

# Estrategia de articulación intergubernamental en Madre de Dios

Reconstrucción de la experiencia

*Gobierno Regional de Madre de Dios*  
*Municipalidad Provincial de Tambopata*  
*Municipalidad Distrital de Inambari*  
*Municipalidad Distrital de Las Piedras*  
*Municipalidad Distrital de Laberinto*

Con el apoyo de:



Programa ProDescentralización

Setiembre 2015

Lima, Perú

## **GLOSARIO DE SIGLAS**

EMS: Equipo de Mejora del Servicio.

FOCAS: Functional Organization Capacity Building Process (Diagnóstico y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales)

GGD: Grupo de Gestión Descentralizada.

GL: Gobierno Local.

GR: Gobierno Regional.

ICI: Índice de Capacidades Institucionales.

MD: Municipalidad Distrital.

MINAM: Ministerio del Ambiente.

MP: Municipalidad Provincial.

OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

PIGARS: Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos.

PI: Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

QSIP: Quality Service Improvement Plan (Programa de Mejora de la Calidad del Servicio).

POI: Plan Operativo Institucional.

PIP: Proyecto de Inversión Pública.

RR.SS: Residuos Sólidos.

SIGERSOL: Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos.

SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública.

USAID: United State Agency for International Development.

# ÍNDICE

## Introducción

### 1. Ficha técnica

- 1.1. Alcances de la experiencia
- 1.2. Base legal
- 1.3. Metodología

### 2. Estrategia de articulación intergubernamental: los Grupos de Gestión Descentralizada - GGD

### 3. Reconstrucción de la experiencia de conformación e implementación de la experiencia de articulación intergubernamental en Madre de Dios

#### 3.1. Etapas

- 3.1.1. La conformación del GGD Madre de Dios
- 3.1.2. Aplicación de la metodología de Diagnóstico y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales(FOCAS)
  - Primeros resultados del Índice de Capacidades Institucionales - ICI
  - Implementación del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del GGD Madre de Dios
  - Resultados del Índice de Capacidades Institucionales - ICI 2014
- 3.1.3. Aplicación e implementación del Programa de Mejora de la Calidad del Servicio (QSIP)
  - Aplicación del QSIP
  - Implementación del Plan de Mejora Institucional en cada gobierno descentralizado

#### 3.2. Mejoras en la prestación de servicio en los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios

### 4. Conclusiones y lecciones aprendidas

- 4.1.1. Conclusiones
- 4.1.2. Lecciones aprendidas y desafíos

### 5. ANEXOS

## Introducción

En el marco del proceso de descentralización, las iniciativas de gestión descentralizada resultan clave para elevar la calidad de vida de las personas, dado que se orientan a garantizar la presencia del Estado mediante sus tres niveles de gobierno que, de forma articulada, deben cumplir funciones y prestar servicios a la población.

En los últimos años, el debilitamiento de los consensos que dieron inicio a la reforma descentralista ha propiciado que algunos aspectos del diseño inicial hayan tenido limitados avances; como es el caso de la regionalización que no ha logrado la formación de espacios territoriales más grandes que permitan generar economías de escala. Paralelamente se han transferido más del 92.8% de funciones a los gobiernos regionales. Como resultado de ello, en algunos departamentos existen iniciativas significativas en la implementación de la gestión descentralizada por parte de algunos gobiernos regionales y locales. Estas iniciativas buscan responder a los desafíos que enfrentan los gobiernos subnacionales para prestar servicios a las poblaciones más excluidas del país.

Para enfrentar dichos desafíos, resulta importante promover la articulación intergubernamental en los departamentos para la prestación de servicios que se derivan de las competencias que comparten los gobiernos regionales con los gobiernos locales, y ambos con el Gobierno Nacional; como son, por ejemplo, las competencias en salud, educación y ambiente. La articulación intergubernamental debe contribuir a identificar estrategias conjuntas y mejorar la prestación de los servicios en el territorio.

Es en este contexto que el Programa ProDescentralización de USAID, cuyo objetivo es contribuir a la mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones tradicionalmente excluidas de la Amazonía, alienta la articulación, como práctica de gestión, entre los gobiernos regionales y locales. Una de estas prácticas es la conformación e implementación de la estrategia de articulación a través de los denominados -por el Programa- Grupos de Gestión Descentralizada (GGD) para la prestación de los servicios priorizados en sus áreas de acción y que responden a las competencias que comparten los diversos niveles de gobierno.

Precisamente, el GGD en Madre de Dios, se enmarca dentro de esta línea, dado que se orienta a mejorar la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos mediante una labor que articule al Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Provincial de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Laberinto y Las Piedras. El presente documento tiene como finalidad dar cuenta de la experiencia de conformación y funcionamiento del GGD Madre de Dios, como una estrategia de gestión descentralizada y de articulación de los gobiernos en el territorio.

El documento está compuesto por cinco partes: la primera, contiene una ficha técnica de la experiencia, la segunda describe la práctica de articulación intergubernamental desarrollada en el territorio y cómo participa el Programa ProDescentralización. En la tercera parte se reconstruye en etapas la experiencia de conformación e implementación del GGD mencionado. Finalmente, la última parte contiene las conclusiones y lecciones aprendidas de este proceso que se encuentra en curso.

De esta manera, el Programa ProDescentralización de USAID pone a disposición de las autoridades, funcionarios, funcionarias y población en general el proceso de conformación e implementación del denominado GGD, como un mecanismo o estrategia de articulación intergubernamental en Madre de Dios, con la finalidad de que la experiencia pueda servir de referente a otros gobiernos regionales y locales que estén interesados en impulsar procesos de gestión articulada alrededor de un servicio en el territorio.

## **I. Ficha técnica**

### **I.1 Alcances de la experiencia**

El presente documento tiene como finalidad dar cuenta de los actores, etapas e hitos en la experiencia de conformación del Grupo de Gestión Descentralizada (GGD) Madre de Dios, como un mecanismo o estrategia de articulación intergubernamental en el departamento; así como, de su implementación en el marco de la asistencia técnica que ha brindado el Programa ProDescentralización de USAID a los gobiernos subnacionales que lo integran, desde el año 2013 hasta agosto de 2014.

El GGD en Madre de Dios ha orientado sus esfuerzos de articulación en torno a buscar la mejora en la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos.

Asimismo, esta reconstrucción busca formular reflexiones y recomendaciones para el fortalecimiento de esta experiencia que se encuentra en curso. En otras palabras, las lecciones aprendidas podrán contribuir al fortalecimiento de esta estrategia de articulación intergubernamental para mejorar la prestación del servicio priorizado por el GGD Madre de Dios.

### **I.2 Base legal**

La experiencia de gestión articulada, organizada a través del denominado GGD Madre de Dios y su implementación vinculada al servicio de gestión integral de residuos sólidos tienen como base legal las siguientes normas y lineamientos de políticas públicas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley de Bases de la Descentralización (LBD) - Ley N° 27783<sup>1</sup>.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR) - Ley N° 27867<sup>2</sup>.
- Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) - Ley N° 27972<sup>3</sup>.
- Ley General de Salud – Ley N° 26842<sup>4</sup>.
- Ley General del Ambiente - Ley N° 28611<sup>5</sup>.
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - Ley N° 28245<sup>6</sup>.
- Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (MINAM) - Decreto Legislativo N° 1013<sup>7</sup>.
- Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos<sup>8</sup>.
- Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>9</sup>.
- Política Nacional del Ambiente, Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM<sup>10</sup>.
- Plan Nacional de Acción Ambiental - PLANAA Perú 2011-2021, Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM<sup>11</sup>.

