diseñados por medio de acciones estratégicas, que se constituyen en el tronco de la operación de las entidades públicas.

¹ Al respecto revisar: *“Análisis comparativo de balances sobre el proceso de descentralización”*. Acuerdo Nacional. 2016.

Siendo el CEPLAN el ente rector del sistema de planeamiento estratégico debiera promover y apoyar el proceso de planeamiento a nivel nacional. Como se verá en el informe, salvo una municipalidad, Chinchero, porque es el territorio en el que se ha planificado la ejecución de un mega proyecto de inversión pública, ninguna de las municipalidades del ámbito del proyecto ha tenido asesoramiento sostenido para llevar adelante el proceso de planeamiento estratégico. El proyecto ha permitido dar el soporte necesario a las municipalidades ante la ausencia de una política real de acompañamiento del Estado,

En 2016, mediante Decreto Legislativo 1252 con el fin de mejorar la calidad de la inversión pública se crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, más conocido como INVIERTE.PE. Esta modificación obligó a los gobiernos municipales a adaptar su sistema de presupuesto y uno de los mecanismos de participación ciudadana más conocidos: el presupuesto participativo. La adaptación institucional ya supone un esfuerzo importante, a lo que se le suma explicar a la ciudadanía el cambio en la lógica de definición de proyectos de inversión definidos participativamente lo que, de ser mal llevado, podría ser objeto de conflicto o generación de desconfianza. Nuevamente, como se podrá ver en el informe, las y los funcionarios públicos entrevistados para esta evaluación señalan que, más allá de instructivos y protocolos, no existe acompañamiento directo del MEF para implementar el cambio. Nuevamente, este vacío fue llenado por el proyecto.

Por otro lado, si bien las Defensorías Municipales del Niño, Niña y Adolescente que aparecen en el ordenamiento legal desde la aprobación del código del niño y el adolescente en 1992 y tienen facultades para realizar conciliaciones extrajudiciales desde el año 1998, son las instancias de defensa de la niñez y adolescencia más extendidas en el territorio nacional, el informe defensorial 164 del 2013 señala varias limitaciones, entre ellas falta de acceso a infraestructura adecuada y falta de instrumentos de gestión que garanticen el seguimiento adecuado a los casos que atienden². El proyecto brinda apoyo directo a las DEMUNA, desde asistencia técnica para elaboración de manuales de procedimientos hasta la instalación de programas de cómputo para la mejora de la atención de los casos.

Finalmente, el proyecto se desarrolla en una región con un índice de violencia contra la mujer superior al promedio nacional y busca combatirlo promoviendo por un lado la participación de organizaciones de mujeres, a las que capacita, así como incidiendo en la incorporación del enfoque de género en los instrumentos de gestión de los gobiernos locales.

En el caso de violencia a mujeres alguna vez unidas – esposas o convivientes – por parte de sus parejas, según la ENDES, Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar, para el 2017 el promedio de violencia sufrida por ellas a nivel nacional era de 65% y en la región de Cusco llegaba a 79,4%. El tipo de violencia más sufrida es la psicológica, que busca precisamente afectar el núcleo de autoestima y confianza de las mujeres, que llega a un 76.6% de casos; seguida por la violencia física que llega a 41.1% de los casos y luego la violencia sexual en 14.7% de los casos. Muchos de estos casos combinan tipos de violencia y tienden a ser incrementales. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables reporta la atención de 7,258 casos de violencia contra la mujer en la región sólo en el 2017.

² “¡Fortalezcamos las Demuna! Defendiendo los derechos de los niños, niñas y adolescentes”. Informe defensorial 164. Defensoría Del Pueblo. 2013

4. Enfoque metodológico y criterios de evaluación

La evaluación fue de carácter cualitativo y se utilizaron como métodos:

- Análisis de textos: para el informe documental y para este informe, analizando lo reportado por el propio Centro Guamán Poma de Ayala a la AACID.
- Entrevistas semiestructuradas con informantes calificados. Las entrevistas fueron grabadas y su registro anónimo. Para la realización de entrevistas se aplicó un protocolo de confidencialidad: dar a conocer a la persona entrevistada los objetivos de la evaluación y solicitar permiso para grabar. Se les entregó los datos de la evaluadora en caso hubiera dudas sobre el uso de la información proporcionada, garantizando el uso anónimo de sus declaraciones.
- Grupos Focales/ Entrevistas Grupales³ con guía estructurada. El objetivo de los GF fue el contraste de posiciones o la afirmación de una posición hegemónica en torno a las principales acciones del proyecto. Se priorizaron GF con los siguientes actores: comunicadores sociales; defensoras comunitarias; miembros de espacios de concertación oficial (incluyendo comités de vigilancia ciudadana).

Tabla 1: Actores consultados en la evaluación

Tipo de Actor	Relevancia
Organizaciones Sociales: Vaso de Leche, organizaciones de mujeres, organizaciones de personas con discapacidad	Agencia clave en la defensa de derechos y en la participación activa ciudadana. Son considerados pieza central del proyecto en tanto agentes de cambio que requieren fortalecer su capacidad de incidencia pública
Defensoras Comunitarias	El proyecto fomenta el reconocimiento de defensoras comunitarias, su relación con entidades como DEMUNA y su capacidad de reportar violencia contra la mujer y el núcleo familiar
Representantes de mesas de concertación y comités de vigilancia	Son representantes oficiales de la sociedad civil en espacios formales de concertación dentro de los gobiernos locales. Su capacidad de incidencia es particularmente relevante.
Red de Comunicadores	Ayudan a la formación de la opinión pública y son actores de la sociedad civil con acceso a información que pueden apoyar el rol de fiscalización de la ejecución de las políticas públicas. Se buscará conversar con ellas y ellos para saber el rol de Guamán Poma de Ayala en su formación y funcionamiento
Funcionarios/as municipales a cargo de procesos de planificación	Son quienes desarrollan los PEI y POI, reconocen la importancia de incorporar objetivos y actividades con enfoque de género, interculturalidad y defensa de la infancia
Funcionarios/as del área de desarrollo social y responsables de DEMUNA	Son responsables directos de la implementación de políticas orientadas a defensa de derechos de población vulnerable. Dan cuenta de trabajo específico desarrollado por Guamán Poma de Ayala durante la intervención.
CEM y PNP	Responsables de atención directa de casos de violencia contra la mujer y el núcleo familiar.

En el trabajo de campo participaron en total 56 personas, de las cuales 32 fueron mujeres y 24 varones.

³ Las normas de seguridad en el marco del COVID-19 prohibieron reuniones con más de 6 personas de manera simultánea. Muchas oficinas municipales tienen protocolos aún más rígidos, obligando a que las entrevistas grupales fueran de 3 o 4 personas, lo que no es un número suficiente para ser consideradas como Grupo Focal. Es una limitación que escapa a la voluntad de la evaluadora y de Guamán Poma.

La documentación analizada para la evaluación fue la siguiente: i) solicitud del proyecto enviada a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional (AACID); ii) matriz de planificación del proyecto, que incluyen indicadores de objetivo específico, resultados esperados y actividades comprometidas; iii) el presupuesto global aprobado; iv) marco normativo de cooperación; v) autorizaciones para la modificación de proyecto de AACID; vi) el informe técnico final elaborado por el CGPA para AACID. Durante la evaluación se revisaron fuentes de verificación, otorgadas por el equipo del CGP para subsanar observaciones hechas a la matriz de cumplimiento del proyecto. Para la elaboración del Estudio de Gabinete se solicitó información contable, adicional a la reportada en el informe técnico final del CGPA.

En base a los Términos de Referencia y los criterios de evaluación de AACID se han adoptado ocho criterios de evaluación. La tabla dos muestra cada uno de los criterios con las preguntas de evaluación y la fuente principal de información

Tabla 2: Operacionalización de los criterios y preguntas de evaluación

Criterio de evaluación	Preguntas de evaluación	Fuente principal
1. Eficacia	¿Cuál fue el nivel de cumplimiento de los indicadores del proyecto?	Documentos oficiales del proyecto
	¿Cómo fue la relación entre la realización de actividades programadas y el alcance de las metas comprometidas en el proyecto?	Documentos oficiales del proyecto
2. A Eficiencia	¿Cómo fue la ejecución del presupuesto del proyecto?	Presupuesto Ejecutado
2. B Viabilidad	¿Los recursos del proyecto eran suficientes para conseguir los resultados esperados?	Presupuesto Ejecutado
3. Impacto	¿Cuáles fueron los principales efectos de la ejecución del proyecto en la población, organizaciones y entidades beneficiarias?	Entrevista con altos funcionarios / líderes sociales / Representantes de organizaciones
4.A Sostenibilidad	¿Qué elementos permiten garantizar que las prácticas promovidas por el proyecto se mantengan en el tiempo?	Entrevista con altos funcionarios
4. B Apropiación	¿Qué elementos permiten visibilizar la apropiación de las capacidades por parte de los beneficiarios?	líderes sociales / Representantes de organizaciones
5. Enfoque de género	¿Cómo ha sido la inclusión del enfoque de género en el diseño del proyecto?	Documentos oficiales del proyecto
	¿Cuál es la valoración de informantes calificados de los efectos del proyecto en la equidad de género?	Entrevista con altos funcionarios / líderes sociales / Representantes de organizaciones
6. Enfoque de interculturalidad	¿Cómo se incorporó el enfoque de interculturalidad, como interacción igualitaria y respetuosa de grupos con identidades culturales diferentes, en el diseño del proyecto?	Documentos oficiales del proyecto
	¿Qué valoración de informantes calificados de los efectos del proyecto en la prestación de servicios con respeto a la diversidad cultural?	líderes sociales / Representantes de organizaciones
7. Pertinencia	Frente al contexto ¿Cuán pertinente es el proyecto?	Evaluación de contexto

8. Coherencia	¿Cuánta relación programática hay entre Objetivo Específico, Resultados y Acciones; así como pertinencia de indicadores de cumplimiento?	Documentos oficiales del proyecto
---------------	--	-----------------------------------

5. Análisis de información y resultados de la evaluación

Conforme a lo señalado en el punto anterior son ocho los criterios de evaluación. A continuación, se analiza cada uno de ellos.

5.1 Eficacia

El proyecto tiene un alto nivel de eficacia. Como se puede apreciar tanto en el Estudio de Gabinete entregado en el marco de esta evaluación, como en el Anexo 1 que incluye la matriz de cumplimiento general, preparada para esta evaluación, se han cumplido plenamente los indicadores, varios superando la meta acordada con AACID. En este informe veremos de manera detallada el cumplimiento de los indicadores del Objetivo Específico del proyecto y un balance general de los resultados⁴.

El **objetivo específico** “Municipalidades y organizaciones sociales del Cusco con mayores habilidades para insertar estrategias para la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios públicos promotores de derechos” consta de 11 indicadores de cumplimiento. Cuatro de ellos (indicadores 1, 2, 3 y 8) están relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de planificación en las municipalidades del Cusco beneficiadas por el proyecto, abonando a la incorporación dentro de sus instrumentos de gestión los enfoques de género, protección a la infancia e interculturalidad.

Tabla 2: Nivel de cumplimiento de Indicadores de Objetivo Específico vinculados al Planeamiento Estratégico

Indicadores verificables objetivamente	Reporte GP	Observación < a lo esperado	Observación > a lo esperado
I1.OE: 70% de las municipalidades incluyen al inicio del segundo año objetivos con enfoque de género, protección infantil e interculturalidad en sus Planes Estratégicos o en sus Planes Operativos que hayan sido presentados por las organizaciones sociales.	100%	<p>Observación: los objetivos incluidos no son presentados por Organizaciones Sociales.</p> <p>Segundo: Indicador plantea presencia de los tres enfoques, no sólo uno. Revisado el cuadro adjunto se concluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cumple con los tres indicadores en los Objetivos Estratégicos: Lucre, Santiago y Anta. - Incluyen los tres indicadores dentro de las acciones estratégicas: San Jerónimo, Oropesa, Saylla y Oropesa. <p>Si bien las acciones estratégicas no son objetivos institucionales, son estructurales para los planes</p> <p>Nivel de cumplimiento: 100%.</p>	<p>Los planes han sido presentados en los espacios de concertación y reciben ahí comentario ciudadano. Sin embargo, no hay mecanismo formal de presentación de objetivos.</p> <p>Todos los planes reconocen la necesidad de la promoción y defensa de personas vulnerables. Incluyéndose en varios objetivos vinculados a población adulto mayor y personas con discapacidad, que fueron población vulnerable con la que trabajó el proyecto</p>

⁴ El detalle de cumplimiento de cada una de las actividades y de cada uno de los indicadores de resultado está en el anexo 1

<p>12.OE: Al finalizar el proyecto el 50% de municipalidades han elaborado informes de memoria anual de sus actividades poniendo en evidencia enfoques de género, interculturalidad y protección de la infancia.</p>	<p>100%</p>	<p>Cumplimiento según compromiso. El proyecto ayudó en el proceso de rendición de cuentas dentro de los presupuestos participativos, espacio en el que las autoridades presentan a la ciudadanía los logros de su gestión el año anterior.</p>	
<p>13.OE: Al iniciar el segundo año 5 municipalidades incluyen en promedio 5 actividades en sus Planes Operativos debidamente presupuestadas y orientadas a la promoción de género, interculturalidad y la protección de la infancia.</p>	<p>100%</p>	<p>Se hace un reporte de 9 municipalidades. En dos de ellas (Urcos y Ollantaytambo) se llega a 5 actividades vinculadas a los indicadores. En una (Cusco) se superan. En cuatro (Oropesa, Santiago, Anta y Saylla) se llega a 4 actividades. Haciendo el cálculo con las 5 municipalidades con más actividades vinculadas al indicador se tiene como promedio: 4.8.</p>	<p>El reporte es sobre 9 municipalidades. El indicador pide el cumplimiento en 5 de ellas. El reporte ha incluido indicadores vinculados a atención a adultos mayores y personas con discapacidad. Siendo una agenda importante y población muy vulnerable se entiende la importancia de haber hecho énfasis en su atención.</p>
<p>18.OE: 1 plan el primer año y 2 planes de igualdad de oportunidades en el segundo año elaborados y aprobados en base a un proceso participativo y sensible a las demandas y necesidades de las mujeres.</p>	<p>100%</p>	<p>Cumplimiento según compromiso. Cabe señalar que, a los tres planes de igualdad de oportunidades comprometidos, se añade uno de deporte, cultura y recreación.</p>	

Durante el trabajo de campo se pudo constatar que el trabajo de acompañamiento a las y los funcionarios municipales responsables de las áreas de planeamiento por parte del CGPA en el marco de este proyecto fue intenso. Las municipalidades que son parte del área de influencia del proyecto son mayoritariamente pequeñas y tienen pocas capacidades para desarrollar procesos de planificación. Durante el trabajo de campo se pudo comprobar cómo la labor administrativa cotidiana tiende a priorizar acciones urgentes de corto plazo limitando los tiempos para la planificación. Como señalan varios “el día a día te come”. El proyecto permitió romper con la inercia cotidiana, otorgar herramientas concretas y crear un equipo de soporte técnico.

El trabajo fue arduo, con todas las oficinas, con todos los responsables. La gente no sabía cómo era hacer un PEI. Tuvimos talleres grupales, charlas y después seguimiento directo. Casi de la mano nos tuvieron que llevar, porque con la carga cotidiana que tiene cada funcionario es bien difícil, no habría sido una realidad el plan. Hacían hasta horas extra, para poder ayudarnos a culminar el plan. Fue tanto el apoyo que nos dieron que yo hice mención en la sesión de Concejo Municipal del trabajo de Guamán Poma, para que supieran cuánto nos habían ayudado. Me felicitaron porque nunca habíamos tenido un plan así, como no teníamos este instrumento antes íbamos a la deriva, no teníamos un sendero claro (Ex responsable de la oficina de planificación – Urcos)

De los cuatro indicadores vinculados a instrumentos de planificación tres de ellos (1, 2 y 8) logran un nivel de eficacia según lo esperado y en el marco de lo comprometido en el

indicador. Por lo menos cinco municipalidades realizan memorias de gestión oficiales en las que se rinde cuenta de las actividades desarrolladas vinculadas a la defensa de la niñez, la equidad de género y la interculturalidad. Este tipo de informes sirven también para la rendición de cuentas de las gestiones durante los procesos de preparación del presupuesto participativo, lo que permite que la información llegue no sólo a los propios ciudadanos que buscan este tipo de documentos, sino que es información relevante en el momento de inicio de las asambleas con agentes participantes para determinar acciones futuras.

En el indicador 1, relacionado a los planes estratégicos de los gobiernos locales, se ha dado por cumplida la meta al 100% pero cabe señalar que se ha incluido en la evaluación no sólo los objetivos estratégicos de los planes aprobados, sino también las actividades estratégicas. El diseño del proyecto y la redacción del indicador comprometen la incorporación de los tres enfoques – género, interculturalidad y defensa de la niñez – en los objetivos de los planes estratégicos, lo que se logra plenamente en tres municipalidades. En una revisión detallada de las actividades estratégicas que se derivan de los objetivos de los planes, podemos ver que en todas se logró la incorporación de todos los enfoques. Siendo un proceso interno de los gobiernos locales y que el rol del proyecto era de asesoramiento, la incorporación de los enfoques al nivel de las actividades da cuenta del importante esfuerzo hecho por el CGPA y de su eficacia.

Tres municipalidades desarrollaron, conforme a lo comprometido, planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (PLIO). Como se verá de manera un poco más detallada en el análisis del Resultado 2, lo importante de la elaboración de estos planes es el proceso en sí. Las y los funcionarios involucrados, así como sociedad civil con la que pudimos conversar durante el trabajo de campo, dan cuenta de la significativa fuerza pedagógica que tuvo la elaboración del plan así como la articulación de actores para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

En el caso del indicador 3, se espera que cinco municipios incorporen al menos cinco actividades vinculadas a los tres ejes programáticos priorizados. Se logró un promedio de 4,8 actividades por municipio. La diferencia frente a lo comprometido es mínima y es importante señalar que el proyecto desarrolló trabajo en dos áreas sensibles adicionales: personas con discapacidad y adultos mayores. La valoración del indicador de manera cuantitativa no permite mostrar el valor cualitativo de esta adición por fuera de lo comprometido formalmente en el indicador. Hay que considerar además que el cambio de gestión municipal afectó en esta materia capacidades y velocidad de las gestiones locales.

Un elemento clave para entender la importancia del proyecto y la eficacia del mismo es la ausencia de otras instituciones públicas y privadas que brinden este tipo de asistencia en la zona. Como se señaló en el acápite de contexto, la descentralización debía ser un proceso gradual y permanente que debía contar con un acompañamiento sostenido y capacitación continua. Estos principios quedaron en el papel. El proyecto, lo que es de subrayar, logra llenar este vacío.

“Es la única institución que está presente en la mayoría de los gobiernos locales vía convenios viene dando soporte técnico, con capacitaciones. Creo que sería terrible si dejara de trabajar en los gobiernos locales capacitando funcionarios y que se visualicen temas como el género, la interculturalidad.”

Está jugando un rol muy importante yo no conozco otra institución que tenga esa influencia en la gobernabilidad. Es así, por ejemplo, que Guamán Poma ayudó a facilitarnos los procesos de elaboración del PEI, POI y Presupuesto Participativo. Ellos previo a la elaboración hacen capacitación y a partir de ellos trabajar de manera coordinada y se llegó hasta elaborar los cuadros de necesidades” (Ex planificadora San Jerónimo)

Otros tres indicadores (5, 7 y 11) están asociados al fortalecimiento de las Defensorías Municipales del Niño, la Niña y el Adolescente (DEMUNA) tanto internamente, como en su relación con organizaciones sociales que canalicen denuncias hacia las DEMUNA y su relación con autoridades municipales electas, concretamente las y los regidores.

Tabla 3: Nivel de cumplimiento de Indicadores de Objetivo Específico vinculados al fortalecimiento de las DEMUNA

Indicadores verificables objetivamente	Reporte GP	Observación < a lo esperado	Observación > a lo esperado
I5.OE: 3 comisiones de regidores recogen y presentan los informes de las DEMUNAS para elaborar mociones y leyes municipales favorables al género, la protección a la infancia y la interculturalidad a partir del segundo año.	100%	El informe presentado recoge ordenanzas que surgieron a iniciativa de funcionario y no por regidores como solicita el indicador. Sin embargo, revisando documentación del trabajo del CGPA se encontraron 02 mociones presentadas por regidores y aprobadas por sus concejos municipales, tanto en Anta como en Chinchero. Asimismo, se verificaron fichas de asesoría técnica a los regidores de las municipalidades de Urcos y Ollantaytambo en espacios de concertación que luego fueron reconocidos mediante ordenanzas. Con esto se comprueba el trabajo hecho por el CGPA con Regidores y Regidoras para que incorporen información proveniente del área social municipal. Nivel de cumplimiento: 100% del indicador	
I7.OE: Al final del proyecto el 100% de las municipalidades mejoran sus servicios promotores de derechos en las DEMUNAS con la integración de estrategias de género, protección a la infancia e interculturalidad.	100%	Cumplimiento según compromiso. La mejora incorpora tanto elaboración de instrumentos de gestión interno de la oficina, como mejora de sistemas operativos y fortalecimiento de la capacidad de articulación de la entidad con otras instituciones públicas y privadas que realizan labores afines a las de la DEMUNA	
I11.OE: Al finalizar el proyecto al menos 10 organizaciones sociales canalizan denuncias ciudadanas de maltrato a las mujeres y la niñez hacia las DEMUNAS.	100%	Son 8 organizaciones sociales. Y son 2 subprefecturas, que si bien son parte de la estructura del Estado, participan de espacios de concertación y vigilancia como el COVIC. Siendo una estrategia de articulación, se acepta su inclusión pero se deja constancia de su naturaleza Nivel de cumplimiento: 100% del indicador.	

De los tres indicadores vinculados a la labor de las DEMUNA y a su relación con actores políticos y sociales, el indicador 7, que da cuenta de la mejora en la prestación de servicios directos para la defensa de las y los niños y adolescentes, tiene un nivel de cumplimiento que responde adecuadamente a lo acordado. Las DEMUNA, como señalamos en el contexto, son organismos de defensa pública creados hace tres décadas y están presentes en casi todo el territorio nacional; sin embargo, dentro de las ya débiles municipalidades, son los espacios de mayor precariedad institucional. El grupo humano encargado de brindar este servicio tiene una alta rotación y los instrumentos existentes no les permiten, en la mayoría de casos, adaptarse rápidamente a sus funciones, poniendo en riesgo tanto la defensa de las niñas, niños y adolescentes, sino de los propios funcionarios que pueden caer en procesos disciplinarios o administrativos si no realizan adecuadamente su labor. En ese sentido, en el trabajo de campo, pudimos constatar que uno de los elementos más valorados fue la

construcción conjunta de manuales de procedimientos que permiten tener una ruta de acción clara para la atención de casos, lo que en sí mismo es un logro.

“...en realidad el MAPRO es lo más importante que se ha trabajado en el área de DEMUNA... Usted sabe que en la gestión pública bastante se cambia de personal. Por temas políticos, hay personas que entran sin experiencia. Entonces cuando uno ya tiene un procedimiento ya establecido no experimenta en el área, ya tienes una ruta y tú te guías. Conozcas o no conozcas. Teniendo el MAPRO una ya se guía, cómo es el procedimiento, qué se tiene que hacer. En la gestión pública de esta oficina es un aporte bastante importante los MAPROS, ya deberían tener MAPROS para otros servicios también.” (Responsable mujer de la Gerencia de Desarrollo Social de Oropesa)

El indicador 11, que plantea que las organizaciones sociales canalicen las denuncias que reciben de violencia familiar a través de las DEMUNA se ha dado por cumplido en 100%. Cabe señalar que, en dos municipalidades, la articulación con el actor externo a la DEMUNA fue con las subprefectas que, siendo líderes reconocidas en la comunidad, tienen funciones oficiales dentro de la estructura del Estado, una de ellas, ayudar con el orden interno. Se acepta su incorporación para dar cumplimiento del indicador pues los tejidos sociales son diferentes en cada territorio. Pudimos ver en el trabajo de campo que, en algunas municipalidades, las organizaciones sociales, particularmente de mujeres, son muy sólidas y la articulación del trabajo es fácil. Pero en otras, la debilidad organizativa hace que las y los pocos líderes sociales, con legitimidad en las comunidades, terminen ocupando roles dentro del aparato del Estado sin que haya recambio en la organización social. Es importante acotar que el caso de las y los subprefectos son una figura híbrida, pues son cargos políticos de designación directa del Poder Ejecutivo, pero suelen darse como reconocimiento a líderes sociales con una dosis de legitimidad a partir de su condición de tales.

Finalmente, el quinto indicador, busca dar cuenta de la relación de las DEMUNA con las y los regidores, autoridades municipales electas. Este indicador se da por cumplido tras una revisión de documentos adicionales del trabajo del CGPA. En el informe se presenta la aprobación de ordenanzas vinculadas al área social municipal, pero no a iniciativa de las y los regidores. Se pudo comprobar que fruto del trabajo con ellas y ellos se presentaron y aprobaron mociones vinculadas al trabajo con personas con discapacidad en dos municipalidades, mientras que, en otras dos, si bien las mociones no llegaron a presentarse, se aseguró la participación activa de regidores y regidoras en espacios de concertación que lograron la aprobación de ordenanzas municipales.

Dos de los indicadores (4 y 6) se relacionan con un actor social específico: las defensoras municipales. Organización de mujeres que por su liderazgo y legitimidad en las comunidades recogen denuncias de violencia contra niñas, niños y adolescentes, así como contra mujeres y trabajan de manera articulada con las DEMUNA. Dos indicadores (9 y 10) también se asocian al trabajo con organizaciones de sociedad civil, pero de manera más genérica. En un caso, para lograr que se implementen actividades del plan de igualdad de oportunidades; y en el otro, para que desde las organizaciones se incida en las llamadas “escuelas de padres” de las instituciones educativas para sensibilizarlos en torno a las diferencias de género en las labores de cuidado.

Tabla 4: Nivel de cumplimiento de Indicadores de Objetivo Específico vinculados al trabajo con la Sociedad Civil, particularmente con Defensoras Comunitarias

Indicadores verificables objetivamente	Reporte GP	Observación < a lo esperado	Observación > a lo esperado
I4.OE: Al final del proyecto, el 50% de las municipalidades reconocen por medio de ordenanzas o acuerdos de consejo la participación de las mujeres defensoras comunitarias en los servicios que prestan las DEMUNAS.	100%	Cumplimiento según compromiso. Es importante recordar que el proyecto se ejecuta en un tiempo de tránsito entre una gestión y otra, lo que supone un doble proceso en indicadores como este.	
I6.OE: 25 mujeres de organizaciones de defensorías comunitarias cuentan con servicios municipales que alivian su carga hogareña cuando efectúan roles de representación y defensa de derechos a partir del segundo año.	100%	En el informe se señalan campañas como lucha contra la anemia o encuentros de mujeres que no tienen que ver servicios municipales que alivian la carga hogareña de mujeres. El informe señala que las beneficiarias no son las Defensoras Comunitarias, pues estarían recién en proceso de formalización. Como varias de las acciones tienen que ver con generar servicios para que mujeres organizadas de la localidad puedan dedicarse a otras actividades, diferentes a las del hogar, se acepta el cambio.	Las actividades y servicios que sí brindaron apoyo a mujeres para reducción de carga hogareña beneficiaron a un total de: 96 mujeres. El indicador tiene un nivel de cumplimiento 284% por encima de lo comprometido.
I9.OE: 3 organizaciones ciudadanas el primer año y 6 el segundo año reciben apoyo municipal para poner en marcha actividades sensibles al género identificadas en los Planes de Igualdad de Oportunidades.	90%		Se ha reportado al menos 15 organizaciones sociales y ciudadanas que implementan actividades de PLIO (San Jerónimo y Cusco). Se superó el indicador esperado en 66.7% más.
I10.OE: 2 Instituciones educativas el primer año y 3 el segundo año acogen propuestas formativas de organizaciones sociales en temas de las labores compartidas en los cuidados de la familia para la capacitación en Escuelas de Padres y Madres.	100%	-	En total 13 (8+) instituciones educativas acogen propuestas formativas en temas de labores compartidas. Se superó el indicador esperado en 160% más.

El trabajo de las DEMUNA está íntimamente asociado al trabajo de las Defensoras, mujeres líderes en sus comunidades que son capacitadas y dedican tiempo a la defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como de mujeres que puedan sufrir violencia en su comunidad. El cuarto indicador da cuenta del reconocimiento de estas mujeres de manera oficial por medio de una ordenanza municipal y tiene un nivel de cumplimiento según lo acordado. El indicador 6, planteaba que el municipio creara servicios de atención para disminuir las labores de cuidado de las mujeres defensoras. La evaluación ha dado por cumplido y superado el compromiso pues se logró que en las municipalidades se dieran servicios complementarios para muchas mujeres organizadas. Cabe señalar que no son defensoras comunitarias. Muchas de ellas son dirigentes sociales, pero no formalmente defensoras; no obstante, como el CGPA reporta, el reconocimiento de las defensoras se logra por lo general hacia el final del segundo año.

Las mujeres defensoras han tenido un trabajo sostenido con el CGPA y sienten que el proyecto les ha brindado un soporte muy importante para la mejora de sus capacidades, tanto en el ejercicio de la defensa de derechos, como en su posibilidad de ser actores que inciden directamente en espacios de concertación y de vigilancia.

“Gracias también a Guamán Poma la Central de Mujeres de San Jerónimo es lo que es, ellos nos acompañan ya muchos años, formando lideresas, defensoras comunitarias y fortaleciendo la organización, capacitando y asesorando. Todo ese respaldo nos hace hoy una organización fuerte y reconocida a varios niveles de gobiernos.” (Presidenta de la CEMUSAJE)

Finalmente, los indicadores vinculados al trabajo con sociedad civil, muestran un nivel de cumplimiento bastante superior al esperado. El proyecto ha logrado involucrar en acciones vinculadas a equidad de género, a más organizaciones de las esperadas, tanto en la ejecución de actividades del PLIO como en la promoción de actividades de sensibilización a padres y madres de familia sobre las diferencias en torno a las labores de cuidado en el hogar.

“A partir de las campañas en colegios se han canalizado casos en adolescentes, en Agustín Naval, en Compone, hemos traído varios casos para la DEMUNA. Los casos han sido canalizados a través de sus tutores y con la psicóloga que también trabaja articulada con la psicóloga del CEM. Hay todo un trabajo articulado de las instituciones que trabajan con el Ministerio de la mujer y con el Ministerio de Educación y nosotros acompañamos los casos. Sin duda se trabaja mejor cuando hay voluntad política.” (REDIFAAC Anta)

Veremos a continuación un análisis de eficacia por cada uno de los resultados, combinando referencia a los indicadores cumplidos como a la apreciación de los actores en el campo. Un análisis detallado de cada indicador de resultado y de cada actividad comprometida en el proyecto se puede encontrar en el Estudio de Gabinete y en el Anexo 1.

El resultado número 1 *“Organizaciones sociales y espacios de concertación fortalecidos para una mejor participación ciudadana en los procesos de gestión municipal y para el ejercicio de promoción y defensa de la interculturalidad y los derechos de mujeres e infancia”*, tiene un alto nivel de eficacia. El tipo de indicadores y actividades que comprenden este resultado están dirigidos: i) al fortalecimiento de las organizaciones sociales y la mejora de capacidades de sus miembros; ii) a la asistencia técnica a espacios de concertación y vigilancia ciudadana; iii) a la articulación interinstitucional para dar soporte a las defensorías municipales y la capacitación de defensores y defensoras comunitarias; iv) la conformación de una red de comunicadores comprometidos con la defensa de los derechos humanos; y v) implementación de un sistema formativo para candidatos.

- Fortalecimiento de organizaciones y líderes y lideresas sociales

Los indicadores y actividades comprometidas con este eje tienen un nivel de eficacia mayor al comprometido en la mayoría de casos, superando el número de beneficiarios y beneficiarias directas. En el trabajo de campo se pudo constatar la utilidad y el reconocimiento de las y los

líderes sociales por haber accedido a cursos de alfabetización digital, así como por haber sido acompañados y acompañadas en sus procesos de mejora de instrumentos de gestión interna como son los estatutos.

“Con la asesoría de Guamán Poma y el CEM hemos realizado un plan de trabajo para inscribirnos a Registros Públicos, así hemos hecho nuestros estatutos con muchas reglas para hacerla más seria pues, más responsable. Hemos reflexionado sobre y puesto de acuerdo en todos esos temas. ¿Cómo debe ser el perfil de una facilitadora? ¿Cómo debe actuar en su comunidad o en su asociación y en los espacios de articulación?” (Presidenta de REDIFAAC Anta)

“Nos han brindado cursos de computación, es muy importante para nosotros aprender a manejar el tema de la computadora y necesario para encontrar información. Por la edad es incómodo el celular entonces se nos está capacitando en temas de mucha importancia para el futuro.” (Red Gastronómica de Lucre – COVIC Lucre)

Sólo en el caso de un indicador el nivel de cumplimiento es menor. Se esperaba apoyar la formulación de 20 iniciativas ciudadanas y que éstas fueran implementadas. El esfuerzo del equipo logró que con el proyecto se apoyara 24 iniciativas, cuatro más de las esperadas en el diseño, pero sólo 11 fueron implementadas en el plazo de ejecución del proyecto. Cabe señalar que ésta es una demora por la temporalidad de ejecución del proyecto, pues se hizo entre dos gestiones municipales. Factor que escapa a la capacidad de ejecución del CGPA y responde a la coyuntura política-administrativa nacional. El apoyo a 4 iniciativas más de las comprometidas, es evidencia del interés de la población y de la disposición y el esfuerzo del proyecto.