El marco normativo ambiental y de manejo de residuos sólidos parte del reconocimiento constitucional del derecho que tiene toda persona a la protección de su salud y el goce de un ambiente equilibrado; así como también, de la obligación del Estado de determinar las políticas nacionales de salud y ambiente<sup>12</sup>. Establece que le corresponde al Estado promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una

---

<sup>1</sup> Publicada el 20 de julio de 2002.

<sup>2</sup> Publicada el 18 de noviembre de 2002.

<sup>3</sup> Publicada el 27 de mayo de 2003.

<sup>4</sup> Publicada el 20 de julio de 1997.

<sup>5</sup> Publicada el 15 de octubre de 2005.

<sup>6</sup> Publicada el 4 de junio de 2004.

<sup>7</sup> Publicado el 13 de mayo de 2008.

<sup>8</sup> Publicada el 21 de julio de 2000. Modificada por el Decreto Legislativo N° 1065, publicado el 27 de mayo de 2003

<sup>9</sup> Publicado el 24 de julio de 2004.

<sup>10</sup> Aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, publicado el 12 de setiembre de 2012.

<sup>11</sup> Aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2011, publicado el 9 de julio de 2011.

<sup>12</sup> Constitución Política del Perú. Art. 2° inciso 22. Toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

legislación adecuada<sup>13</sup>. Asimismo, la Constitución establece que corresponde a las municipalidades el prestar los servicios necesarios en materia de saneamiento, medio ambiente y sustentabilidad de los recursos naturales conforme a ley<sup>14</sup>.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental señala que los gobiernos regionales y locales forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y en su artículo 4°, dispone que las funciones ambientales se ejercen en forma coordinada, descentralizada y desconcentrada, con sujeción a la Política Nacional Ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental y a las normas, instrumentos y mandatos de carácter transectorial, que son de observancia obligatoria en los distintos ámbitos y niveles de gobierno.

El artículo 10° de la Ley General de Residuos Sólidos regula lo relativo a las obligaciones de las municipalidades en la gestión integral de los residuos sólidos; así, señala que las municipalidades provinciales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a estos, en todo el ámbito de su jurisdicción. Esta tarea deberá realizarse de manera coordinada con los gobiernos regionales a los que les corresponde promover la ejecución, la revalorización o la adecuación de infraestructura para el manejo de los residuos sólidos; así como, para la erradicación de botaderos que pongan en riesgo la salud de las personas y del ambiente.

Entre otras funciones, el artículo 10° de la Ley General de Residuos Sólidos (Ley N° 27314), asigna a las municipalidades provinciales:

- Planificar la gestión integral de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción (Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos – PIGARS), compatibilizando los planes de manejo de residuos sólidos de sus distritos y centros poblados menores con las políticas de desarrollo local y regional; así como, con sus respectivos Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- Regular y fiscalizar el manejo y la prestación de los servicios de residuos sólidos de su jurisdicción.
- Emitir opinión fundamentada sobre los proyectos de ordenanza distritales referidas al manejo de residuos sólidos, incluyendo la cobranza de arbitrios correspondientes.
- Asegurar la adecuada limpieza de vías, espacios y monumentos públicos, la recolección y transporte de residuos sólidos en el distrito del Cercado de las ciudades capitales correspondientes.
- Aprobar los proyectos de infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal.
- Autorizar el funcionamiento de infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal y no municipal, con excepción de lo previsto en la ley.
- Asumir, en coordinación con la autoridad de salud de su jurisdicción y el Ministerio del Ambiente, o a pedido de cualquiera de dichas autoridades, según corresponda, la prestación de los servicios de residuos sólidos para complementar o suplir la acción de aquellos distritos que hayan sido declarados en emergencia sanitaria o que no puedan hacerse cargo de los mismos en forma adecuada. El costo de los servicios prestados deberá ser sufragado por la municipalidad distrital correspondiente.
- Promover y garantizar servicios de residuos sólidos administrados bajo principios, criterios y contabilidad de costos de carácter empresarial.
- Suscribir contratos de prestación de servicios de residuos sólidos con las empresas registradas en el Ministerio de Salud.

Además, dispone que las municipalidades distritales sean responsables por la prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos y de la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción. Los residuos sólidos en su totalidad deberán ser conducidos directamente a infraestructuras de residuos autorizadas por la municipalidad provincial, estando obligados los municipios distritales al pago de los derechos correspondientes. Complementariamente, las municipalidades deben ejecutar programas para la progresiva formalización de las personas, operadores y demás entidades involucradas en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes.

<sup>13</sup> Constitución Política del Perú. Art. 69°.

<sup>14</sup> Constitución Política del Perú. Art 195ª inciso 8. Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

De otro lado, los gobiernos regionales deben promover la adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción. Asimismo, deben priorizar programas de inversión pública o mixta para la construcción, puesta en valor o adecuación ambiental y sanitaria de la infraestructura de residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, en coordinación con las municipalidades provinciales correspondientes. A pedido de la autoridad de salud de su jurisdicción o del Ministerio del Ambiente, y en coordinación con ambos, podrán complementar o suplir la acción de aquellas municipalidades provinciales o distritales que no puedan hacerse cargo de los residuos sólidos de forma adecuada, o que estén comprendidas en el ámbito de una declaratoria de emergencia sanitaria o ambiental. El costo de los servicios prestados deberá ser sufragado por la municipalidad correspondiente<sup>15</sup>.

El artículo 53° de la LOGR establece que corresponde a los gobiernos regionales promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles. En materia de salud corresponde a los gobiernos regionales organizar, implementar y mantener los servicios para la prevención, protección, recuperación y rehabilitación en materia de salud, en coordinación con los gobiernos locales (artículo 49°, LOGR).

En materia de saneamiento, salubridad y salud, corresponde a las municipalidades provinciales regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial; así como, regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente (artículo 80° LOM). Paralelamente, a las municipalidades distritales les corresponde proveer el servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, relleno sanitario y el aprovechamiento industrial de desperdicios. Para ambos tipos de municipalidades, en función a sus capacidades, les corresponde: administrar y reglamentar, directamente o por concesión, el servicio de limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos.

De esa forma, el manejo de los residuos sólidos es un servicio cuya mayor responsabilidad recae en los gobiernos locales; sin embargo, sí existe responsabilidad de los gobiernos regionales y, sobre todo, su prestación demanda la articulación intergubernamental, como se desprende de la normativa glosada. Adicionalmente, las funciones de los gobiernos descentralizados en materia de residuos sólidos deben cumplirse en el marco de las normas nacionales sobre promoción y protección del ambiente, y manejo de residuos sólidos en el contexto del Estado Unitario y Descentralizado. Asimismo, las normas legales directamente vinculadas al manejo de los residuos sólidos deben aplicarse en función de las reglas, principios y objetivos de la Ley General del Ambiente· la Política Nacional del Ambiente<sup>16</sup>y el Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA Perú 2010 – 2021.

### **1.3 Metodología**

La metodología utilizada en la elaboración del presente documento ha sido inductiva, porque a partir de la reconstrucción de hechos acontecidos y decisiones institucionales adoptadas por las autoridades de los gobiernos descentralizados que articulan su gestión alrededor de un servicio priorizado en Madre de Dios, se ha buscado establecer líneas generales de acción que den cuenta de la experiencia.

En ese marco, se ha recogido información a través de testimonios y entrevistas con funcionarios y funcionarias de los gobiernos descentralizados involucrados, así como representantes de la sociedad civil que realizan la labor de vigilancia de la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos.

Se realizaron trece entrevistas a servidores/as, autoridades del departamento y representantes de la sociedad civil. Los criterios para la identificación de las personas a entrevistar fueron tanto el cargo que ocupaban en los gobiernos descentralizados, cuanto el nivel de participación en el GGD Madre de Dios. Esta labor fue realizada entre el 26 y 29 de agosto de 2014.

---

<sup>15</sup> Ley General de Residuos Sólidos, artículo 9°.

<sup>16</sup> Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM – Política Nacional del Ambiente, publicado el 23 de mayo de 2009.

El documento también recoge información de fuentes documentales como actas, ordenanzas u otro tipo de normativa regional o local que se vinculan con la conformación o las acciones desarrolladas en el marco de la experiencia de gestión articulada, a través del GGD Madre de Dios.

## **2. Estrategia de articulación intergubernamental: los Grupos de Gestión Descentralizada - GGD**

El Programa ProDescentralización de USAID tiene por objetivo promover la mejora de la gestión descentralizada para brindar servicios más efectivos en beneficio de las poblaciones más necesitadas de la Amazonía peruana.

Con esta finalidad, desde el primer año de su implementación, ProDescentralización promovió la práctica de articulación de los diversos niveles de gobierno en el territorio a través de la conformación de iniciativas de articulación intergubernamental que denominó “Grupos de Gestión Descentralizada-GGD”. La formación de estas iniciativas se produjo en cada uno de los departamentos de la Amazonía.

La formación de GGD es una estrategia de articulación para mejorar la prestación y el impacto de los servicios en el territorio. Se trata de un espacio que reúne al gobierno regional, un gobierno local provincial y, al menos, dos o tres gobiernos locales distritales con el objetivo de promover un trabajo coordinado para la prestación articulada de un servicio público, en el marco de sus competencias compartidas, ya sea en materia de salud, educación o ambiente.

Lo que se busca es promover la articulación de esfuerzos de los gobiernos en el territorio en torno a un servicio priorizado por los diversos actores (gobiernos regional, local-provincial y local-distrital) para una gestión común, a partir de las competencias y funciones que corresponde a cada nivel de gobierno.

### **¿Qué se busca con estas iniciativas de articulación?**

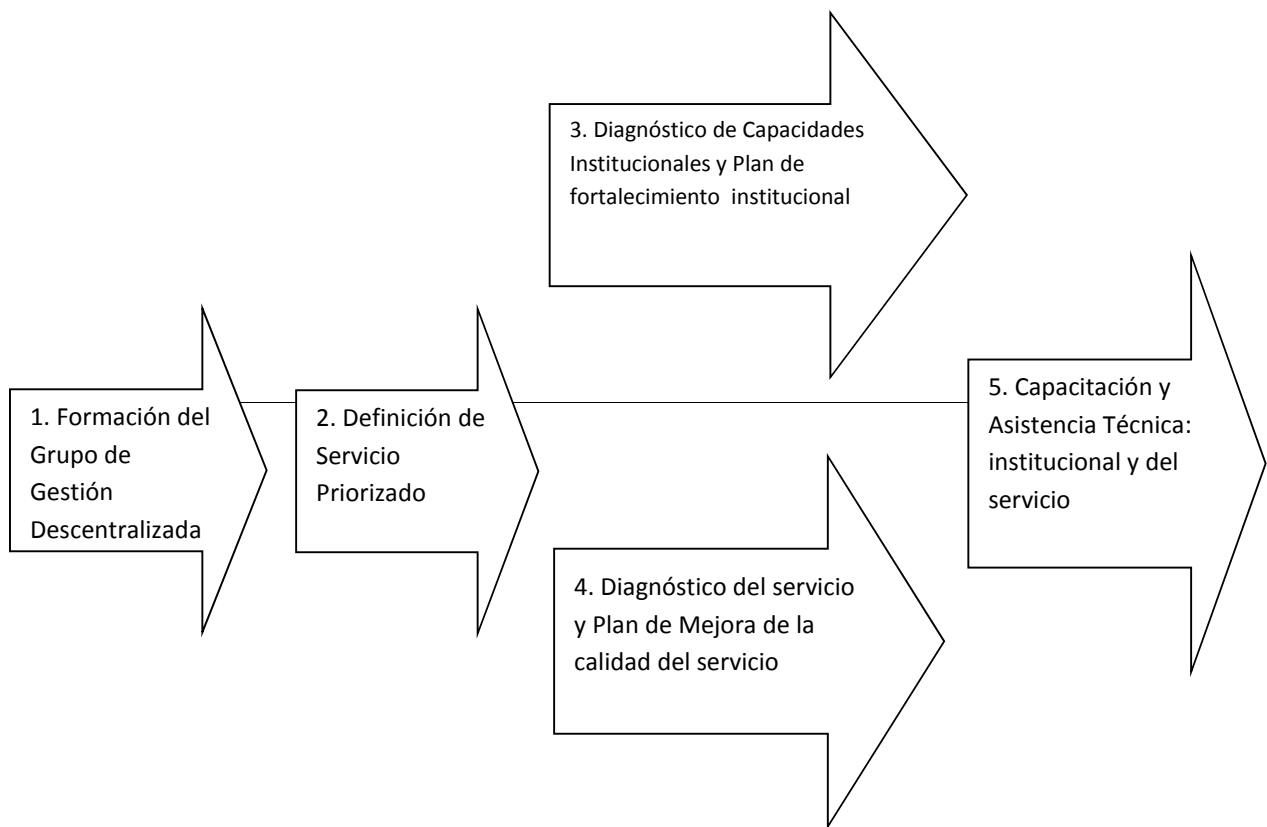
Con estas iniciativas de articulación el Programa ProDescentralización de USAID busca contribuir en:

- La promoción de esfuerzos cooperativos entre los diversos niveles de gobierno en el territorio.
- La generación de una práctica de gestión articulada de los servicios, donde cada nivel de gobierno aporta y asume responsabilidades de acuerdo con sus competencias y funciones.
- El alineamiento de las políticas nacionales en el territorio y fortalecer el liderazgo del nivel regional.
- El desarrollo y documentación de experiencias positivas de gestión descentralizada.

En suma, lo que se busca es la institucionalización de una práctica de gestión pública coordinada y articulada en el territorio, con la finalidad de prestar servicios más efectivos a la población.