- Asistencia técnica a espacios de concertación y vigilancia ciudadana

El proyecto superó la meta planteada en torno a espacios de vigilancia que realicen informes respecto de la incorporación de medidas dirigidas a la promoción de la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios municipales. En el caso de los planes de vigilancia se logró trabajar con un número superior de organizaciones sociales de las inicialmente comprometidas en 10 espacios de vigilancia ciudadana. Sin embargo, sólo 7 lograron implementar los planes de vigilancia a servicios municipales prestadores de servicios de defensa de derechos. Nuevamente, la razón por la que no se llegan a implementar los 3 planes restantes es por la temporalidad de la ejecución del proyecto, quedando elaborados los planes, pero a la espera de su ejecución al año siguiente.

“Hemos estado elaborando informes de acuerdo de cómo hemos encontrado los servicios visitados, como DEMUNA. Seguridad Ciudadana. A la vez teníamos que hacer sugerencias, no solo es observar por observar.” (COVIC Anta)

Durante el trabajo de campo se encontraron efectos no previstos en este eje de acción, que tienen que ver con el rol de mediador o de puente que tuvo el CGPA a través del proyecto en los espacios de concertación y vigilancia. Muchas veces los COVIC, comités de vigilancia, o las

asambleas de agentes participantes para el presupuesto participativo se tornan espacios conflictivos pues hay altos niveles de desconfianza entre las autoridades o funcionarios y la sociedad civil. La presencia del CGPA, su apoyo a los procesos participativos como facilitadores y su capacitación a quienes realizan las acciones de vigilancia permite que se compartan códigos comunes, se conozca a cabalidad lo que puede o no hacer el gobierno local, morigerando las exceptivas ciudadanas y permitiendo que la participación y la vigilancia sean efectivas.

“Los de Guamán Poma son como los mediadores. Ellos están en los talleres y ayudan a que haya entendimiento. Por ejemplo, si alguien pregunta algo, como que cuestiona, pero sin sustento y yo contesto van a decir “claro, como es de la municipalidad defiende nomás”, pero si lo hace Guamán Poma y explica que esa no es nuestra competencia, eso es diferente, la gente escucha y entiende.” (Responsable del Oficina de Planificación de la Municipalidad de Lucre)

- Articulación interinstitucional con defensorías municipales y capacitación para defensores y defensoras.

El proyecto logró por un lado capacitar a un número mayor de defensores y defensoras en los cursos básicos para el ejercicio de la conciliación extrajudicial, la recepción de denuncias y los trámites para ser procesados desde las DEMUNA o los CEM dependiendo de los casos. Pero esta capacitación también ha incluido elementos de habilidades blandas, de manejo de la frustración, de empoderamiento y confianza en ellas y ellos mismos, enriqueciendo, sin duda, el resultado comprometido.

“Durante los últimos dos años, 2018 y 2019, Guamán Poma ha fortalecido principalmente al grupo de las Defensoras Comunitarias, capacitándolas en temas de desarrollo personal como liderazgos, resolución de conflictos y también se ha debatido mucho sobre el perfil que tiene que tener una D.C.” (Presidenta de CEMUSAJE)

La articulación del trabajo de organizaciones sociales y de instituciones públicas con el trabajo de las DEMUNA se logró con creces. Este indicador, más allá del dato cuantitativo, que como se señala ha sido ampliamente superado, fue resaltado por las y los funcionarios de las DEMUNA en el trabajo de campo. Ellas y ellos reconocen el rol del proyecto como central para lograr que los espacios de concertación en torno a la acción de defensa de derechos, en particular de niñas, niños y adolescentes, funcionen.

“La DEMUNA para trabajar tiene que contar con cierto tipo de soportes, uno de esos es el comité multisectorial, llamados Comité Multisectorial por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes - COMUDENNAS, en el cual entran II.EE, ministerios, todas la asociaciones, organizaciones que tengas que ver algo con trabajo de infancia, es una mesa concertada dónde se articulan labores, hay intercambio de experiencias, es un espacio que le da agilidad a las labores que desarrollamos....Es difícil a veces concretar las reuniones de la Mesa porque hay incompatibilidad de horarios, usualmente

nos reunimos de acuerdo a la agenda las instituciones que manejan temas específicos, trata, niñez, así. Pero los espacios que promueve Guamán Poma, como desayunos de trabajo, son diferentes, las cosas fluyen más. Es en este lugar donde nacen las alianzas, son detalles importantes ese soporte logístico.” (Ex responsable de DEMUNA Santiago)

- Formación de una red de comunicadores

La RECODEH, Red de Comunicadores por los Derechos Humanos se logró constituir en la región de Cusco. Las actividades para este fin fueron modificadas, cambiándose la centralidad de los módulos formativos, por la de talleres y foros que permitieron una mayor convocatoria. En el marco de un encuentro promovido por el proyecto es que finalmente un conjunto de comunicadores y otros profesionales deciden dar el salto a la conformación de la Red. En el trabajo de campo pudimos constatar que la red no sólo sigue funcionando, sino que ha cobrado autonomía y por lo tanto sostenibilidad, lo que no es fácil ni frecuente en este tipo de esfuerzos.

“En primer lugar, partiendo desde lo físico, nos brinda un espacio para poder reunirnos tantas veces y pues generosamente nos brinda su local. Nos han facilitado la presencia de nuestra colega Betsy, que es comunicadora y trabaja acá en Guamán Poma, quien es un importante apoyo para conectarnos tanto a nivel individual como con instituciones. Entonces ese apoyo también ha sido importante. De algún modo también es un aval y soporte como organización.” (Coordinador-RECODEH)

“Luego de un año y con un sentido de urgencia por todo este contexto, hemos tenido un segundo encuentro virtual que contó con la participación activa de los miembros del comité donde se reafirmó el compromiso de trabajar. Hemos tenido la oportunidad de tener especialistas que nos han alimentado de información fresca y segundo nos ha servido para hacer un intercambio de las experiencias justamente un año después del primer encuentro, que a modo de evaluación y de reflexión de la realidad. Esto ha demostrado que tenemos que trabajar aún más y se hace necesaria que esta Red se fortalezca más.” (Coordinador-RECODEH)

- Implementación de un sistema formativo para candidatos

Se incorporó esta actividad con la propuesta formativa denominada “Administración Pública para Candidatos”, dirigida a candidatos y candidatas a alcaldías, gubernaturas regionales, regidurías municipales, consejerías regionales, equipos técnicos y de campaña y ciudadanía interesada en fortalecer su participación política en las elecciones locales y regionales, propuesta formativa con 5 módulos de capacitación.

El Resultado 2 “Servidoras y servidores de las municipalidades del Cusco implementan planes institucionales que reconocen objetivos y acciones sensibles a la equidad del género, la interculturalidad y la protección de la infancia” tiene un conjunto de indicadores y de actividades que se organizan en los siguientes ejes: i) capacitación en el sistema nacional de planeamiento y el apoyo técnico en la elaboración de instrumentos de planificación

estratégica para lograr la inclusión de los enfoques de género, interculturalidad y defensa de la niñez; ii) elaboración de informes de rendición de cuentas; iii) elaboración de los planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (PLIO); iv) cumplimiento del programa de incentivos municipales.

- Capacitación y asistencia en el Sistema Nacional de Planeamiento y en instrumentos de Planificación Estratégica con énfasis en los tres enfoques priorizados por el proyecto: defensa de la niñez, género e interculturalidad.

En relación a los indicadores vinculados con el sistema nacional de planeamiento cabe señalar que el indicador referido al número de servidoras y servidores municipales capacitados en el marco del proyecto se ha superado largamente. Ello es resultado de un cambio en la estrategia pues se modificó el sistema formativo. En lugar de agrupar municipios y hacer capacitaciones por bloque, se optó por descentralizar todo el sistema y hacer talleres en cada una de las 10 municipalidades. Esto supuso un mayor esfuerzo de parte del CGPA y su equipo, pero a la par el nivel de eficacia es mayor pues se abarcó no sólo a más beneficiarios directos en número, sino que permitió un trabajo presencial con las distintas áreas, no sólo la oficina de planeamiento, que se involucran en el planeamiento estratégico.

El trabajo desarrollado, tanto con talleres como con una asistencia técnica directa, es muy valorado por las y los funcionarios entrevistados para esta evaluación. Como se señaló en el acápite de contexto, el poco compromiso del Estado Nacional con procesos de formación de capacidades de servidores públicos los ha dejado, en muchos casos, imposibilitados de cumplir con normativas y protocolos que son exigidos para la mejora de la gestión. De la mayoría de extractos de los testimonios dados, que están en el Informe de Campo de la evaluación, se desprende que el proyecto permitió que se creara un brazo técnico externo que dio soporte a la función municipal.

“Es más que una asesoría técnica, a veces es mucho más. Porque son muy cercanos. Una siente que en cualquier momento puede llamar, hacer nuestras consultas y nos mandan al correo o al whatsapp. Es un gran soporte.” (Responsable de Planificación – Lucre)

“Sin Guamán Poma no se hubiera podido lograr. Ha sido personalizado, han apoyado a cada una de sus oficinas. Incluso los nombrados se han quedado admirados y han apoyado a la planificación...El apoyo es grande para la municipalidad y el beneficiario final es la ciudadanía. Si hay funcionarios bien capacitados, entonces mejoran los servicios.” (Ex Responsable de Oficina de Planificación Urcos)

Quizá la mayor dificultad del proyecto fue incorporar de manera expresa objetivos, tanto en los planes estratégicos institucionales (PEI) como operativos (POI), que incluyan los tres enfoques priorizados. Se logró que todos tengan al menos un objetivo, el de defensa de la niñez. En el caso de objetivos con enfoque de género o interculturalidad el resultado es desigual. No todos los municipios los incorporan formalmente. Como se señaló en evaluación del indicador de cumplimiento del objetivo específico, en la mayoría de PEIs sí se logró la incorporación de los tres enfoques entre las acciones estratégicas de gestión. Esto es un avance importante pues, aunque no escala al nivel de objetivo, queda claro que es parte del

compromiso de la acción municipal; es un proceso en curso, en otras palabras. La ubicación de los enfoques – en los objetivos en las acciones estratégicas – escapa a la voluntad del CGPA y a la ejecución del proyecto, tiene que ver con la manera en que se articulan las voluntades políticas y administrativas dentro de los gobiernos municipales. La región del Cusco es tradicional y mantiene rasgos machistas que no pueden ser cambiados de la noche a la mañana.

Pese a esta limitación, las y los entrevistados reconocen que hubo un esfuerzo grande de parte del equipo del CGPA en la ejecución del proyecto por visibilizar las brechas de género, la urgencia de políticas interculturales y sobre todo la defensa de las niñas, niños y adolescentes. De no ser incorporados como objetivos, como ocurrió en algunos casos, se buscaron maneras creativas de colocarlos y así asegurar que estén dentro de los instrumentos de gestión municipal.

“Guamán Poma siempre ha planteado estos temas a través del uso de indicadores que se visualicen en el presupuesto por resultados. En la construcción de indicadores que permitan visualizar el tema de género, en temas de niñez e interculturalidad....En el tema de mujeres definimos el indicador de porcentaje de participación de mujeres en espacio de concertación, porque en estos espacios la participación mayoritaria era de varones. Otro tema fue incluir en el reglamento dentro de los agentes participantes que uno de los debería ser mujer.” (Ex planificadora San Jerónimo)

- Rendición de cuentas

Los indicadores vinculados al ejercicio de rendición de cuentas se cumplen de manera satisfactoria, incluso superando la expectativa original del proyecto. Seis municipalidades (se esperaba que fueran cinco) hacen medición de resultados de actividades vinculadas a los tres enfoques priorizados. Siete municipalidades (se esperaban cinco) hacen informes de rendición de cuentas, documentos que son además usados en las audiencias públicas previas al presupuesto participativo.

- Planes de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (PLIO)

El proyecto buscó que al menos tres municipalidades elaboraran planes de igualdad de oportunidades. Esto se logró satisfactoriamente. Pero lo más rico no son los documentos en sí sino el proceso que se generó para que estos documentos sean aprobados.

Durante el trabajo de campo se pudo recoger opiniones de diversos actores que participaron del proceso y hay consenso en señalar que éste sirvió para generar conciencia en torno a las desigualdades existentes entre hombres y mujeres, particularmente cómo es que estas desigualdades se tornan en fuente de violencia y que es central articular acciones para combatirla. El rol del CGPA y del proyecto es relevado por varios en tanto cumplió el rol de facilitar muchos de los talleres, así como prepara materiales de difusión para las capacitaciones y para acciones de sensibilización ciudadana general.

“El proceso de realizar el PLIO fue participativo, se hicieron grupos focales con APBs y con distintas organizaciones del distrito, para ir viendo la realidad e ir desarrollando este documento. Era la primera vez que se desarrollaba este instrumento de gestión. La experiencia fue muy rica porque nos permitió escuchar directamente las necesidades de la gente en este aspecto. Visibilizó que es necesario tener este instrumento con información local, tener mapeadas las necesidades de la población del distrito y no solo a nivel de marcos normativos. Porque sabemos que cada distrito varía no podemos basarnos solamente en la ley general. Por otro lado, el hacer estos procesos participativos ayuda a ir sensibilizando a los funcionarios sobre las reales necesidades del distrito en materia de desigualdad de oportunidades” (Ex planificadora San Jerónimo)

En el caso de Anta se logró una articulación clara entre el PLIO y el POI municipal, siendo el equipo municipal quien decidió utilizar la información del plan de igualdad para sustentar y proponer actividades específicas en el plan operativo institucional.

“Yo he podido armar mis actividades para el POI así como algunos componentes de proyectos de inversión en el proceso de planificación usando lo que trabajamos en el PLIO. El PLIO debe ser un documento de gestión, que guíe acciones de la gerencia, no un documento para que esté en un estante.” (Gerente de Desarrollo Social – Anta)

- Programas de incentivos municipales

Finalmente, en el caso del indicador vinculado al plan de incentivos el nivel de cumplimiento es cercano al esperado. Se logró que en 9 de las 10 municipalidades se hicieran programas específicos para lograr cumplir con las metas de los planes de incentivos municipales del MEF. Éste es un mecanismo por el cual el Gobierno Nacional destina fondos adicionales a los gobiernos locales si es que logran cumplir con algunas metas priorizadas y así aumentan recursos para ejecución de programas municipales. De las 9 municipalidades, 2 de ellas (Santiago y Ollantaytambo) no cumplieron finalmente con la meta. Sin embargo, el objetivo del proyecto era que intentaran hacerlo y desarrollaran programas específicos para eso, cosa que las 9 hicieron. Una característica de este tipo de incentivos es que el presupuesto obtenido debe ir a áreas específicas y no a la caja general, lográndose que se destinen a programas sociales.

“Con los incentivos municipales se ha mejorado los ambientes de las DEMUNA; ahora hay espacios para que la atención sea acogedora, con un cuarto para la dialogar en Calca, un espacio de juegos para los niños y más información sobre procesos y qué es la DEMUNA.” (Subgerente - Ex DEMUNA – Cusco)

El Resultado 3 *“Municipalidades mejoran sus procesos inclusivos en la atención de casos de vulneración de derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, incluyendo procesos interculturales y de género en las acciones de defensa de derechos”* tiene un alto nivel de eficacia y sus actividades e indicadores pueden ser agrupados en los siguientes ejes para el análisis: i) fortalecimiento institucional y operativo de las DEMUNA; ii) articulación

interinstitucional con las DEMUNA; iii) incorporación de hombres a la labor de defensoría comunitaria; iv) mejora de portales virtuales municipales; y v) elaboración de cuadros de necesidades de las municipalidades con enfoque de género, interculturalidad y defensa de la niñez.

- Fortalecimiento institucional y operativo de las DEMUNA

En este eje de análisis se agrega el trabajo hecho para el cumplimiento de cuatro indicadores, todos asociados al fortalecimiento de las DEMUNA. El nivel de eficacia es alta en todos ellos, incluso se supera la meta comprometida.