Tomando en cuenta la complejidad de los desafíos a ser enfrentados en el proceso de descentralización y en la articulación intergubernamental, para la propiciar esta práctica de gestión descentralizada se planteó la siguiente ruta a seguir:





### 1) Formación de los GGD

Para la identificación de los gobiernos locales que participarían de esta iniciativa de articulación, se establecieron un conjunto de criterios para su selección:

#### Criterios para la selección del gobierno local provincial

- Densidad poblacional.
- Brechas en educación, salud, medio ambiente.
- Voluntad política de las autoridades.
- Accesibilidad y seguridad para los desplazamientos.
- Deseable trabajar en provincias que hayan formado parte de la Estrategia Nacional de Inclusión Social “Crecer para incluir” del MIDIS – P20. Esta Estrategia fue desarrollada en veinte provincias, por lo que el Programa ProDescentralización de USAID, dado su ámbito de trabajo, sólo podría considerar a las provincias de Condorcanqui, Datem del Marañon y Lamas.

#### Criterios para la selección de, al menos, tres gobiernos locales distritales

- Densidad poblacional.
- Brechas en educación, salud, medio ambiente.
- Afectación de los derechos de mujeres y comunidades nativas en los servicios seleccionados.
- Voluntad política de las autoridades.
- Accesibilidad y seguridad para los desplazamientos.
- Conectividad-accesibilidad o proximidad entre los GL distritales.
- Existencia de asociaciones o mancomunidades que faciliten el trabajo en la zona.
- GL distritales en los que USAID haya tenido o tenga intervenciones, sobre todo proyectos de educación, salud o ambiente.

### 2) Definición del servicio priorizado

Para la definición del servicio a priorizar resultó necesario:

a. Conocer y contar con información sobre:

- Los principales problemas o brechas sociales en materia de salud, educación o ambiente. Es decir información estadística elaborada por la gerencia general, de planificación o de desarrollo social de los gobiernos regionales y locales.

- Las competencias compartidas por el gobierno regional, el local provincial y el local distrital en materia de salud, educación o ambiente.
  - Los servicios orientados a enfrentar los problemas o brechas identificadas.
- b. Con esta información los gobiernos participantes de la iniciativa de articulación priorizaron la atención conjunta de una de esas brechas o problemas y el servicio que requería ser fortalecido en el departamento con la participación de todos los gobiernos (regional, local provincial y local distrital).

### 3) Diagnóstico de capacidades institucionales y plan de fortalecimiento de capacidades

Una vez identificados y comprometidos los gobiernos con la iniciativa de articulación intergubernamental para la mejora de la prestación de un servicio determinado y seleccionado, el Programa propone iniciar un proceso que tiene por resultado un diagnóstico de capacidades institucionales en función del servicio priorizado. Este diagnóstico es el resultado de la aplicación de la herramienta FOCAS<sup>17</sup> en las entidades gubernamentales que forman parte del GGD.

El FOCAS<sup>18</sup> es una herramienta de diagnóstico sencilla y semi-estructurada, que estima la capacidad de gestión de los gobiernos descentralizados a través de la valoración de los niveles de desarrollo institucional existentes para la prestación del servicio que el GGD ha elegido o priorizado. El objetivo general del FOCAS es identificar áreas de desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional para mejorar la gestión y la gobernanza (regional o municipal); así como, las capacidades institucionales para promover la participación y vigilancia ciudadanas. En esa línea, entre otros resultados, permite:

- Identificar el estado general de las capacidades institucionales - fortalezas y debilidades- de los gobiernos que conforman el GGD, para guiar el diseño de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades ajustado a sus necesidades concretas.
- Brindar información para la formulación del Plan de Fortalecimiento de Capacidades en los gobiernos descentralizados.
- Facilitar el monitoreo y la evaluación al proveer una línea de base para la medición de los avances en la implementación de las actividades de fortalecimiento de capacidades emprendidas por los propios gobiernos que conforman el GGD u otras entidades, entre ellas el Programa ProDescentralización de USAID.

El FOCAS parte de la siguiente premisa: el fortalecimiento institucional obedece a un proceso de mejoramiento continuo o un *continuum* de desarrollo de capacidades institucionales que parte del análisis de la capacidad instalada y de funcionamiento teniendo como referente el óptimo desempeño de las funciones y responsabilidades a su cargo. Se consideran las siguientes variables:

- La existencia de personal requerido.
- La capacidad y/o destrezas que demanda la función, en razón de la problemática identificada en los territorios y que afecta a la población destinataria de los servicios.
- La existencia de equipamiento suficiente (infraestructura, mobiliario y tecnología), en razón de las características del gobierno descentralizado u organización.
- La existencia de sistemas, procedimientos y políticas públicas.

La información recogida es cuantificada a través de un Índice de Capacidades Instituciones (ICI) respecto al cumplimiento de las cinco funciones que les corresponde cumplir a cualquier entidad pública: planificación, normativa, administrativa/ejecutiva, control y supervisión, y promoción de la participación

<sup>17</sup> Por sus siglas en inglés: Functional Organization Capacity Assessment Framework (FOCAS)

<sup>18</sup> Programa ProDescentralización de USAID: Instructivo Diagnóstico y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales. Lima, febrero de 2013. Como se describe en este documento el Focas es una metodología flexible y aplicable en distintos contextos que ha sido adecuada al marco legal nacional, a la realidad del país y, en particular, a las características de los territorios de la Amazonía priorizados por el Programa ProDescentralización de USAID. La adecuación de la metodología también ha tenido en cuenta los objetivos del Programa.

ciudadana. Este ICI permite diseñar programas de fortalecimiento institucional a la medida de las necesidades identificadas y que se concretan en acciones de capacitación y asistencia técnica.

El plan de fortalecimiento de capacidades institucionales – resultado de la aplicación del FOCAS - debe ser consensuado con cada gobierno integrante del GGD, en tanto que está dirigido a fortalecer los conocimientos y las habilidades sus cuadros gerenciales y sus equipos técnicos; así como a superar sus debilidades en el cumplimiento efectivo de la materia o servicio priorizado.

**En síntesis la secuencia de desarrollo de capacidades institucionales descrita, permite la identificación de áreas y servicios que pueden ser mejorados para apoyar a los gobiernos descentralizados en el cumplimiento óptimo de sus funciones de administración y gobierno. Asimismo, permite el desarrollo de metas y estándares de desempeño para cada competencia, función y responsabilidad de cada gobierno descentralizado orientado al cumplimiento efectivo de la materia o servicio priorizado.**

Esta metodología que se caracteriza por su flexibilidad se aplica a través de entrevistas a autoridades, funcionarias y funcionarios públicos de gobiernos descentralizados; así como a representantes y personas que integran las organizaciones de la sociedad civil. La información recogida a través de las entrevistas se verifica mediante la revisión de documentos de fuentes secundarias y las visitas a la entidad para hacer observación *in situ*.

El diagnóstico de capacidades institucionales permite elaborar el ICI y analizar la gestión en base a los siguientes aspectos<sup>19</sup>:

- a) La capacidad instalada institucional en términos de:
  - disponibilidad de personal,
  - capacidad técnica del personal, y;
  - equipamiento para ejercer la responsabilidad.

Adicionalmente, el análisis de la capacidad instalada demanda una valoración articulada en dos elementos: la existencia de personal y las capacidades de éste; por tanto, si no existe personal, no se continuará la valoración con la variable de capacidades. De igual modo, la variable referida al equipamiento (infraestructura, mobiliario y tecnología) se valorará como variable independiente a la variable de personal porque puede ocurrir que un gobierno cuente con el equipamiento que le haya sido donado, pero que no disponga de personal suficiente debido a limitaciones de carácter presupuestario.

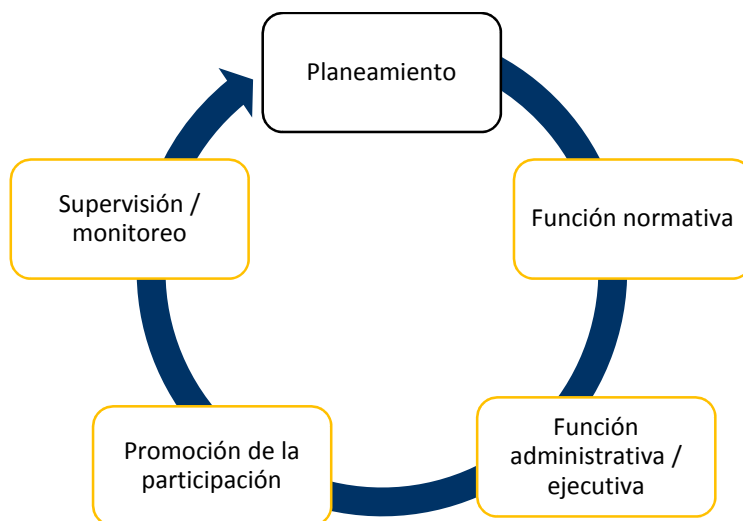
- b) El grado de avance en la implementación de las funciones que permiten la prestación del servicio.

El aspecto que analiza las funciones vinculadas a la prestación del servicio, para el cual se identificará, a manera de progresión, tres niveles: inicio, mínimo y óptimo. A cada nivel se le asignará un valor producto del análisis realizado (observación, recojo de información, registro y reflexión). La asignación de este valor brinda a los integrantes del GGD el reconocimiento del nivel de sus capacidades y los procesos implementados para alcanzarlas; asimismo, permite la elaboración del ICI que mide el desempeño de cada gobierno descentralizado en función de sus responsabilidades legalmente asignadas, en un rango que va de 0 a 4, donde 4 es el máximo nivel de desempeño.

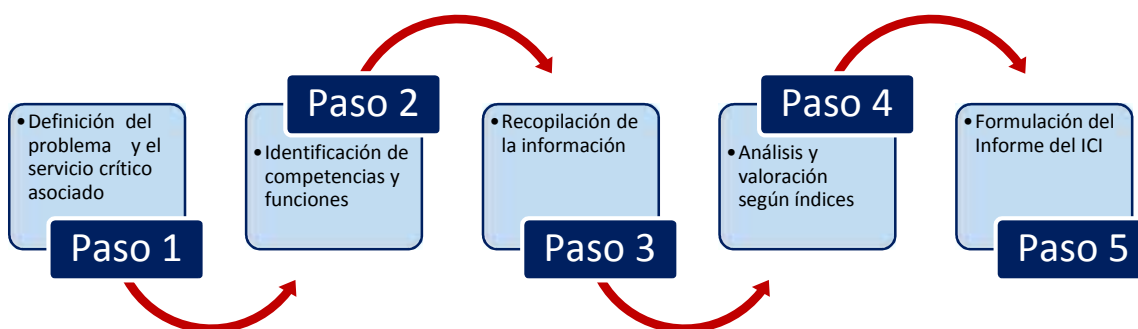
---

<sup>19</sup>Programa ProDescentralización de USAID. Instructivo Diagnóstico y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales – DCI. Lima, febrero de 2013, pp. 16ss

De acuerdo al marco legal peruano, las funciones asociadas a la gestión del servicio que se diagnostica en el marco del FOCAS son las siguientes:



Todo el proceso reseñado puede graficarse de la siguiente manera:



#### 4) Diagnóstico del servicio y plan de mejora

Paralelamente al diagnóstico de capacidades institucionales, el Programa propone realizar un diagnóstico del servicio identificando los principales procesos de gestión en la provisión del servicio y los problemas para que este se brinde de manera oportuna y con calidad a la población. Este diagnóstico del servicio es el resultado de la aplicación de la herramienta QSIP<sup>20</sup> en las entidades gubernamentales que forman parte del GGD y que tienen a su cargo la provisión del servicio.

QSIP es la segunda herramienta propuesta por el Programa y es definida como un conjunto de acciones orientadas a cambiar y adoptar nuevas actitudes, comportamientos y prácticas dentro de una institución pública, en el marco de una cultura enfocada en los procesos para la provisión del servicio al destinatario final, en la calidad del servicio y orientada a la persona como sujeto de derechos y agente activo en la mejora del servicio. En esa medida, se trata de una herramienta complementaria al FOCAS dado que se concentra en la mejora de prestación articulada de servicio por parte de los gobiernos descentralizados integrantes del GGD.

<sup>20</sup> Por sus siglas en inglés: Quality Service Improvement Program (QSIP)

El QSIP permite definir una idea compartida del servicio público de excelencia que los gobiernos descentralizados esperan brindar a la ciudadanía y que debe guiar las acciones de todos los integrantes del GGD; así como facilitar un proceso continuo de mejora, articulación, retroalimentación y acercamiento entre los gobiernos descentralizados, el personal que trabaja en ellos y la ciudadanía para lograr una mejor prestación de los servicios. Al mismo tiempo, establece una línea de base que sirve de referencia sobre la calidad de la prestación del servicio público y el liderazgo interno presente en las instituciones descentralizadas de gobierno desde la perspectiva de los servidores públicos y la ciudadanía.

El QSIP consta de cuatro etapas<sup>21</sup>. La primera que comprende la sesión de visión y valores, y de auditoría del servicio; mientras que la segunda, básicamente la constituye el taller para la mejora del servicio y planificación de la acción, siendo el producto de esta etapa el Plan de Mejora de la Calidad de Servicio. La tercera etapa está compuesta por el acompañamiento y asistencia técnica en la implementación del Plan de Mejora y el taller para el fortalecimiento de capacidades en el servicio dirigido a las personas destinatarias del servicio. Finalmente, la cuarta etapa que comprende la sesión de logros, resultados y siguientes pasos. Para la implementación de estos pasos se requiere la conformación de un Equipo de Mejora del Servicio (EMS) en cada uno de los gobiernos que forman parte del GGD, que es el encargado de darle seguimiento adecuado al cumplimiento de los acuerdos y de las actividades programadas en el Plan.

#### **5) Capacitación y asistencia técnica: institucional y del servicio**

Como se mencionó las dos herramientas FOCAS Y QSIP, propuestas por el Programa, arriban en un Plan de fortalecimiento de capacidades institucionales y un plan de mejora del servicio, respectivamente. Ambos planes son acompañados por acciones de capacitación y asistencia técnica del Programa, sobre la base de otras iniciativas (de capacitación y asistencia técnica) en curso o promovidas de manera expresa en los gobiernos integrantes del GGD y en otras instituciones. Dichos planes son medidos pasado un periodo (deseable cada año).