En el caso de la mejora de los procedimientos por la implementación de manuales de procedimiento (MAPRO) como se señaló en la evaluación de los indicadores de cumplimiento del Objetivo Específico del proyecto, la elaboración de estos documentos de gestión ha supuesto estandarizar procedimientos a pesar de la alta rotación de personal. Pero adicionalmente a esto, los MAPRO son requeridos por los propios servidores y servidoras pues han tenido malas experiencias, algunas que han incluido riesgo de procesos penales. Tener manuales de procedimientos que sirvan para respaldar su acción resulta también indispensable para fortalecerlos en su función pública. El caso de la ex responsable de la DEMUNA de Santiago es muy gráfico:

“Sucede que nos llega la consulta sobre un acta aparentemente nuestra desde Quillabamba, esto llega a mesa de partes, quienes lo derivan a secretaria general, luego a Desarrollo Social y luego a DEMUNA. Respondo a mi jefe inmediato que esa acta no existía en los registros de DEMUNA. Luego llegan dos reiterativos consultando por esa acta y damos la misma respuesta pero ya era extraño. Hablé con mi gerente pero no le dio importancia. La cosa es que en el mes de abril nos dan orden de captura a él y a mí. En el tercer recordatorio me citan en Iñapari y yo tuve que llevar y costear mi viaje, el de mi bogado y para el procurador. El tema era que la fiscalía había sentenciado a un señor sin tener el acta y era el señor de la cárcel que pedía ver el acta, acta que había sido falsificada. El señor fue injustamente a la cárcel, yo me vi agraviada por tener que afrontar sola esta negligencia administrativa. Mi jefe en ese entonces, indicó que era mi responsabilidad responder directamente a la fiscalía, pero no había ningún documento o reglamento que indicara que ese era el procedimiento. Ha sido terrible. Es en ese momento que nace la idea de crear los MAPROS y se hizo, es una creación de cero, nuestra con la asistencia técnica de Guamán Poma.” (Ex responsable de DEMUNA Santiago)

Dentro de los indicadores de este eje, debe relevarse también la mejora de servicios de la DEMUNA innovando procesos internos con la introducción de las TIC para la mejora y sistematización de los procesos de atención a víctimas de violencia familiar. Estas innovaciones tecnológicas, en municipalidades que están muy atrasadas, resultaron realmente eficaces permitiendo que se ampliara la capacidad de atención y sobre todo de seguimiento de casos por parte de las DEMUNA.

“También ha intervenido con el tema de la implementación de un software en las computadoras de la DEMUNA de Cusco, éramos un total de 10 personas trabajando, entonces en las máquinas de los defensores se ha implementado un software que ha agilizado el tema de la atención en el procedimiento de casos que se recepcionan en la DEMUNA...Todavía en la DEMUNA la recepción de los casos era de manera manual, así con lapicero. Como que no era tan acelerado el trabajo. Con la implementación de este software y también las capacitaciones que nos han dado sí hemos logrado implementar, como sistematizado...No sé si los nuevos lo mantengan. Eso había sido muy importante porque había celeridad y era fácil, dinámico, amigable, sencillo, no era complicado y facilitaba el trabajo. Para los defensores y también para los usuarios. Lo que antes se atendía unos 12 casos, terminamos con unos 20 casos al día.” (Ex Responsable de DEMUNA-Cusco)

- Articulación interinstitucional de las DEMUNA

En este eje se encuentran dos indicadores, asociados a la acción conjunta de la DEMUNA y de las oficinas que brindan servicios de defensa de derechos en el área social municipal, con otros actores, públicos y privados, en el territorio. Se logró trabajar con 14 espacios de concertación en las 10 municipalidades, sobrepasando el número comprometido de entidades y organizaciones que se sumaron a estos espacios. En algunos casos la presencia del CGPA en los espacios de concertación ayuda a que el trabajo se ordene y se cumplan metas concretas, lo que reduce la dinámica a veces gaseosa o puramente discursiva de estos espacios. Para lograrlo, el proyecto incorporó entre sus actividades y uno de sus indicadores la acción conjunta de campañas, para aglutinar fuerzas y generar sinergias entre las instituciones en base a actividades concretas.

“...con el propio trabajo de fortalecimiento de capacidades que desarrolla Guamán Poma con las organizaciones de base del distrito y con funcionarios, realmente se ha logrado avanzar más las planificaciones de actividades de promoción de derechos acá en Oropesa desde la Mesa de Concertación de Desarrollo Social de Oropesa, dónde coordinamos varias instituciones logrando llegar a los colegios y realizar campañas bien articulados.” (Gerencia de Desarrollo Social de Oropesa)

- Incorporación de hombres en la labor de defensores comunitarios.

Este eje tiene un solo indicador y una sola actividad. Aunque el nivel de eficacia es relativamente menor, casi cumple la meta. Se logró incorporar a 7 hombres en el trabajo de defensa comunitaria en 4 municipalidades. El esfuerzo que hizo el CGPA en el marco del proyecto se reconoce por parte de las defensoras comunitarias y de los funcionarios de DEMUNAS, que recuerdan las acciones emprendidas. Sin embargo, como ya se ha mencionado la cultura patriarcal y machista de la zona no se rompe fácilmente y es visto como “extraño” que un hombre se dedique a este tipo de acciones de defensa de derechos de personas vulnerables, acciones que se asocian al trabajo de las mujeres en su rol de cuidadoras.

“En Santiago...somos entre 15 y 20, y bueno ahora sí se ve hombres, eso es positivo, hay 02 en este momento.” (COVIC y Defensoras comunitarias de Santiago)

- Elaboración de cuadros de necesidades con enfoque de género, interculturalidad y defensa de la niñez.

Los cuadros de necesidades de gastos (CNG) son base para la elaboración de los POI. Se lograron en 9 municipalidades, aunque no en todas se incluyeron los tres enfoques priorizados por el proyecto. Como se señaló en el análisis del resultado 2, con el que tiene mayor cercanía este eje, la incorporación de acciones directas para la defensa de la niñez resulta más fácil. Los límites se observan en algunas municipalidades con el enfoque de género o con el de interculturalidad.

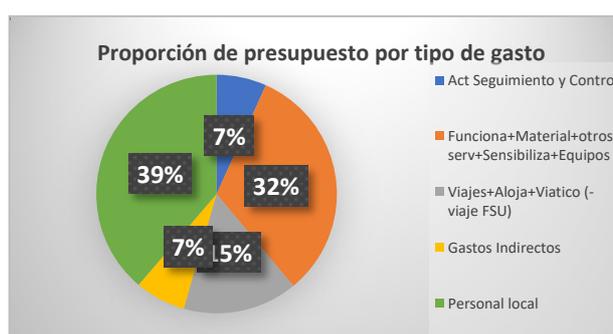
5.2 Eficiencia y Viabilidad

Como se señaló en el Estudio de Gabinete, el presupuesto aprobado para el proyecto fue de € 327,069 con un aporte total de AACID de € 300,000, lo que representa el 92% del total como se aprecia en la gráfica 1. En segundo lugar, está el aporte de la contraparte local, el CGPA de €19,479 que representa el 6% del presupuesto general. Finalmente, FSU, ONGD española beneficiaria, con 2% (€ 7,590). El presupuesto aprobado se divide en 11 ítems, por razones metodológicas se han agregado algunos valores para ver la proporción por grandes tipos de gastos. En la gráfica 2 se pueden ver las proporciones del diseño del proyecto. Los dos rubros que concentran la mayor parte del presupuesto son personal local y materiales, servicios técnicos y campañas, con 39% y 32%. El presupuesto destinado a movilidad y viáticos concentra el 15%, seguido de gastos indirectos, de la ONGD beneficiaria y los de seguimiento y control externo, ambos con 7%.

Gráfica 1

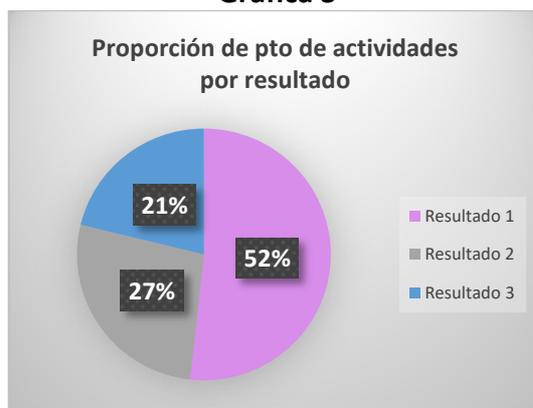


Gráfica 2



Del presupuesto total se destinan €158,416 para el desarrollo de las actividades de los tres resultados del proyecto. Como se puede apreciar en la gráfica 3, el primer resultado concentra el 52% del presupuesto. Este resultado es el asociado con el fortalecimiento de organizaciones sociales, líderes y lideresas, así como espacios de concertación ciudadana. El resultado 2, vinculado al trabajo de asistencia técnica y capacitación a funcionarias y funcionarios concentra el 27% del presupuesto para actividades. Y finalmente, el tercer resultado, asociado al fortalecimiento de las DEMUNA y de la articulación de organizaciones sociales y defensoras al trabajo de estas entidades municipales responsables de la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, recibe el 21%.

Gráfica 3



La ejecución del proyecto ha mantenido en gran medida el esquema presupuestal original. Como se puede ver en el cuadro a continuación, la mayoría de rubros tienen una ejecución mayor al 95%. Las dos variaciones principales están en gastos de personal, que se incrementa alrededor de €10,000, subiendo en un 7% frente al diseño original; y en viajes-alojamiento que se reduce en €6,000 reduciendo en cerca de 10% el monto original. Si bien los gastos bancarios, proporcionalmente, tienen una reducción del 40%, en términos reales significa menos de €400. Cabe señalar que la modificación en el rubro de gastos de personal está asociada a regulaciones nacionales en materia laboral que exigió la contratación de manera fija a profesionales que brindaban servicios especiales para el proyecto.

Cuadro 1: Ejecución presupuestal

Conceptos de Gasto	Validado (1)	Ejecutado	% ejecución
Costes directos	304,780.14	304,801.44	100.0
A.1.2. Evaluación	5,315.00	5,170.73	97.3
A.1.3. Auditorías externas	2,360.00	2,360.00	100.0
A.1.4. Otros servicios técnicos	60,774.20	59,426.36	97.8
A.1.6. Materiales y suministros	37,990.78	35,949.59	94.6
A.1.7. Gastos de funcionamiento	4,587.12	4,424.27	96.4
A.1.8. Viajes, alojamientos y dietas	52,238.86	46,666.65	89.3
A.1.9. Personal			
A.1.9.a. Personal Local	126,433.10	135,717.87	107.3
A.1.9.c. Personal en sede	12,301.71	12,580.51	102.3
A.1.12. Actividades de sensibilización	250.00	262.04	104.8
A.1.13. Gastos bancarios	918.96	552.84	60.2
A.II.3. Equipos y materiales inventariables	1,610.41	1,690.58	105.0
B.I. Costes indirectos	22,288.86	22,288.86	100.0
TOTAL GASTOS	327,069.00	327,090.30	100.0

En el punto 3.1, dedicado a evaluar el nivel de eficacia, se aprecia que la ejecución del proyecto ha logrado un impacto superior al esperado en la mayoría de indicadores. Resalta de manera especial el número de funcionarios y funcionarias asesoradas o asistidas técnicamente. El cambio de diseño, dejando de lado los microsistemas formativos, que buscaban dar asesoría a grupos de 3 municipalidades, por un sistema de asistencia y

formación descentralizada en cada una de las 10 municipalidades ha ampliado considerablemente la eficiencia del gasto, pues la proporción planificada del presupuesto no se ha alterado por este cambio.

El presupuesto destinado a viajes, alojamientos y dietas ha servido no sólo para el equipo del CGPA sino para que las y los funcionarios puedan mejorar su acción dentro del territorio, en particular quienes trabajan en las DEMUNA y oficinas similares encargadas de prestar servicios prestadores de derechos.

“También gracias a su soporte hemos podido llegar a espacios y poblaciones que con solo nuestros recursos no habríamos podido llegar, porque manejamos un presupuesto mínimo.” (Gerencia de Desarrollo Social de Oropesa)

“No tenemos recursos en la Municipalidad, con GP hemos podido recorrer todas las comunidades. Este año nos hacen mucha falta, para poder tener más amplio el recorrido que hacemos y también con sus profesionales para las capacitaciones. Eran como un soporte pues, para nosotros que estamos débiles” (Responsable de DEMUNA Anta)

La viabilidad del proyecto estuvo garantizada tanto por el presupuesto aprobado como por el background del CGPA, que redujo costos de manera considerable. Muchos de los materiales utilizados y programas implementados para, por ejemplo, mejorar los servicios de las DEMUNA con TICs, son instrumentos validados por el CGPA a lo largo de su trabajo de asesoría y acompañamiento a los gobiernos locales del Cusco. Asimismo, la viabilidad del proyecto se logra por el compromiso de los propios gobiernos locales quienes, tras firmar convenios de colaboración con el CGPA, definen puntos focales para la coordinación y articulación del trabajo interno municipal con el propio CGPA.

“Guamán Poma logra articular proyectos, desde su plan estratégico institucional, y presentan el paquete articulado al municipio. De esa manera pueden brindar mayor soporte. También permite sumar recursos para campañas, que pueden ser más ambiciosas y grandes. También articulan el equipo para las capacitaciones, pudiendo cubrir más ámbitos” (Grupo Focal con Equipo de CGPA)

5.3 Impacto

Se entiende el impacto como los principales efectos producidos por el proyecto, en base al análisis de la información secundaria del mismo, así como a la información generada tras entrevistas con informantes calificados en la región del Cusco. Se han encontrado tres tipos de impactos: i) específicos del proyecto; ii) acumulativos; y iii) no esperados.

- Impactos específicos buscados por el proyecto: que responden al diseño original y que son reconocidos por los actores en el territorio.

Gobernabilidad democrática local: El proyecto ha logrado generar entendimiento y confianza entre actores de sociedad civil y servidores y servidoras municipales. La desafección con la

democracia en nuestros países es una realidad y vemos a cada momento estallidos de conflictos que la ponen en evidencia. Es aún mayor en territorios alejados de los centros de poder, donde el Estado – en sus distintos niveles de gobierno – no logra prestar servicios esenciales. La descentralización, como se señaló en el acápite del contexto de este proyecto, debía promover la participación y regirse por el principio de subsidiariedad, promoviendo que lo que pueda hacerse en el nivel más bajo de gobierno se hiciera ahí, para acercar las acciones y decisiones públicas a la ciudadanía.

Pero no es posible avanzar en gestiones participativas cuando hay mucha desinformación sobre qué tipo de funciones y competencias tienen los gobiernos locales. La desinformación genera mayor desconfianza. Los módulos, talleres y asistencia técnica directa del proyecto a distintas prácticas y espacios -: i) espacios de concertación local para la promoción de acciones conjuntas con oficinas como la DEMUNA; ii) los comités de vigilancia ciudadana para el seguimiento de servicios específicos de defensa de derechos; y iii) agentes participantes en los procesos de presupuesto participativo-, han empoderado a las lideresas y líderes sociales en su capacidad de agencia ciudadana, pero a la vez han logrado dimensionar la verdadera capacidad de acción de gobiernos locales, evitando que se hagan exigencias que resulten imposibles de lograr.

“Guamán Poma tiene actitud neutral. Capacita a la municipalidad y también capacita a los dirigentes para que sepan hacer ejercicio de sus derechos. Eso es gobernabilidad, porque así no están pidiendo cualquier cosa, sino lo que realmente se puede hacer. Los hacen partícipes a la población. Si nosotros diéramos la capacitación pensarían que queremos direccionar su actuar. Pero si lo hace Guamán Poma es neutral y confían más.” (Ex Responsable de la Oficina de Planeamiento de Saylla)

Asimismo, con el proyecto el CGPA capacitó a las y los funcionarios públicos para que desarrollen habilidades de concertación y estén abiertos a compartir información con la ciudadanía. A lo largo del punto destinado a la evaluación de la eficacia del proyecto se pueden leer testimonios de aporte del proyecto a las y los funcionarios para el desarrollo de sus programas de manera articulada con otras entidades públicas y con organizaciones sociales, por ejemplo, en la defensa de derechos, como la articulación de las DEMUNA y las Defensoras Comunitarias, como en la implementación de acciones del PLIO.

Incorporación de instrumentos de planificación y de procedimientos administrativos orientados a derechos:

Para muchos funcionarios municipales el proyecto ha sido la única fuente de capacitación y soporte para la incorporación de nuevos procedimientos administrativos aprobados desde el Gobierno Nacional para mejorar el Sistema de Planeamiento y el Sistema de Inversión Pública. Muchos de los instrumentos de gestión aprobados por las municipalidades del ámbito de incidencia del proyecto se adoptan por primera vez, tanto los PEI y POI, como los MAPRO en oficinas como las DEMUNA y OMAPED. Pero un elemento singular es que en ellos se ha logrado colocar como central la atención a población vulnerable poniendo en el centro de la gestión pública a las y los ciudadanos más excluidos.