Adicionalmente, la estrategia de articulación a través de los GGD, consideró la necesidad de generar sinergias con otras entidades en los territorios, con el fin de optimizar recursos que redunden en el buen funcionamiento del GGD. Así, se contempló la necesidad de identificar otros programas o proyectos de la cooperación que trabajaban con los servicios vinculados a educación, salud y ambiente en el territorio.

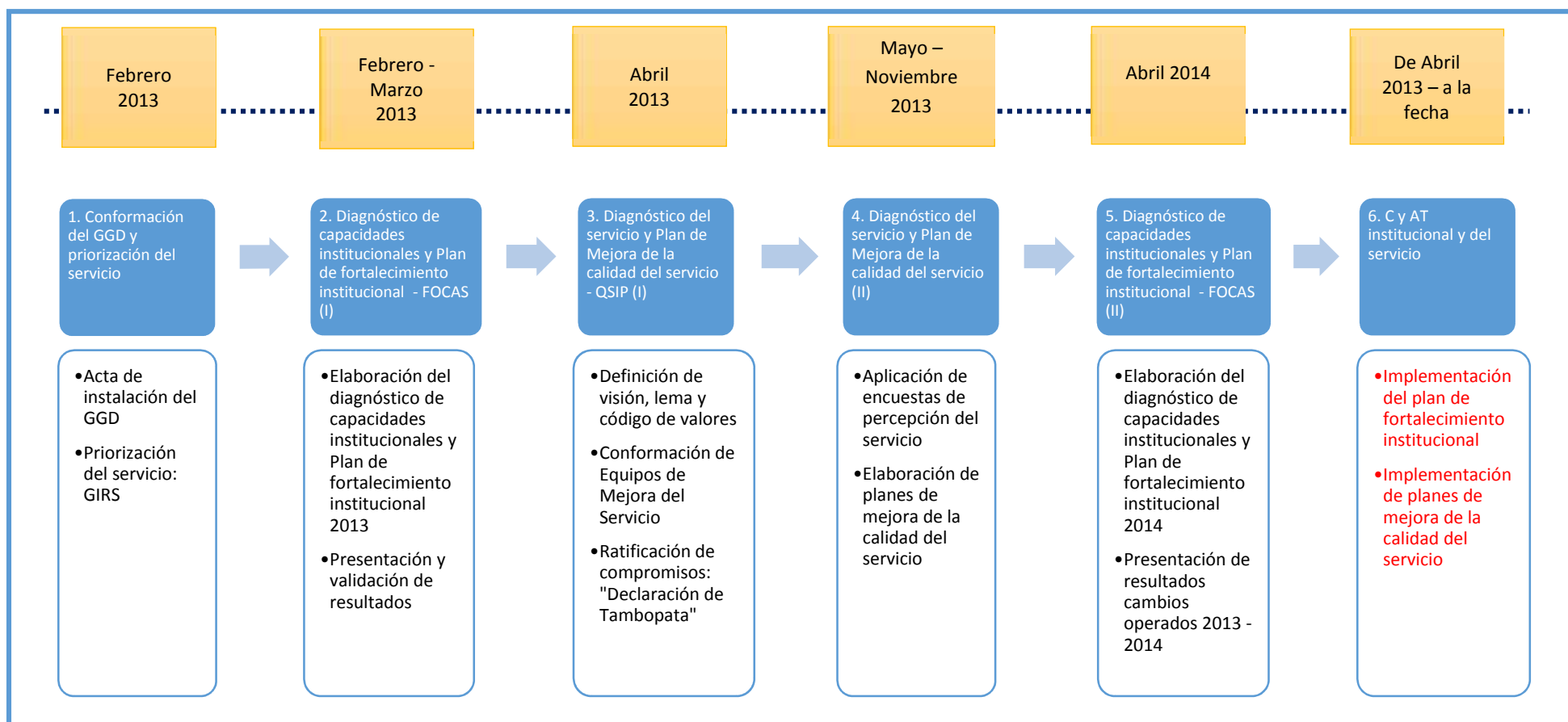
---

<sup>21</sup> Programa de Mejora de la Calidad de los Servicios. "Mejora de la gestión descentralizada de los servicios en beneficio de las poblaciones tradicionalmente excluidas". Lima, julio 2013, pp. 12ss.

### 3. Reconstrucción de la experiencia de conformación e implementación del GGD – Madre de Dios

#### 3.1. Ruta de la experiencia del GGD de Madre de Dios

La implementación de la experiencia de articulación de la gestión desarrollada por el GGD Madre de Dios ha sido larga, se inició en febrero de 2013 y a la fecha de cierre de la presente reconstrucción, sigue en marcha. Por ello - a efectos de realizar un corte - toda la información que se consigna se cierra al 31 de diciembre del 2014. La ruta de la experiencia es posible apreciarla en el siguiente gráfico en el que se identifican la línea de tiempo y las etapas:



Es importante señalar que las etapas 1 (conformación del GGD) y 2 (Diagnóstico de capacidades institucionales) no fueron en el caso del GGD de Madre de Dios etapas sucesivas, sino que se dieron en algunos casos de manera simultánea.

### 3.1.1. La conformación del GGD Madre de Dios y priorización del servicio

Una vez identificados (siguiendo los criterios generales para la identificación de los gobiernos locales descritos en el punto 2) los potenciales gobiernos descentralizados a los que se invitó a participar en la experiencia de gestión articulada en Madre de Dios, el Programa tomó contacto con sus máximas autoridades. La voluntad política y el compromiso de las autoridades fue determinante para la conformación del grupo de gobiernos decididos a articular esfuerzos en Madre de Dios, al que el Programa denominó GGD de Madre de Dios<sup>22</sup>.

La práctica de articulación en Madre de Dios denominado GGD Madre de Dios quedó conformado por el Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Laberinto y Las Piedras, y tiene como primer hito la reunión de fecha el 5 de febrero de 2013 en el que se decide trabajar en el área de ambiente, específicamente en la gestión integral de residuos sólidos (GIRS), siguiendo las pautas para la priorización de los servicios a ser abordados proporcionados por el programa.



La GIRS y los servicios asociados a él fue priorizado por los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios en atención a los siguientes considerandos: i) que la población está expuesta a mayores riesgos de salud, ii) la acumulación de residuos contaminantes en las vías urbanas y rurales, iii) la población usuaria evidencia limitado manejo en lo que respecta a la recolección y disposición de los residuos sólidos y iv) las inadecuadas prácticas en el manejo de los residuos sólidos por parte de la población.

De las entrevistas realizadas, los factores que aportaron al involucramiento de los gobiernos en el espacio de articulación y que contribuyeron a priorizar la gestión integral de los residuos sólidos y los servicios asociados a ella fueron los siguientes.

- El identificar las competencias y responsabilidades de cada nivel de gobierno, especialmente la responsabilidad del gobierno regional en la GIRS fue clave.

**Al Gobierno regional le corresponde:**

- Promover la ejecución, la revalorización o la adecuación de infraestructura para el manejo de los residuos sólidos; así como, para la erradicación de botaderos que pongan en riesgo la salud de las personas y del ambiente.
- Priorizar en el ámbito de su jurisdicción proyectos de inversión pública o mixta para la construcción, puesta en valor o adecuación ambiental y sanitaria de la infraestructura de residuos sólidos, en coordinación con las municipalidades provinciales del departamento.

***En esa medida, y considerando que ejerce funciones en todo el departamento, su participación en el GGD Madre de Dios era esencial; de ahí la respuesta inicialmente positiva de las autoridades regionales para sumarse al trabajo conjunto.***

<sup>22</sup> Cfr. Resolución Ejecutiva Regional N° 1100 – 2012-GOREMAD/PR de 8 de noviembre de 2012 y la Resolución Ejecutiva Regional N° 120-2013-GOREMAD/PD de 18 de febrero de 2013 mediante las cuales se conforma y reconforma el equipo técnico del Gobierno Regional que participa de las actividades del GGD.

- El valorar y visualizar que la articulación aportaría los mayores impactos y cambios en el corto plazo para la solución de problemas que afectan a la población mejorando la provisión de los servicios públicos.

- El trabajo que pudiera desarrollarse con la municipalidad provincial resultaba clave desde el punto de vista del impacto positivo que podría tener la mejora en la prestación de servicios en un número importante de la población que debe recibir el servicio<sup>23</sup>.
- La participación en el GGD también es valorada porque es considerada una oportunidad resolver los problemas vinculados al tratamiento de residuos sólidos, dándoles un tratamiento integral<sup>24</sup>

- El visualizar al GGD como un espacio de coordinación, construcción de consensos y llegar a acuerdos conjuntos que no es usual entre gobiernos de diferentes niveles:

- Para los funcionarios y funcionarias de la MP de Tambopata, la conformación del GGD fue considerada valiosa porque permitía abrir un espacio de coordinación con el gobierno regional<sup>25</sup>.
- La propuesta fue entendida como una oportunidad para actuar de forma articulada en la prestación de un servicio que tiene impacto directo en la salud de la población; sobre todo considerando que la articulación con las municipalidades no había sido una práctica de gestión a pesar de las competencias que compartían. Por el contrario, existía ausencia de diálogo entre las autoridades<sup>26</sup>.
- Para los funcionarios de las municipalidades distritales, la oportunidad de trabajar en coordinación con la municipalidad provincial y el gobierno regional fue una razón considerada para tomar la decisión de integrarse. Ello, permitiría romper la lógica de afinidades políticas que generalmente está presente en las coordinaciones entre los niveles de gobierno<sup>27</sup>.
- Este tipo de coordinaciones no se suele producir entre las municipalidades y el gobierno regional. Sin embargo, también manifestaron algunas dudas sobre cuán viable sería la articulación intergubernamental sin el impulso del Programa ProDescentralización de USAID<sup>28</sup>.

- A la posibilidad de contar con asistencia especializada se añade el haber tenido un contacto positivo previo con la entidad que brindaría la asistencia técnica especializada a lo largo de la experiencia de articulación.

- En algunos funcionarios del gobierno regional se mantenía el recuerdo del trabajo desarrollado con el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización (2011-2012), se consideró que la propuesta del Programa contribuiría a mejorar la labor del gobierno regional.<sup>29</sup>
- El gerente General de la municipalidad distrital de Las Piedras había sido capacitado por PRODES en la primera y segunda etapa, cuando se desempeñaba como funcionario público en una Municipalidad de San Martín.
- La participación en el GGD es valorada porque es considerada una oportunidad para recibir orientaciones y asistencia técnica de calidad para fortalecer las capacidades de la municipalidad<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MP de Tambopata.

<sup>24</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MP de Tambopata.

<sup>25</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MP de Tambopata.

<sup>26</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios.

<sup>27</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Distrital de Inambari.

<sup>28</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Distrital de Las Piedras.

<sup>29</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios.

<sup>30</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MP de Tambopata.



- Algunos funcionarios locales no acaban de identificar el GGD Madre de Dios como una estrategia de articulación entre niveles de gobierno para mejorar la prestación del servicio, sino como una suerte de condición que les permitió y permite acceder a asistencia técnica<sup>31</sup>.
- Sumarse al GGD les permitiría contar con asistencia técnica para dar tratamiento adecuado a los residuos sólidos. Incluso, se afirma que formar parte del GGD ha contribuido con los avances realizados por la municipalidad en el manejo de los residuos sólidos del distrito<sup>32</sup>.
- Una oportunidad para recibir asistencia técnica que iba a contribuir a su mejora institucional y a la prestación del servicio<sup>33</sup>.
- Era una oportunidad de recibir asistencia técnica<sup>34</sup>.

- La identificación de beneficios a nivel institucional específicamente la posibilidad de evaluarse y superar deficiencias:

- Se valoró mucho la posibilidad de recibir asistencia técnica, tanto para mejorar institucionalmente como para lograr el objetivo de elaborar un Proyecto de Inversión Pública-PIP para atender los riesgos sanitarios en el departamento, aunque en la fecha en que se llevaron a cabo las entrevistas para la elaboración de este documento, el PIP era visto como un reto para la siguiente gestión regional<sup>35</sup>.
- Consideraron el trabajo en el GGD como una oportunidad para evaluarse y superar sus deficiencias<sup>36</sup>
- Brinda a la municipalidad herramientas para autoevaluarse en cuanto a la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos y permitido contar con un diagnóstico<sup>37</sup>.

- En la experiencia de Madre de Dios, se realizó la revisión de diagnósticos existentes con información y datos sobre la situación socio-económica departamental y del estado de las políticas regionales. Esta información sirvió de base para tomar decisiones sobre la conformación del GGD.

Entre febrero y junio del año 2013 el Programa ProDescentralización de USAID y los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios sostuvieron reuniones para conocer las metodologías de trabajo que permitieran realizar dos tareas: i) el fortalecimiento institucional de cada gobierno para la prestación del servicio en materia de GIRS, y; ii) la adopción conjunta de un plan o planes para mejorar las capacidades institucionales y mejorar la calidad de la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos.

Para cada una de estas tareas, ProDescentralización aplicó las dos metodologías, mencionadas en el Estrategia de articulación intergubernamental:

- i) Diagnóstico y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (FOCAS) orientada a la materia identificada (Ambiente) y al servicio priorizado (Gestión integral de residuos sólidos), para la identificación del Índice de Capacidades Institucionales (ICI), a partir del cual se elabora un Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para cada uno de los gobiernos del GGD Madre de Dios; y,

<sup>31</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MP de Tambopata.

<sup>32</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MD de Inambari.

<sup>33</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MD de Las Piedras. Cabe mencionar que la visita de campo coincidió con la semana de preparación de las actividades de aniversario del distrito, por ello la información recabada mediante entrevistas fue limitada.

<sup>34</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MD de Laberinto.

<sup>35</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios.

<sup>36</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MP de Tambopata.

<sup>37</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la MD de Inambari.

- ii) Programa de Mejora de la Calidad del Servicio (QSIP) cuya finalidad es la adopción conjunta de un plan de mejora del servicio elegido o priorizado por el GGD (asociado a la gestión integral de residuos sólidos).