“Al principio choca el cambio. Con el SNIP no era obligatorio el presupuesto multianual, se podía tener una referencia nomás. Pero con el cambio del Invierte.pe ya cambia, si no lo haces bien hay hasta riesgo de perder el presupuesto, que no se concluyan algunos proyectos en curso. Ahí nos capacitó bien Guamán Poma.” (ex Responsable de la Oficina de Planeamiento – Lucre)

La sensación que se recoge de los testimonios brindados por servidores y servidoras municipales es que el proyecto les ha brindado un servicio esencial para el desarrollo de sus funciones.

“El curso formativo que brinda Guamán Poma en el año 2018 nos permitió conocer más a fondo cómo se enlazaban el tema de planeamiento con la programación multianual. El desafío era pasar de manejar una programación anual a una prospectiva multianual. El tema operativo no fue tanto un problema. Una de las cosas importantes fue darnos cuenta que necesitamos tener una planificación del territorio multianual, que no es absoluta pero nos guía. A nivel de gestión esto también implica ir enlazando con otros sistemas como el presupuesto institucional, el cuadro de necesidades de gastos (CNG), entre otras cosas. Entonces contar con la asistencia técnica de Guamán Poma para hacer esta planificación a tres años nos ha permitido más orden, nos ha servido para marcar un norte en el tema administrativo.” (Ex planificadora San Jerónimo)

Modernización de servicios municipales orientados a la defensa de derechos: Oficinas como las DEMUNA y OMAPED son el último eslabón en la cadena administrativa municipal. Suelen ser dejadas de lado o vistas como espacio para pagar favores de campaña y de creación de clientela política para asegurar la permanencia en el poder de los alcaldes o sus grupos políticos. En términos del propio equipo del CGPA:

“Existe mucha inestabilidad en los y las funcionarias públicas lo que genera también atrasos en las coordinaciones. Estos cambios se deben en parte a que hay muchos compromisos que asumen las autoridades en las campañas electorales y los primeros dos o tres meses contratan a allegados para compensar el apoyo y después los cambian por quienes realmente asumirán el cargo. Una de las áreas con mayor rotación es la de desarrollo social y en particular oficinas como la DEMUNA....Las DEMUNA tienen un problema adicional, y es la propia desafección política de las autoridades por esta oficina. En parte se debe a que las DEMUNA deben rendir cuentas al MIMP y los alcaldes sienten que eso los vuelve como servidores externos a su gestión, lo que los motiva poco a apoyar el trabajo.” (Grupo Focal con equipo CGPA)

La labor del CGPA en este proyecto fue desde lo más básico como la impresión de letreros para que las DEMUNA pudieran ser identificadas por las y los usuarios, pasando por la implementación de soportes tecnológicos para la mejora operativa de las atenciones, hasta llegar a la construcción – junto a las y los servidores municipales – de manuales de procedimiento que se mantendrán en el tiempo. El cambio es notable.

- Impactos acumulativos: son efectos o huellas que identificamos en la interacción con actores sociales y funcionarios y funcionarias públicas que encuentran elementos de continuidad en este proyecto de la acción de una institución como el CGPA.

Sello Guaman Poma en la gestión pública:

El trabajo del CGPA en la región precede largamente a la ejecución de este proyecto y se ha ganado un posicionamiento estratégico en el mundo de la gestión municipal. El desarrollo paulatino de la Escuela de Gobernabilidad y su capacidad para hacer alianzas estratégicas con instituciones educativas que pueden otorgar certificaciones oficiales la pone en el radar de cualquier gestor público que quiera mejorar en su desempeño profesional a la vez que fortalecer su hoja de vida. El proyecto se inserta en esta línea de continuidad de la labor del CGPA y abona en la formación de profesionales con mejores capacidades técnicas a la vez que compromiso con el desarrollo de la región y de la defensa de los derechos fundamentales de la población más vulnerable.

“Guamán Poma da asistencia técnica, había un soporte técnico. Hay una diferencia de Guamán Poma con otros. Por ejemplo, el Estado da capacitaciones una vez al año y esto es. Con Contraloría o con el MEF. Lo hacen además juntando a todos y no hay algo específico. Nosotros pedimos que vinieran los del MEF y nunca vinieron.” (Ex Gerente Municipal – Lucre)

El tiempo transcurrido y la calidad de la formación otorgada, no sólo técnica sino centrada en la ética de la gestión pública, permite decir que existen promociones de funcionarios públicos que comparten visiones comunes y tienen habilidades fortalecidas. Entre ellos y ellas se identifican y se han ido generando relaciones de confianza que permiten mejorar la gestión municipal.

“Existen generaciones de funcionarios que han sido formados por Guamán Poma. Y que entre ellos hay contacto, se reconocen. A la vez la institución busca mantener relación con quienes destacan, para darles algún tipo de acompañamiento o involucrarlos en programas futuros de la escuela. Pese a no haberlo hecho de manera expresa se ha tejido una especie de red de gestores públicos con sello Guamán Poma.” (Economista y planificador – Tutor del módulo formativo del proyecto)

Fortalecimiento del Capital Social en la región del Cusco: A lo largo de las entrevistas con informantes calificados, como se puede apreciar en las fichas adjuntas del Informe de Campo, varias lideresas y líderes sociales que ocupan en la actualidad cargos de representación, ya sean alcaldes, gerentes o subprefectas dan cuenta de su larga relación con el CGPA. Muchos de ellos pasaron por sus escuelas de formación de liderazgo y por sus talleres para el fortalecimiento de las habilidades de la sociedad civil en espacios de concertación y participación.

Luego del conflicto armado interno que vivió el Perú, entre los años 1980 y 2000, el capital social existente se debilitó. Reconstruir lazos sociales y construir organizaciones con capacidad

de incidencia, vigilancia y propuesta no es fácil. Requiere tiempo y esfuerzo. El CGPA lo viene haciendo de manera sostenida y este proyecto ha sido un aporte importante en esa línea de trabajo institucional

- Impactos no esperados en el diseño original: efectos del proyecto que no estuvieron contemplados en el diseño original, pero que han generado efectos importantes en la población beneficiaria.

Empoderamiento de organizaciones y personas con discapacidad: el proyecto, originalmente, estaba diseñado para trabajar con las DEMUNA a fin de mejorar el trabajo de defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como de mujeres que sufren violencia en el núcleo familiar. Sin embargo, conforme el proyecto comenzó a ejecutarse el CGPA encontró que en muchas municipalidades las y los funcionarios encargados de las DEMUNA eran a su vez encargados del trabajo con personas con discapacidad (OMAPED) y con adultos mayores (CIAM).

Por razones de seguridad en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por el COVID-19 no se pudo tener interacción con población adulta mayor, razón por la que no se puede incorporar en la evaluación sus opiniones. Pero sí hubo opción de conversar con familiares y con personas con discapacidad. Ellas y ellos recibieron atención y apoyo constante de parte del proyecto en la formación de capacidades para fortalecer su acción ciudadana en espacios de concertación. El trabajo fue sobre habilidades blandas, incluida la autoestima, como en herramientas técnicas. El impacto en su vida es notable.

“Una persona antes con discapacidad estaba en su casa, hasta nuestros hijos estaban en casa, daba vergüenza sacarlos, pero con las capacitaciones hemos conocido que todos podemos salir adelante, que es bueno salir de casa y no estar marginados. Munay Llankay Asiri Llankay, la empresa que creamos y con la que ganamos un ProCompite es un sueño y ha cambiado nuestra vidas.” (Asoc. de personas con discapacidad de Anta)

“En las capacitaciones hemos ido con entusiasmo, había un ambiente bonito para aprender. Nos han capacitado en nuestros derechos, nos han dado a conocer cuánto por ciento nos corresponde en las municipalidades. Antes no sabíamos si habían leyes o no, ahora sí podemos exigir lo que nos corresponde.” (Asoc. de personas con discapacidad de Anta)

5.4 Sostenibilidad y Apropiación

La sostenibilidad del proyecto y la apropiación del mismo por los actores sociales y funcionariado público se evidencia por:

- El desarrollo de nuevas practicas.

Se puede apreciar de manera particular las mejoras en la prestación de servicios de las DEMUNA. Con la incorporación de programas de computo el seguimiento y registro de casos ha cambiado. Estos programas se quedan en las municipalidades, cambien o no el

funcionariado a cargo. Lo mismo ocurre con los buzones de sugerencia y los portales web para la difusión de información en torno a servicios que brinda la DEMUNA.

- La implementación de cambios institucionales

Una manera de asegurar acciones en gobiernos municipales pese a los cambios de gestión – no solo a la rotación de funciones dentro de un mismo periodo de gobierno – es que se incorporen compromisos concretos de acción en documentos de gestión que resulten vinculantes. Esto se ha logrado tanto con los PEI y POI de 9 municipalidades como en la adopción de los PLIO por parte de 3 municipalidades. Estos planes son multianuales y permiten dar continuidad a acciones emprendidas en el marco de proyectos de desarrollo como este.

Asimismo, el proyecto ha logrado la implementación en 10 municipalidades de Manuales de Procedimientos. Estos instrumentos tienen una temporalidad aún mayor que los planes antes mencionados. No todas las oficinas los tienen y cuando son adoptados tienden a tener permanencia. Con estos documentos se ha logrado implementar una ruta de acción ordenada de atención de casos para la defensa de niñas, niños y adolescentes que tendrá sostenibilidad asegurada.

Cabe señalar, además, que este tipo de instrumentos son construidos con los propios funcionarios y funcionarias municipales. No salen de un trabajo de gabinete del CGPA que luego busca ser incorporado en las gestiones municipales. Es en su relación con los propios funcionarios públicos que surgen las propuestas y con ellos con quienes se diseñan. Podríamos decir que responden a la demanda de las y los funcionarios.

- La adopción de instrumentos de gestión en las organizaciones sociales

El proyecto ha buscado fortalecer la capacidad de propuesta y acción de las organizaciones sociales de la región, promoviendo que se comprometan con la defensa de derechos de población vulnerable. Este trabajo se ha visto complementado con la capacitación en la elaboración y/o actualización de sus estatutos, lo que permite que se incorporen los enfoques de género, defensa de la niñez e interculturalidad, en la dinámica regular y oficial de las organizaciones sociales.

5.5 Género

El conocimiento sobre, y el acompañamiento a las organizaciones de mujeres en el Cusco por parte del CGPA les ha permitido identificar necesidades de este sector en relación a los servicios municipales y en torno a los espacios de participación ciudadana. La historia de formación a lideresas data de varias décadas y es un factor importante para la ejecución del proyecto en evaluación, pues permite que muchas mujeres líderes estén dispuestas a participar de módulos de formación, talleres y actividades que promueven la participación y concertación en el marco del proyecto.

“Si Guamán Poma fuera universidad yo me hubiera graduado, siempre nos han capacitado y asesorado en temas de gran importancia como la igualdad de género que nos sirven muchísimo, también como fue el

proceso de revisar los estatutos de la central de mujeres.” (Presidenta de CEMUSAJE)

En el diagnóstico del proyecto, en relación al enfoque de género, se señaló:

- *“Cusco es una de las regiones con mayor índice de violencia por razones de género, y según la ENDES 2011 una de cada dos mujeres cusqueñas ha sufrido algún tipo de violencia física o sexual por parte de su pareja y son víctimas de distintas formas de violencia psicológica. Alrededor de ocho de cada diez mujeres son sometidas a alguna forma de control, lo que afecta su salud mental, baja autoestima y llega a anular la capacidad de decisión.” (subrayado nuestro)*
- *“En el Estudio sobre Brechas de Género en los Espacios de Concertación, Participación Regional y Organizaciones Participantes de la Región Cusco - CCAIJO, se describe que los espacios de concertación regional no tienen entre sus integrantes representantes de organizaciones femeninas; la poca participación de mujeres a través de sus organizaciones en espacios de concertación todavía no es considerada por funcionarios regionales y municipales como importante.” (subrayado nuestro)*

Una de las razones por las que mujeres se mantienen en núcleos familiares violentos, es por la preocupación en torno a la situación legal y económica de sus hijos. Una manera de apoyar a mujeres en su proceso de liberación de espacios de violencia es acompañarlas como madres a proteger a sus hijos e hijas quienes, en la mayoría de casos, también sufren violencia. Las DEMUNAs, defensorías municipales del niño, niña y adolescente, se vuelven espacios que cumplen un doble rol, uno explícito, defender a la niñez de situaciones de violencia y desprotección, otro implícito, volverse el brazo municipal de apoyo a madres de familia que buscan sacar a sus hijos – y a ellas – de hogares violentos⁵. El trabajo del CGPA se centra en el fortalecimiento interno de las DEMUNA y en su articulación externa con otras entidades públicas, como los Centros de Emergencia Mujer (CEM) encargados directamente de atender casos de violencia.

El proyecto ha fortalecido a las mujeres defensoras comunitarias, quienes tienen una labor difícil y pocas veces reconocida. Ponen en riesgo su propia integridad y corren con los gastos de sus labores pues desde el aparato público no hay soporte específico para su trabajo. En el trabajo de campo pudimos constatar que ellas sienten que proyectos como el que se está evaluando son el único soporte externo a la acción voluntaria que realizan.

“El proceso de formarnos como Defensoras ha sido bonito, hemos conocido nuestros derechos, es increíble pero la verdad poco se sabe de eso con claridad. Pero no es fácil cambiar el tema de la violencia cuando está muy instalada, acá en Lucre no ha sido fácil, las compañeras no quieren hacer visitas domiciliarias por temor a que la gente les diga algo, como Lucre es pequeño no se atreven. (Defensora comunitaria Lucre)

⁵ No quiere decir que madres de familia no sean responsables en algunos casos de la situación de violencia de niños, niñas y adolescentes. El interés superior del niño prima en la acción de las DEMUNA, este principio no cambia si la responsable de la vejación es una mujer. Pero hay un grupo importante de casos donde se combina la violencia contra la mujer y contra la niñez. Es fundamental que las y los funcionarios encargados de atender estos casos estén capacitados y sepan cómo actuar para proteger también a la mujer y darle herramientas para hacer la denuncia necesaria.

“Tengo entendido que Guamán Poma tiene una estrecha relación con la Defensoras Comunitarias y les da el soporte logístico y las capacita. Esto es vital para su existencia porque si se ve en el resto del país las defensorías comunitarias ya casi no existen por falta de soporte, Cusco es dónde aún están muy presentes.” (Ex responsable de DEMUNA Santiago)

En el diseño del proyecto y durante la ejecución también, el CGPA ha intentado trabajar no sólo de manera sectorial con la gerencia de desarrollo social, área encargada de las DEMUNA, sino que buscaron incorporar dentro de los principales instrumentos de gestión municipal, los planes estratégicos y los operativos institucionales, el enfoque de género, para que se vaya incorporando como parte de la lógica de acción municipal general y no sólo como una función específica cuya responsabilidad se asigna a una única oficina o gerencia.

Como se vio en el punto anterior, al analizar el resultado 2, este segundo objetivo, el de la transversalización del enfoque de género, ha sido difícil de implementar de manera expresa en todas las municipalidades; varias incluyen formalmente el enfoque entre sus objetivos, pero otras no, en parte por una cultura machista vigente en la región que no cambiará de la noche a la mañana y requiere de procesos de más largo aliento. Pero el equipo del CGPA buscó grietas, ventanas, espacios desde los cuales poner en evidencia la urgencia de asumir un enfoque de género.

“La idea es enfocar el OPMI en brechas que realmente se sienta que son brechas, cuáles son las brechas que se ven, salud, educación, agua. Empezamos en el tema de brechas a reflexionar y decir que una manera para dar sostenibilidad al enfoque de género es que, también podamos incorporar brechas de género y el MEF no tiene eso. Entonces un tema de vigilancia es pedir el informe del OPMI para ver la incorporación de indicadores vinculados a la mujer o indicadores mixtos. Por ejemplo, porcentaje de agua potable en mujeres, porcentaje de acceso a la educación en mujeres o en mujeres y hombres, por separado para que quede claro dónde la mujer está más resentida. Esto se empezó a trabajar en los Presupuestos Participativos. Es interesante porque esto no va crear crisis de gobernabilidad sino todo lo contrario.” (Ex responsable de la Escuela de Gobernabilidad)

Lo que se logró y de manera exitosa con el proyecto es la elaboración de planes específicos de igualdad de género en tres municipalidades, que como hemos señalado en el análisis de eficacia del Resultado 2, tiene una especial riqueza en el proceso mismo de elaboración y no sólo en el documento aprobado. El caso de Anta resulta esclarecedor en este aspecto, pues la elaboración del PLIO y la puesta en marcha de la estrategia de incidencia para su aprobación llevó al equipo de la gerencia de desarrollo social a colocar el debate del documento en la Comisión Provincial de Seguridad Ciudadana, logrando que se declare como principal problema de inseguridad en la provincia la violencia contra la mujer.

“Tuvimos un taller de presentación ante el COPROSEC, es una instancia que reúne a todas las autoridades de la provincia de Anta, a los alcaldes distritales, consejo provincial de seguridad ciudadana...Yo le dije a la señorita Betsy ¿Dónde le agarramos al alcalde para que tome conciencia?

Como yo también era secretario de la COPROSEC, dije ahí, ahí le vamos a agarrar al alcalde, a los regidores y a los alcaldes de las tres municipalidades más grandes, está en el juez, la fiscalía, la policía, a todos. Y la señorita Betsy se vino con todo su equipo. Logramos que hiciéramos que vean la realidad. Los aspectos de género, violencia, la mujer, al niño, ahí vieron. A la semana siguiente el alcalde programó la sesión del Concejo para que se aprobara por ordenanza municipal.” (Gerente de Desarrollo Social – Anta)

Una manera de lograr que las municipalidades incorporen acciones, programas y servicios destinados a promover la igualdad de género es fortaleciendo la presencia de mujeres en espacios de participación y concertación ciudadana, tanto incrementar el número de mujeres que participan, como capacitarlas a ellas y a potenciales aliados en estos espacios que entiendan el rol municipal en la prestación de servicios de defensa de derechos con enfoque de género. Lograr la ampliación de la participación activa de mujeres requiere capacitación no sólo en normas y procedimientos municipales, sino también en herramientas que les permita romper la brecha que hay de acceso a información. Un elemento que destacaron varias de las mujeres entrevistadas en el trabajo de campo es el proceso formativo, incluyendo herramientas para romper la brecha digital que muchas mantienen

“El curso era por módulos, íbamos en horarios de la tarde al local de Guamán Poma porque hay mayor disponibilidad de tiempo. Había dos o tres horarios y eso daba facilidad para participar. Yo participé en el primer módulo, he reconocido el mouse y he aprendido a hacer algunas búsquedas sobre los presupuestos participativos. Ahora puedo buscar información en el celular.” (CODEMUSA – COVIC Saylla)

Son cinco dimensiones en las que se incorporó el enfoque de género: i) en los objetivos y políticas institucionales generales; ii) en políticas específicas sectoriales; iii) en el fortalecimiento de servicios de defensa de derechos, en particular de defensa contra la violencia de género; iv) en la mejora y ampliación de la participación ciudadana; v) en la articulación interinstitucional.



5.6 Diversidad Cultural

En la I Encuesta Nacional ‘Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico-Racial’ del 2018, hecha por el Ministerio de Cultura, el 52% de la población encuestada se ha sentido discriminada. Entre las principales razones por las que se han sentido discriminados están: 28% cree que es por el color de su piel; 17% cree que es por sus rasgos faciales y 15% por su forma de hablar. Esta misma encuesta pregunta sobre la percepción que tienen los encuestados sobre cuán racistas son las y los peruanos, a lo que el 53% contesta que muy racistas. Sin embargo, sólo el 8% de las y los encuestados se considera racista. El Ministerio de Cultura, en su portal para la campaña “alto al racismo” señala que esta diferencia entre la percepción del otro y la propia se debe a que *“uno de los principales problemas para enfrentarlo es su normalización, lo que lleva a la negación de que el racismo existe y de las consecuencias que tiene en la forma como nos organizamos como sociedad”*⁶.

Es en este sentido que el proyecto incide en elementos cotidianos, como el uso de la lengua quechua, como en propuestas concretas de inclusión del enfoque de interculturalidad, en particular en la prestación de servicios. En la propuesta presentada a la AACID, el CGPA señala que: *“Uno de los problemas más graves de la sociedad peruana y de la cusqueña es la discriminación de amplios sectores de la población que se expresa en la discriminación lingüística, es decir, la ejercida contra aquellas personas que hablan quechua o cualquier otra lengua originaria. Una de las consecuencias de la discriminación lingüística y del racismo asociado a ella es que los hablantes del idioma quechua, sobre todo los jóvenes de ambos sexos, sienten vergüenza de usar su lengua materna en espacios públicos”*.

Para hacer frente a esta realidad el proyecto usó tres estrategias: i) buscar la incorporación en los planes estratégicos y operativos objetivos vinculados con la promoción de la interculturalidad; ii) incluir en los protocolos e instrumentos de servicios destinados a la defensa de derechos, como la DEMUNA, políticas de respeto a la diversidad cultural; iii) el uso permanente de la lengua Quechua en los talleres y espacios de capacitación a organizaciones de sociedad civil para la promoción de la participación y concertación ciudadana.



⁶ Para mayor información ver: <https://alertacontraelracismo.pe/discriminacion-y-racismo-en-el-peru>

Sobre el uso del quechua, en el trabajo de campo encontramos particular reconocimiento de los funcionarios y funcionarias, tanto en el proceso de elaboración del PLIO, en particular en los talleres descentralizados con organizaciones de mujeres; como de quienes están a cargo del presupuesto participativo y que pudieron ver la mayor participación de la población en los talleres de agentes participantes pues había mayor libertad de la población para expresarse en su lengua materna.

“Los Guaman Poma sí tienen un enfoque intercultural. Desarrollan en quechua algunos talleres, sobre todo en la zona más rural. Eso ayuda mucho con las mujeres. Y además han logrado transmitir temas de género con respeto y reivindicando las tradiciones culturales, así las señoras se sentían más identificadas. Para eso prepararon materiales especiales, videos que reflejan las costumbres de la zona.” (subprefecta de Anta)

“El equipo de Guaman Poma tiene destreza y manejo del Quechua, además del castellano, lo que permite que haya enfoque intercultural y que todas y todos puedan realmente participar. Nadie se cohíbe, hablan más libremente.” (Responsable de Oficina de Planificación Urcos)

La inclusión de objetivos con enfoque de interculturalidad en el PEI y el POI se logró de manera parcial. Como se señaló en el análisis de eficacia, el proyecto logró incorporar en los objetivos de los PEI de manera expresa el enfoque de defensa a la niñez en todos los planes, los enfoques de género e interculturalidad si bien no fueron incluidos en los objetivos de todos los planes, sí están claramente desarrollados en las acciones estratégicas de los PEI.

5.7 Pertinencia

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “en el año 2018, de las 1 mil 872 municipalidades del país, 1 mil 862 precisaron tener al menos alguna necesidad de asistencia técnica para fortalecer la gestión municipal⁷”. En un censo nacional municipal, el INEI pudo determinar cuantitativamente el nivel de ausencia de oferta pública formativa y de acompañamiento a las gestiones municipales.

Esta encuesta preguntó de manera abierta qué tipo de requerimientos formativos y de acompañamiento técnico requerían. 22 ítems tuvieron relevancia estadística. De ellos, el proyecto bajo evaluación aborda directamente 5:

- Procedimientos Administrativos, requeridos por 1024 municipalidades
- Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, requerido por 975 municipalidades
- Política de Desarrollo e Inclusión Social, requerido por 820 municipalidades
- Gestión de Estándares para mejorar la Atención al Ciudadano, requerido por 800 municipalidades
- Planificación Estratégica Institucional con Enfoque de Género, requerido por 664 municipalidades.

⁷ “Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018”. INEI. 2018. Pag 37

Como puede verse el proyecto resulta absolutamente pertinente de cara a las necesidades y requerimientos de los gobiernos municipales en el país. Como se señaló en el acápite de contexto, la descentralización iniciada en el 2002 prometía ser la principal reforma del Estado, con el objetivo de lograr el desarrollo integral del país. Pero por diversas razones, entre ellas el centralismo y la ausencia de una carrera pública de servicio civil real, las y los funcionarios de los niveles de gobierno más cercanos a la población no han tenido el acompañamiento necesario para desarrollar las habilidades y capacidades necesarias para brindar servicios públicos de calidad.

En este mismo informe, el INEI da cuenta de las municipalidades que aún no cuentan con planes estratégicos pese a que desde el 2016 son exigidos a nivel nacional. El año en que empieza la ejecución del proyecto, 2018, aún el 31,8% de municipalidades a nivel nacional no tenía PEI, es decir 595. De ellas 22 se ubicaban en la región del cusco. Como se ha visto en el punto 3.1 el proyecto logró apoyar el proceso de planificación estratégica en 9 de ellas.

En el censo municipal, también se preguntó por la instalación de oficinas de DEMUNA. Como se señaló en el contexto de la intervención, este es uno de los pocos servicios existentes de defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes. Según INEI “al 2017 son 1 mil 749 (93,4%) municipalidades que brindaron este servicio. El 49,5% del total de casos atendidos por la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNA) en el 2017, estuvieron relacionados a asesoría especializada legal (80 mil 81) y pensión por alimentos (77 mil 921)⁸”. En el caso de pensión por alimentos, la región de Cusco es la segunda, a nivel nacional después de Lima, en número de casos atendidos en el 2017, dando 8 mil 439 casos.

Siendo un área tan sensible para la atención de uno de los sectores más vulnerables del país, tiene muy poco presupuesto, poca formación del personal a cargo de las atenciones y alta rotación de los mismos. El proyecto se vuelve muy necesario y llena un injustificable vacío del Estado.

Desde la perspectiva de la sociedad civil y del fortalecimiento de capacidades para la incidencia ciudadana, el proyecto resulta pertinente en tanto se mantienen abiertas las instancias de participación ciudadana para la elaboración del presupuesto participativo. Las normas dadas desde 2010 han disminuido la iniciativa de la sociedad en este espacio, las iniciativas no pueden ser espontáneas y requieren conocer los procesos del Sistema Nacional de Presupuesto. Estos cambios también le han dado una mayor eficacia pues tienden a tener un mayor porcentaje de ejecución, pero requieren de una participación ciudadana más preparada.

Al momento de ejecución del proyecto, el Estado cambió un requerimiento para el sistema de presupuesto, obligando a la aprobación de presupuestos multianuales. Esto supuso un nuevo cambio en la lógica de participación ciudadana y el proyecto permitió apoyo directo en las municipalidades priorizadas para facilitar los talleres de priorización de iniciativas, capacitando a las y los participantes en estas nuevas reglas.

5.8 Coherencia

⁸ Ídem. Pag 122

El objetivo general del proyecto es contribuir a las capacidades de servidores y servidoras de municipalidades del Cusco y ciudadanía para la elaboración de políticas transparentes, participativas y planificadas que promuevan acceso a derechos de poblaciones de mujeres e indígenas. Este objetivo está asociado al plan estratégico del CGPA sobre el cual se articulan los proyectos que maneja la institución desde la Escuela de Gobernabilidad. El proyecto bajo evaluación está diseñado para conseguir el objetivo específico: *Municipalidades y organizaciones sociales del Cusco con mayores habilidades para insertar estrategias para la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios públicos promotores de derechos.*

El análisis de la coherencia del proyecto busca dar cuenta de la relación entre las actividades y los resultados esperados, así como la vinculación de los mismos con los indicadores de cumplimiento del objetivo específico. Si el diseño parte del objetivo y culmina en las actividades, la evaluación de coherencia busca la relación de las actividades con los resultados y de estos con el objetivo.

El diseño del proyecto, como vimos en el punto 3.1, incluyó once indicadores de cumplimiento de objetivo, una cantidad considerable, mayor al necesario para un proyecto con tres resultados. En las tablas a continuación se han asociado esos indicadores con los resultados esperados. En el caso de los resultados, sus respectivos indicadores han sido relacionados con las actividades más afines.

Como se podrá apreciar hay un nivel de coherencia medio-alto. Los resultados dos y tres concentran la mayor cantidad de indicadores de objetivo. El primer resultado impacta en sólo dos indicadores, pese a concentrar la mayor cantidad de recursos como se vio en el análisis de eficiencia. Uno de ellos, el indicador 10, que plantea que Instituciones educativas acojan propuestas formativas de organizaciones sociales en temas de las labores compartidas en los cuidados de la familia para la capacitación en Escuelas de Padres y Madres, si bien tiene relación indirecta con el resultado 1, la relación es débil, quedando poco acoplado pues tampoco se encuentra ninguna actividad específica que apunte a conseguir que las organizaciones sociales incidan en instituciones educativas para llevar adelante talleres con padres y madres. Pese a eso, el indicador no sólo es cumplido, sino que se superan las expectativas originales como se puede ver en el Anexo 1 que incluye la matriz de cumplimiento general del proyecto.

En el caso de las actividades, en cada tabla, podrá verse una distribución no proporcional. Algunos indicadores de resultados concentran varias actividades y, por el contrario, en otros casos vemos como dos actividades deben promover el cumplimiento de 4 o 5 indicadores.

La tabla 5 muestra las actividades del resultado 1, su relación con los indicadores de resultado y a la vez, en conjunto, con qué indicadores de cumplimiento del Objetivo Específico se relacionan. El primer resultado tiene 8 indicadores, todos asociados con alguna actividad. Es el resultado con mayor nivel de coherencia. En el caso del primer y cuarto indicador, que dan cuenta de líderes y lideresas que realizan acciones de vigilancia a los servicios municipales promotores de equidad, defensa a la niñez e interculturalidad, y a la elaboración de informes de vigilancia, cuatro son las actividades con las que se relaciona.

Tabla 5: Actividades del Resultado 1 y relación con indicadores de OE

<p>I9.OE: 3 organizaciones ciudadanas el primer año y 6 el segundo año reciben apoyo municipal para poner en marcha actividades sensibles al género identificadas en los Planes de Igualdad de Oportunidades.</p>		
<p>I11.OE: Al finalizar el proyecto al menos 10 organizaciones sociales canalizan denuncias ciudadanas de maltrato a las mujeres y la niñez hacia las DEMUNAs.</p>		
<p>R1. Organizaciones sociales y espacios de concertación fortalecidos para una mejor participación ciudadana en los procesos de gestión municipal y para el ejercicio de promoción y defensa de la interculturalidad y los derechos de mujeres e infancia</p>	<p>I1.R1: 20 Lideresas de 10 espacios de concertación (CCL, COVIC y Comités de desarrollo) participan al inicio del segundo año en el diseño y vigilancia de servicios públicos promotores de la equidad de género, la protección infantil y la interculturalidad.</p> <p>I4.R1: Finalizado el primer año el 50% de espacios de concertación elaboran informes respecto de la incorporación de medidas dirigidas a la promoción de la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia en los servicios municipales.</p>	<p>A1.R1: Implementación de asesorías a espacios de concertación para su inserción en la gestión compartida de servicios municipales promotores de equidad de género, la protección a la infancia y la interculturalidad.</p> <p>A2.R1: Acompañamiento a los espacios de concertación en los sistemas de presupuesto participativo en la vigilancia e incidencia para el cumplimiento de objetivos de interculturalidad, género y protección infantil en la prestación de los servicios públicos.</p> <p>A7.R1: Apoyo a la vigilancia de servicios a través de la asesoría de la Asociación de Consumidores del Perú – ASPEC</p> <p>A6.R1: Promoción de habilidades a lideresas y líderes de organizaciones sociales para la vigilancia de los servicios públicos promotores de la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia.</p>
	<p>I2.R1: 20 organizaciones sociales incluyen en sus estatutos medidas afirmativas de equidad de género, protección infantil e interculturalidad para insertarse en la gestión de servicios públicos municipales promotores de derechos al inicio del segundo año.</p>	<p>A9.R1: Apoyo a las organizaciones sociales para la puesta en marcha de actividades de promoción, difusión y extensión de su trabajo identificadas en sus planes de trabajo</p>
	<p>I3.R1: 35 lideresas y 50 líderes sociales son capacitados en técnicas de acceso a las ventanitas virtuales de información pública y en medidas de promoción de la equidad de género, la interculturalidad y la protección infantil al inicio del segundo año.</p>	<p>A4.R1: Alfabetización digital a las organizaciones sociales para acceder a servicios públicos y ventanitas de información pública</p>
	<p>I5.R1: 20 iniciativas ciudadanas en promoción y defensa de derechos (en especial de la mujer y la infancia) implementadas a partir de los sistemas formativos en el segundo año.</p>	<p>A5.R1: Sensibilización ciudadana sobre su rol en la gestión de servicios públicos promotores de la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia</p>
	<p>I6.R1: 75 mujeres y 10 hombres formados en cursos básicos de defensorías comunitarias en el primer año.</p>	<p>A8.R1: Procesos formativos sobre enfoque de derechos humanos y la infancia, género, interculturalidad y conciliación extrajudicial para organizaciones sociales (curso básico de defensorías)</p>
	<p>I7.R1: 5 organizaciones sociales el primer año y 13 el segundo año (organizaciones de base y centrales de mujeres) articulan su trabajo con las DEMUNAs.</p>	<p>A3.R1: Apoyo a la elaboración de instrumentos normativos de las organizaciones sociales que les permita vincularse a los servicios promotores de la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia</p>
	<p>I8.R1: Conformación e institucionalización de una red de comunicadores y comunicadoras defensoras de derechos con la participación de las organizaciones de mujeres y hombres de 10 municipios al inicio del segundo año del proyecto.</p>	<p>A10.R1: Capacitación a ciudadanía para la conformación de red de comunicadores defensores de derechos de infancia, género e interculturalidad</p> <p>A11.R1: Implementación de foros de discusión, entrevistas y notas de prensa para puesta en agenda de la temática de derechos, género e interculturalidad llevada adelante por la red de comunicadores</p>

La tabla 6 da cuenta del segundo resultado, la relación de las actividades con sus propios indicadores y la relación de los cuatro indicadores de objetivo. La coherencia en el diseño de este resultado presenta algunas limitaciones. Es el “corazón” del proyecto, pues concentra cuatro indicadores de objetivo, los relacionados con la planificación estratégica.

Son seis actividades, pero su distribución en relación a los indicadores de resultado no es proporcionada. Las actividades 2 y 3, vinculadas al asesoramiento de municipalidades para la planificación estratégica deben promover el cumplimiento de cuatro⁹ de los siete indicadores de resultado. Más de la mitad. Cabe señalar que el primer indicador de cumplimiento de objetivo específico, que busca la incorporación de indicadores de género, interculturalidad y defensa de la niñez en los planes estratégicos y operativos municipales, es uno de los que mejor nivel de cumplimiento tiene.

La actividad 6, vinculada al asesoramiento para la elaboración de los planes de igualdad de oportunidades (PLIO) es la base para el cumplimiento de dos indicadores de resultado. Y una actividad (5) destinada a la sistematización del proceso de capacitación, no se asocia de manera directa con ninguno de los indicadores de este resultado.

Tabla 6: Actividades del Resultado 2 y relación con indicadores de OE

<p>1.OE: 70% de las municipalidades incluyen al inicio del segundo año objetivos con enfoque de género, protección infantil e interculturalidad en sus Planes Estratégicos o en sus Planes Operativos que hayan sido presentados por las organizaciones sociales.</p> <p>12.OE: Al finalizar el proyecto el 50% de municipalidades han elaborado informes de memoria anual de sus actividades poniendo en evidencia enfoques de género, interculturalidad y protección de la infancia.</p> <p>13.OE: Al iniciar el segundo año 5 municipalidades incluyen en promedio 5 actividades en sus Planes Operativos debidamente presupuestadas y orientadas a la promoción de género, interculturalidad y la protección de la infancia.</p> <p>18.OE: 1 plan el primer año y 2 planes de igualdad de oportunidades en el segundo año elaborados y aprobados en base a un proceso participativo y sensible a las demandas y necesidades de las mujeres.</p>		
<p>R2. Servidoras y servidores de las municipalidades del Cusco implementan planes institucionales que reconocen objetivos y acciones sensibles a la equidad del género, la interculturalidad y la protección de la infancia</p>	<p>I1.R2: Al finalizar el proyecto 76 servidoras y 114 servidores municipales capacitados en el SINAPLAN - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico</p>	<p>A1.R2: Fortalecimiento de habilidades de servidores públicos en el manejo del Sistema de Planeamiento del Estado</p>
	<p>I2.R2: 10 municipalidades elaboran/actualizan en el segundo año sus planes estratégicos institucionales incluyendo objetivos para promover acciones sensibles al género, la interculturalidad y la protección de la infancia en sus acciones y proyectos</p>	<p>A2.R2: Acompañamiento a municipalidades para los procesos de planificación institucional y operativa sensibles a la equidad de género, la interculturalidad y la protección a la infancia</p> <p>A3.R2: Asistencia técnica municipal para la articulación de planes regionales y locales al sistema de planificación nacional</p>
	<p>I3.R2: 10 municipalidades elaboran/ actualizan sus planes operativos institucionales desde el primer año incluyendo acciones para prestar servicios sensibles a la equidad de género, la interculturalidad y la protección de la infancia.</p>	
	<p>I8.R2: Al culminar el proyecto 50% de municipalidades han realizado un informe de medición de los resultados de alguna de las actividades enfocadas en el género, la interculturalidad y la protección de la niñez que fueron identificadas en el PEI o el POI.</p>	
	<p>I4.R2: Al fin del proyecto, al menos 6 municipalidades han elaborado informes de cumplimiento de actividades sensibles al género, la interculturalidad y la protección de la infancia identificados en sus Planes Estratégicos/Operativos Institucionales</p>	
<p>I5.R2: 10 instituciones públicas municipales elaboran en el segundo año programas de implementación del Plan de Incentivos Nacional dando atención a las metas que favorecen la atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes.</p>	<p>A4.R2: Asistencia técnica en la planificación para el cumplimiento de metas del Plan de Incentivos Nacional en las municipalidades</p>	

⁹ Los indicadores de resultado 4 y 8 son muy similares, podría decirse que en cierto sentido se repiten. Para un seguimiento más eficiente de proyectos futuros es mejor reducir el número de indicadores, evitando repetirlos

	I6.R2: 03 municipalidades elaboran Planes Locales de Igualdad de Oportunidades (01 el primer año y 02 el segundo año) con la participación de colectivos y organizaciones de mujeres.	A6.R2: Elaboración de Planes Locales de Igualdad de Oportunidades que articulen la planificación con la programación presupuestal considerando medidas de compensación para facilitar la representación pública de las mujeres
	I7.R2: 3 Planes de Igualdad de Oportunidades (01 el primer año y 02 el segundo año) incorporan objetivos y acciones de compensación para las mujeres que realizan actividades de representación política en espacios de concertación y organizaciones sociales.	
		A5.R2: Sistematizar la experiencia de acompañamiento a instituciones para los procesos de planificación institucional y operativa

Finalmente, la tabla 7 analiza la relación de actividades e indicadores del resultado 3. En este caso tenemos 10 indicadores de cumplimiento del resultado. Dos de ellos no tienen actividades directamente vinculados a ellos, el indicador 5 vinculado a las cartas de calidad con lenguaje inclusivo en las DEMUNA, así como el indicador 8, que busca que hombres estén vinculados de manera directa al trabajo de las DEMUNA. Desde la perspectiva de la evaluadora se debe a que, en general, varios de los indicadores de cumplimiento de este resultado y el anterior, parecen más actividades del proyecto que indicadores de resultado.

Si se revisa la tabla se verá que cuatro son los indicadores de objetivo asociados a este resultado. El indicador 5 de OE, que plantea que al menos 3 comisiones de regidores recojan informes de las DEMUNA para elaborar ordenanzas o mociones no tiene relación directa con ninguna de las 9 actividades de resultado. Sin embargo, este es el único resultado asociado al trabajo de DEMUNA dentro del proyecto. La verificación de cumplimiento de este indicador supuso el requerimiento de información adicional al CGPA. Se sugiere, en adelante, no colocar indicadores, menos si son de cumplimiento del objetivo, sin que el diseño incluya actividades explícitamente asociadas a su consecución.

Una nota metodológica. El tercer indicador de resultado, que busca dar cuenta de la elaboración de cuadros de necesidad, es un tipo de indicador, así como la actividad asociada, vinculado a la incorporación de criterios de planificación estratégica que están organizados en el resultado 2. Se entiende que el objetivo es lograr que los cuadros de necesidad también destinen presupuesto a áreas como DEMUNA, pero también es parte de los objetivos del resultado 2 y por orden sería conveniente tenerlos dentro de un mismo paquete de actividades e indicadores vinculados a la planificación de la gestión municipal articulada a enfoques de género, defensa de la niñez e interculturalidad.

Tabla 7: Actividades del Resultado 3 y relación con indicadores de OE

I4.OE: Al final del proyecto, el 50% de las municipalidades reconocen por medio de ordenanzas o acuerdos de consejo la participación de las mujeres defensoras comunitarias en los servicios que prestan las DEMUNAS.
I5.OE: 3 comisiones de regidores recogen y presentan los informes de las DEMUNAS para elaborar mociones y leyes municipales favorables al género, la protección a la infancia y la interculturalidad a partir del segundo año.
I6.OE: 25 mujeres de organizaciones de defensorías comunitarias cuentan con servicios municipales que alivian su carga hogareña cuando efectúan roles de representación y defensa de derechos a partir del segundo año.
I7.OE: Al final del proyecto el 100% de las municipalidades mejoran sus servicios promotores de derechos en las DEMUNAS con la integración de estrategias de género, protección a la infancia e interculturalidad.

R3. Municipalidades mejoran sus procesos inclusivos en la atención de casos de vulneración de derechos de mujeres, niñas, niños y adolescentes, incluyendo procesos interculturales y de género en las acciones de defensa de derechos	I1.R3: 10 municipalidades mejoran sus portales virtuales (5 el primer año y 5 el segundo año), visibilizando los servicios públicos promotores de derechos con un lenguaje inclusivo con el género y la interculturalidad.	A2.R3: Acciones de fortalecimiento y promoción de los portales institucionales incluyendo lenguaje inclusivo e intercultural
	I2.R3: Al finalizar el proyecto 20 instituciones: municipalidades, Policía Nacional, Fiscalía, centros de Salud, Centro de Emergencia Mujer, etc. que trabajan en la vulneración de derechos, son fortalecidas en articulación interinstitucional	A6.R3: Capacitación y asistencia técnica a servidores/as públicos de DEMUNAs, CEM y PNP para mejorar la articulación interinstitucional en los casos de vulneración de derechos
	I3.R3: 10 municipalidades elaboran cuadros de necesidades de gasto desde el primer año, incorporando actividades presupuestarias sensibles al género, la interculturalidad y la protección de la infancia.	A4.R3: Asistencias técnicas a órganos de apoyo y de línea en programación presupuestal sensible al género, la interculturalidad y la protección de la infancia
	I4.R3: 10 DEMUNAs fortalecidas en la atención y detección de casos por medio de manuales de procesos o protocolos de atención a partir del segundo año.	A1.R3: Asistencia técnica en la mejora de procesos en el marco de la ley de simplificación administrativa especialmente para los servicios promotores de la equidad de género, la protección de la infancia y la interculturalidad A7.R3: Asistencia técnica a DEMUNAs en la mejora de procesos (detección y atención)
	I5.R3: 10 DEMUNAs elaboran cartas de calidad con lenguaje inclusivo, intercultural y de género en el primer año.	
	I6.R3: 2 campañas (1 el primer año y 1 el segundo año) con la participación de 10 instituciones municipales y 18 organizaciones sociales para la promoción de derechos de población vulnerable en coordinación con las DEMUNAs.	A5.R3: Campañas sociales para la promoción de derechos de población vulnerable en coordinación con las DEMUNAs A10.R3: Acompañamiento a las acciones de difusión y sensibilización de derechos en instituciones educativas identificados en el POA de las DEMUNAS
	I7.R3: Servicios de DEMUNA innovados en 03 municipalidades al inicio del segundo año a través de la introducción de las TIC en la mejora y sistematización de los procesos de atención a víctimas de violencia familiar.	A8.R3: Apoyo a procesos de innovación en la prestación de servicios municipales de promoción y defensa de derechos a través del uso de TIC para mejorar y sistematizar procesos
	I8.R3: 5 DEMUNAs incluyen a hombres de organizaciones vecinales en las labores de detección de casos de violencia contra la mujer.	
	I9.R3: Al finalizar el proyecto 5 DEMUNAs incluyen estrategias sensibles al género y la economía de los cuidados en manuales de procesos e instrumentos de planificación	A9.R3: Elaboración de mapas de cuidados en los servicios públicos municipales con la participación de colectivos de poblaciones usuarias
	I10.R3: Al finalizar el proyecto, al menos 6 municipalidades han implementado buzones de sugerencias virtuales para verificar mejoras en las políticas de género, interculturalidad y protección de la infancia en sus servicios públicos.	A3.R3: Diseño de buzones de opinión insertos en las ventanas de información virtual municipales que midan la percepción de la calidad de los servicios públicos mejorados

6. Conclusiones

- 1) El nivel de cumplimiento de los indicadores del objetivo específico es alto. Los 11 indicadores se alcanzaron, superando en muchos casos la meta acordada. Para un mejor

análisis de los indicadores se han agrupado en tres ejes. El primero, relacionado a instrumentos de planificación de la acción municipal, tiene una alta eficacia. Agrupa cuatro indicadores (1, 2, 3 y 8).

Se cumplió con la elaboración de Planes Estratégicos y Operativos Institucionales (PEI y POI), informes de rendición de cuentas y Planes de Igualdad de Oportunidades. El proyecto buscaba, además de fortalecer la capacidad de planificación municipal, que ésta coloque entre sus objetivos los enfoques de género, interculturalidad y protección de la niñez. La incorporación de los tres enfoques se logra de manera diferenciada en las municipalidades priorizadas. En algunos casos en los objetivos estratégicos y en otros en las acciones estratégicas, pero están presentes en todos los instrumentos.

En el proceso de elaboración de estos instrumentos, las y los servidores públicos fueron acompañados de manera directa y permanente, más allá de lo comprometido en el proyecto. Como se ha señalado en el informe, este acompañamiento tiene un alto reconocimiento por parte del funcionariado público.

- 2) El segundo eje de análisis de los indicadores del OE, relacionado con el fortalecimiento de las DEMUNA, agrupa tres indicadores (5, 7 y 11). Dos de ellos, centrados en la mejora de los servicios que brinda la DEMUNA, así como su articulación con organizaciones sociales y organismos públicos, se cumplen plenamente. El trabajo hecho por el proyecto claramente ha logrado fortalecer a las DEMUNA, tanto en sus procedimientos internos como en su capacidad de articulación y concertación para la defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el caso del indicador relacionado a la adopción por parte de regidores de tres municipalidades de informes de oficinas municipales encargadas de la defensa de derechos de personas vulnerables, para poder elaborar propuestas de ordenanzas o mociones, se da por cumplido en tanto hay elementos que prueban el trabajo directo en cuatro municipalidades, logrando aprobación de mociones en dos de ellas. Cabe señalar que el diseño del proyecto no contempla trabajo específico con las y los regidores municipales de manera expresa, sólo a través de espacios de concertación.

- 3) El tercer eje de análisis de los indicadores de cumplimiento del OE se relaciona con el trabajo hecho con la sociedad civil, en particular con las defensoras comunitarias, agrupa cuatro indicadores (4, 6, 9 y 10). Tiene un alto nivel de eficacia, se cumple lo comprometido y se sobrepasa el número de personas beneficiadas directamente de las acciones de capacitación y apoyo, así como el número de espacios de concertación con los que se pudo trabajar directamente.
- 4) El primer resultado del proyecto, que da cuenta del trabajo realizado con espacios de concertación, participación y vigilancia ciudadana, tiene un alto nivel de eficacia. Comprende acciones destinadas a: i) fortalecimiento de organizaciones y líderes y lideresas sociales; ii) asistencia técnica a espacios de concertación y vigilancia ciudadana; iii) articulación interinstitucional con defensorías municipales y capacitación para defensores y defensoras; y iv) formación de una red de comunicadores. El trabajo hecho para la ejecución del proyecto no sólo ha cumplido con los compromisos hechos con AACID, sino que abona en el fortalecimiento del tejido social existente en la región,

ayudando a la formación de líderes y lideresas comprometidos con la defensa de derechos y conscientes de la necesidad de participar y concertar.

El proyecto logró llegar a más mujeres líderes que pudieran ser atendidas por servicios municipales y que pudieran ser capacitadas para romper en parte su brecha digital; articuló a un mayor número de organizaciones sociales para que coordinaran su trabajo con las DEMUNA; y consiguió que un número mayor de espacios de vigilancia elaboren informes sobre los servicios municipales de defensa de derechos.

Es importante resaltar que se logró la creación de una red de comunicadores que apuesten por los derechos humanos. Este resultado dependía mucho de la voluntad de los propios actores sociales, de su compromiso con formar parte de una red y de su confianza con el CGPA. La RECODEH es la primera red de esta naturaleza en la región de Cusco.

- 5) El segundo resultado, asociado al fortalecimiento de capacidades de planificación de las y los funcionarios municipales, tiene una eficacia media-alta. Comprende: i) capacitación y asistencia en el Sistema Nacional de Planeamiento y en instrumentos de Planificación Estratégica con énfasis en los tres enfoques priorizados por el proyecto: defensa de la niñez, género e interculturalidad; ii) rendición de cuentas; iii) planes de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (PLIO); y iv) Programas de incentivos municipales.

El número de funcionarios y funcionaras capacitados en el marco del proyecto es mucho mayor del esperado. Se rediseñó la intervención, pasando de un sistema de agrupamiento de municipalidades para el asesoramiento a uno totalmente descentralizado, dando asistencia a cada municipalidad de manera directa. El efecto de esta decisión no es sólo cuantitativo, por el incremento de beneficiarios directos, sino cualitativo. Las y los funcionarios municipales sintieron que el proyecto les permitió tener un brazo técnico a disposición de ellos y ellas.

- 6) El tercer resultado tiene un alto nivel de eficacia. Comprende acciones que buscan: i) el fortalecimiento institucional y operativo de las DEMUNA; ii) la articulación interinstitucional de las DEMUNA; iii) la incorporación de hombres en la labor de defensores comunitarios; y iv) la elaboración de cuadros de necesidades con enfoque de género, interculturalidad y defensa de la niñez.

La ejecución del proyecto ha sido muy eficaz en la mejora de los procedimientos, así como los sistemas operativos y prácticas internas en las DEMUNA para la mejora la prestación de servicios en las DEMUNA. Lo mismo ocurre con los esfuerzos para apoyar la articulación interinstitucional y la organización conjunta de campañas de sensibilización de la DEMUNA con organizaciones sociales y entidades públicas. Si bien se avanza en la incorporación de hombres en la acción de defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes, no se llega a alcanzar la meta acordada; como se ha señalado la sociedad cusqueña es una sociedad machista y resulta difícil convocar a hombres a sumarse a actividades que son vistas como de mujeres.

El tercer resultado tiene también hace referencia a los cuadros de necesidades en las municipalidades. Su nivel de cumplimiento es similar a los compromisos del resultado 2,

vinculados a la incorporación de los tres enfoques priorizados en los instrumentos de planificación estratégica.

- 7) En relación a la eficiencia del proyecto, la ejecución ha guardado la proporción por tipos de gasto del presupuesto aprobado. Los rubros que concentran la mayor cantidad de presupuesto son: i) personal local concentra el 39% del presupuesto; ii) la agregación de ítems vinculados a materiales, servicios externos y equipos concentra el 32% del presupuesto; y iii) gastos por movilidad, viáticos y alojamientos que concentra el 15% del presupuesto. Hay ligeras modificaciones. Una relacionada a la necesidad de contratar a personal adicional en el CGPA, debido a las regulaciones laborales que no permite la contratación de técnicos como asesores externos por mucho tiempo. Otra modificación es la reducción de casi 10% de los gastos de viáticos, alojamiento y movilidad.
- 8) La viabilidad del proyecto está garantizada tanto por el presupuesto asignado como por el aporte – no valorizado – del CGPA de instrumentos y buenas prácticas de gestión pública, validadas en intervenciones anteriores, que permitieron la reducción de gastos.
- 9) El impacto del proyecto, entendido como los principales efectos producidos por el proyecto se puede ver en: i) fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local, en tanto se generaron confianzas y lenguaje común entre actores de sociedad civil y funcionarios públicos; ii) la incorporación de instrumentos de planificación y de procedimientos administrativos orientados a derechos, no existentes en los gobiernos locales y que permiten salir de la inercia de la urgencia, ordenando así la ejecución del gasto público; iii) la modernización de servicios municipales orientados a la defensa de derechos, efecto muy importante en el caso de las DEMUNA y OMAPED pues son áreas abandonadas de la gestión municipal a la vez que vitales para un sector particularmente vulnerable de la población.

Si sumamos el efecto de este proyecto con la historia del CGPA en la región podemos hablar de impactos acumulativos: i) Sello Guaman Poma en la gestión pública, pues hay varias generaciones de funcionarios municipales que han pasado por las aulas del CGPA y tienen una calidad técnica y de ética profesional que se distingue. Les permite tejer redes y contactos; ii) Fortalecimiento del Capital Social en la región del Cusco, muchas de las autoridades locales han pasado por los programas de liderazgo y fortalecimiento de la sociedad civil del CGPA. Este proyecto también incluye apoyo a nuevos líderes y lideresas que suman al capital social de la región.

Finalmente hay un impacto no esperado en el diseño original del proyecto. Tiene que ver con el empoderamiento de organizaciones y personas con discapacidad.

- 10) El enfoque de género ha sido abordado desde cinco dimensiones, unas más exitosas que otras. El proyecto busca incorporarlo en: i) Objetivos Generales de Política; ii) Política específica de igualdad; iii) Servicios de defensa por violencia familiar; iv) Participación ciudadana activa; y v) Articulación interinstitucional. De los cinco, el mayor éxito se logró con el fortalecimiento de organizaciones de mujeres para la participación ciudadana y la defensa directa de derechos (defensoras); se logró la incorporación del enfoque de género en la planificación general municipal de manera diferenciada, en algunas municipalidades se colocó expresamente en los objetivos generales, en otras alcanzó al nivel de acciones

estratégicas. El enfoque es aún visto como parte de una política sectorial en el área social, más que transversal a toda la gestión municipal, pero el avance es notorio.

- 11) El enfoque de interculturalidad usó tres estrategias: i) incorporación en los planes estratégicos y operativos objetivos vinculados con la promoción de la interculturalidad, como en el caso del enfoque de género; ii) incluir en los protocolos de servicios municipales criterios de respeto a la diversidad cultural; y iii) el uso del quechua de manera permanente en capacitaciones y talleres de los espacios de participación y concertación ciudadana.
- 12) Sobre la pertinencia del proyecto cabe señalar que, como se puede ver en el punto 3.7, la demanda por asistencia técnica y capacitación por parte de las municipalidades en el Perú es muy alta y poco atendida. El proyecto ha logrado colocarse en el centro de la necesidad de los gobiernos locales, brindando el servicio que requerían a la par que incidiendo en la incorporación de enfoques clave de defensa de derechos como el de género, interculturalidad y defensa de la niñez.
- 13) En términos de coherencia, el proyecto tiene un diseño a base de tres resultados y 11 indicadores de cumplimiento del objetivo específico. En general, la mayoría de estos indicadores, así como los de resultado tienen correspondencia con las actividades diseñadas salvo en algunos casos señalados en el informe. Se sugiere, en adelante, tratar de no duplicar algunos indicadores de resultados y reducir su número, a fin de tener un sistema más ágil de seguimiento del proyecto.

7. Recomendaciones

Recomendaciones para el CGPA:

- La institución tiene un importante reconocimiento ganado entre las y los funcionarios públicos, muchos de ellos formados por los cursos de especialización de su Escuela de Gobernabilidad. La calidad formativa permite hablar de un “sello Guaman Poma”, como se señala en el acápite de impactos. El proyecto se suma al largo compromiso del CGPA llenando un grave vacío del Estado en la implementación de la reforma descentralista del siglo XXI. Pero podría aprovecharlo más. Luego de revisar la documentación presentada por el propio CGPA y de recoger información de campo se sugiere:
 - a. Construir la noción de comunidad CGPA, avanzando en la construcción de una red, entre las y los funcionarios que han sido capacitados por el CGPA. Puede lograrse con acciones puntuales, que no demanden un excesivo trabajo a la institución y que sean incluidas en próximos proyectos como: i) foro anual de actualización, sólo para egresados del CGPA; ii) Drive actualizado con información elaborada por el CGPA accesible para egresados; iii) Portal de información actualizada – con contactos – de las y los egresados.
 - b. Avanzar en la consolidación del rol de la Escuela de Gobernabilidad en el Sur Andino. Hay una creciente dinámica territorial, en torno a problemas sociales comunes y a dinámicas económicas, como la minera, que conectan a Cusco con Apurímac de manera muy clara, así como con Arequipa y Puno. El CGPA podría

lograr posicionarse como un centro de pensamiento y de capacitación a las y los funcionarios regionales y municipales del surandino en la construcción de un cuerpo de servidores públicos que puedan articular territorialmente estrategias de desarrollo desde los gobiernos locales y regionales.

- c. Incidencia en el gobierno nacional para la articulación de los programas formativos del CGPA con los de la Escuela Nacional de Administración Pública, ENAP, de SERVIR. Los proyectos del CGPA podrían incluir, entre las acciones a desarrollar, convenios de trabajo con el equipo de SERVIR. De esta manera, el subsidio que otorga la cooperación podría servir para facilitar el encuentro y construir una relación de confianza con esta entidad, encargada de desarrollar el proceso de capacitación permanente de las y los servidores públicos.
- Un elemento poco relevado por los informes del CGPA y que por el contrario es muy valorado por parte de las y los funcionarios son las *herramientas de gestión* construidas desde sus necesidades. Desde programas de cómputo para la actualización de cuentas, hasta sistemas operativos para el almacenamiento de información. Se sugiere:
 - a. Este conocimiento adquirido, que parte del reconocimiento de los saberes y necesidades de las y los funcionarios municipales debería tener una presentación diferente, tanto en la plataforma web del CGPA como en los proyectos presentados a la cooperación. Una Caja de Herramientas Colaborativa.
 - b. Una manera de difundir y posicionar los productos logrados – las herramientas – por el CGPA es intentar una alianza estratégica con el portal Municipio Al Día, de la Secretaría de Descentralización de la PCM. Plataforma consultada por un número importante de municipalidades a nivel nacional.
- Sobre el diseño de los proyectos. El CGPA responde a las necesidades de las y los funcionarios municipales, con quienes trabaja de cerca, así como de las organizaciones sociales presentes en el territorio. Es probable que esta demanda lleve a la institución a buscar cubrir, de manera general, la mayor cantidad de requerimientos. Esta actitud es muy valorada por quienes son beneficiarios de los proyectos, como el que se ha evaluado. Sin embargo, no es siempre lo mejor para la ejecución y el seguimiento de los proyectos. Algunas sugerencias sobre el análisis de coherencia y eficiencia del proyecto:
 - a. Muchas actividades, en particular campañas de incidencia y sensibilización, tienen un resultado mayor del esperado en parte por la habilidad del CGPA de combinar recursos y esfuerzos comunes entre los diversos proyectos que maneja. Esa combinación debe estar reflejada en los informes. No hacerlo, da a entender que con los recursos asignados al proyecto es viable completar el alto número de actividades desarrolladas. Mostrar la sinergia es bueno, pone en evidencia la fortaleza del CGPA para sumar y para multiplicar recursos.
 - b. En la ejecución del proyecto se detectó una necesidad fundamental en las áreas de asistencia social. Como se ha señalado en el informe las DEMUNA, especializadas en defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes, en la práctica asumían las tareas de CIAM, para la atención de adultos mayores, y de OMAPED, para la

atención de personas con discapacidad. La decisión del CGPA fue apoyar a las y los funcionarios también en estos servicios y entablar coordinación con organizaciones de personas con discapacidad y de adultos mayores. Esto ha enriquecido el trabajo, sin embargo, ha supuesto un sistema de seguimiento más complejo y en algunos casos, como el reporte de actividades, puede dificultar identificar los ejes formalmente comprometidos. Se recomienda:

- Llevar un registro separado, para rendir cuentas sobre los indicadores expresamente comprometidos y luego hacer un reporte de las actividades complementarias o adicionales.
 - Buscar la incorporación formal, en los indicadores, de las nuevas áreas de trabajo incluidas en el proyecto.
- c. Necesario repensar la formulación de indicadores. Muchos de los indicadores comprometidos dependen mucho de la voluntad de actores externos a la institución. Una mirada cerrada del trabajo que realizan podría mirar sólo cuantitativamente el resultado del proyecto y no los procesos desplegados. Algunos ejemplos con algunas propuestas:
- El trabajo hecho con la formulación de planes estratégicos fue muy valorado por las y los funcionarios. Sin embargo, el indicador de cumplimiento era únicamente la incorporación de los tres enfoques priorizados por el proyecto en objetivos del plan. Algunos de los PEI colocaron como objetivo “priorizar la atención de población vulnerable”, de manera general y recién en las actividades estratégicas se desarrollan los tres enfoques. Para evitar problemas en evaluaciones futuras se sugiere una redacción más general: lograr la incorporación en los planes de los enfoques x, y o z”.
 - Atar los indicadores a resultados y actividades concretas. Como se ha señalado en el acápite de coherencia del proyecto, hay desproporción de actividades que responden a un solo indicador con indicadores – en plural – que están asociados a una única actividad. También se ha encontrado un indicador del OE que no está atado a ninguna actividad concreta del proyecto.

Recomendación para AACID:

- El proyecto ha tenido algunas variaciones, dialogadas con la FSU y aprobadas por AACID. Algunos de los cambios son más operativos, por temas de regulaciones de la autoridad laboral del país. Pero otros son cambios en la estrategia misma del proyecto por condiciones del contexto institucional local. Podría considerarse, dado los contextos cambiantes en espacios institucionales relativamente débiles como los gobiernos locales, redefinir no sólo actividades sino también indicadores del mismo proyecto.
- Ver la posibilidad de que a futuro en caso de proyectos similares, pueda desarrollarse estrategias de monitoreo post proyecto, en la perspectiva de recopilar y sistematizar los impactos que genera en las capacidades de mujeres y hombres y sobre todo los impactos en la mejora de la administración pública, tal como sucedió con los proyectos anteriores.

8. Acciones para la difusión de la evaluación

El país vive en una situación de alta inestabilidad en relación a las medidas de protección por el COVID-19. Perú ha sido el país más duramente golpeado de la región, tanto en número de contagios como en número de muertes. Es por ello que distintas instituciones, tanto públicas como privadas, han restringido al máximo reuniones presenciales. Es por ello que se ha optado por hacer una propuesta de difusión centrada en talleres virtuales, por plataformas de Google Meet o Zoom y sólo de manera presencial en las sesiones programadas del propio CGPA en el marco de sus proyectos en ejecución.

Estas sesiones serían un ejercicio de devolución posterior a la evaluación con quienes participaron brindando su testimonio para la evaluación.

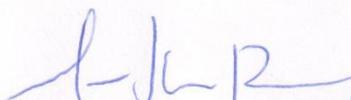
Tabla 8: Acciones de difusión

Tipo de Actor	Información a presentar	Objetivo de sesión
Funcionarios y funcionarias Municipales del área de planeamiento	Principales hallazgos del proceso de elaboración de los PEI – POI y Cuadros de Necesidad y la incorporación de enfoques de género, interculturalidad y defensa de la niñez	Identificar posibles necesidades adicionales en materia de planeamiento estratégico. Socializar la situación actual de los planes, dos años después de su elaboración
Funcionarias y funcionarios de la Gerencia de Desarrollo social y de DEMUNA - OMAPED	Principales hallazgos en el trabajo hecho para: <ul style="list-style-type: none"> • Modernización de la gestión de las DEMUNA y OMAPED • Articulación interinstitucional para la defensa de derechos • Elaboración del PLIO 	Identificar posibles necesidades para la mejora de la atención de población vulnerable, en especial niñas, niños y adolescentes y mujeres. Socializar la situación actual del uso de los MAPRO y sistemas operativos para trámites de casos. Funcionamiento de las mesas de concertación.
Personas que participan en espacios de concertación y vigilancia ciudadana	Principales hallazgos en relación a las acciones de vigilancia de los servicios brindados centrados en al defensa de derechos. Principales hallazgos en relación al trabajo articulado y concertado para campañas conjuntas	Reconocer los límites aún existentes para la vigilancia y la concertación. Valoración de los actuales espacios y los procesos que hubo (o no) de transferencia de información a quienes hoy están ejerciendo la función de vigilancia ciudadana.
Líderes y lideresas de organizaciones de sociedad civil que recibieron capacitación directa	Principales hallazgos del efecto del proyecto, y del trabajo acumulado del CGPA, en la formación de líderes y lideresas. Especial énfasis en los instrumentos de gestión y nuevas habilidades, como la alfabetización digital.	Identificar el reconocimiento colectivo de los avances en la institucionalización de las organizaciones, así como los límites aún existentes para ellas y ellos en miras de identificar otro tipo de necesidades que puedan ser cubiertas por otro proyecto del CGPA.

La FSU y el CGPA incluirán una reseña informativa con los principales datos y conclusiones en su portal web institucional, junto al informe final para que pueda ser descargado por quien lo desee. Esta información también se compartirá por redes sociales y se dejará constancia en sus respectivas memorias institucionales.

Finalmente, la experiencia será difundida en los cursos de especialización, diplomados y maestrías que implementa el Centro Guaman Poma en convenio con la Universidad Católica Sedes Sapientiae.

Lima, 23 de noviembre del 2020



Marisa Glave Remy
SOCIÓLOGA