Ambas metodologías se orientan a mejorar la gestión pública descentralizada y han sido aplicadas con mucho éxito en otros países, tanto para mejorar las capacidades institucionales como para hacer más eficiente la prestación de los servicios. Además, fueron adaptadas al caso peruano y al reto que suponía trabajar de forma articulada con varios gobiernos (gobiernos regionales, gobierno local provincial y gobiernos locales distritales).

Las reuniones para dar a conocer los componentes de ambas metodologías se llevaron a cabo, como ha sido señalado, entre los meses de febrero a junio de 2013. Luego, fueron aplicadas en cada uno de los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios y, a partir de su aplicación, se pudo identificar líneas de acción en cuanto a capacitación y asistencia técnica como se describe más adelante.

### 3.1.2. Aplicación de la metodología de Diagnóstico y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (FOCAS) y elaboración de Plan

En el caso del GGD Madre de Dios, la aplicación de FOCAS a cada uno de los cinco gobiernos que lo conforman se realizó entre el 6 y 8 de febrero de 2013, los resultados fueron la línea de base para la elaboración de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el GGD.

#### ➤ Primeros resultados del Índice de Capacidades Institucionales - ICI 2013

La presentación de los resultados de aplicación del FOCAS al GGD se realizó entre el 14 y 17 de mayo de 2013; primero se llevó a cabo una presentación general a los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios y, posteriormente, presentaciones en reuniones bilaterales con el gobierno regional y con cada una de las municipalidades. No todas las entidades tuvieron la misma receptividad sobre los resultados presentados y ello determinó el nivel de involucramiento de cada una de ellas en las siguientes etapas del trabajo del GGD. Ello, a pesar que de las entrevistas realizadas se desprende la coincidencia sobre la claridad y sencillez de la metodología. Incluso, se destaca que permite contar con resultados medibles o verificables sobre las debilidades de gestión, los problemas que cada entidad debía enfrentar y los medios con los que contaba<sup>38</sup>.

En términos generales, los resultados del diagnóstico indicaron que tanto el Gobierno Regional de Madre de Dios como la Municipalidad Provincial de Tambopata, y las Municipalidades Distritales de Inambari, Laberinto y Las Piedras no disponen de capacidad instalada (número de personal, personal capacitado y equipamiento) para llevar a cabo con éxito las diferentes funciones asignadas por la ley en materia de los residuos sólidos. De igual modo, indica que el ejercicio de las funciones vinculadas a la prestación del servicio no ha sido cumplido, dado que no se habían desarrollado las acciones esenciales ni incorporado en los documentos de gestión la materia de gestión de residuos sólidos. El ICI inicial de cada uno de los cinco integrantes fue el siguiente:

#### Gobierno Regional de Madre de Dios

Funciones	ICI Máximo	ICI 2013
Planeamiento	4.00	2.00
Normativa reguladora	4.00	1.83
Promoción de la participación	4.00	2.17
Ejecutiva	4.00	1.50
Supervisión y control	4.00	1.33
<b>Promedios</b>	<b>4.00</b>	<b>1.77</b>

<sup>38</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Distrital de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Las Piedras y Laberinto.

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

### Municipalidad Provincial de Tambopata

Funciones	ICI Máximo	ICI 2013
Planeamiento	4.00	1.89
Normativa reguladora	4.00	1.52
Promoción de la participación	4.00	1.58
Ejecutiva	4.00	1.57
Supervisión y control	4.00	1.00
<b>Promedios</b>	<b>4.00</b>	<b>1.51</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

### Municipalidad Distrital de Inambari

Funciones	ICI Máximo	ICI 2013
Planeamiento	4.00	1.31
Normativa reguladora	4.00	1.37
Promoción de la participación	4.00	1.33
Ejecutiva	4.00	1.19
Supervisión y control	4.00	1.00
<b>Promedios</b>	<b>4.00</b>	<b>1.24</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

### Municipalidad Distrital de Las Piedras

Funciones	ICI Máximo	ICI 2013
Planeamiento	4.00	1.17
Normativa reguladora	4.00	1.33
Promoción de la participación	4.00	1.50
Ejecutiva	4.00	1.43
Supervisión y control	4.00	1.00
<b>Promedios</b>	<b>4.00</b>	<b>1.29</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

### Municipalidad Distrital de Laberinto

Funciones	ICI Máximo	ICI 2013
Planeamiento	4.00	1.50
Normativa reguladora	4.00	1.53
Promoción de la participación	4.00	1.46
Ejecutiva	4.00	1.55
Supervisión y control	4.00	1.00
<b>Promedios</b>	<b>4.00</b>	<b>1.41</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

En ese escenario, la elaboración y aplicación de un Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales para el GGD Madre de Dios era prioritario. Así, al Plan se incorporó la realización de acciones orientadas a fortalecer capacidades en materia de gestión pública y también la asistencia técnica como mecanismo de soporte y afianzamiento de los temas desarrollados en la capacitación. Las actividades de asistencia técnica especializada, además, se orientarían a mejorar las capacidades institucionales para el cumplimiento de las funciones asociadas a la prestación del servicio de manejo integral de residuos sólidos.

Como parte del Plan, se estableció la realización de reuniones periódicas de los miembros del GGD, con el objetivo de afianzar el compromiso político de las autoridades y funcionarios y de fortalecer el trabajo compartido de los equipos técnicos locales para asegurar su disposición para atender las demandas y requerimientos de la población. Adicionalmente, estas reuniones tendrían como objetivo propiciar alianzas estratégicas entre los gobiernos descentralizados y otras instituciones del Estado para coordinar el desarrollo de acciones articuladas para la solución de problemas del departamento.

En el Plan se identificaron condiciones que debían promoverse al interior de los gobiernos integrantes del GGD para garantizar el fortalecimiento institucional. Así, el compromiso de las autoridades y servidores/as en realizar mejoras en el servicio; la asignación de recursos para mejorar los servicios; la estabilidad y mejora de las remuneraciones del personal, y la disposición del personal gerencial para fortalecer sus capacidades.

### ➤ **Implementación del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales del GGD Madre de Dios**

Como se ha mencionado, los cinco gobiernos que forman parte del GGD no se involucraron con la misma intensidad en la implementación de este Plan, respondiendo de manera desigual a las capacitaciones y asistencias técnicas brindadas por el Programa ProDecentralización de USAID para incrementar su ICI; incluso, en el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios, su participación fue limitada en tanto no se consideró vinculado a la prestación del servicio<sup>39</sup>.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, en la implementación del Plan y la consolidación de capacidades instaladas en cada integrante del GGD se presentaron algunos obstáculos, siendo recurrentes los siguientes: i) el constante recambio, reemplazo o rotación de personal en puestos claves; ii) los limitados recursos humanos y financieros de cada gobierno; iii) el debilitamiento del compromiso de las autoridades y gerentes; iv) el contexto electoral; v) la rivalidad entre municipalidades, y , iv) la falta de tiempo de los/as servidores/as de las distintas municipalidades y el Gobierno Regional para asistir a los talleres y reuniones del GGD<sup>40</sup>.

Como parte del proceso de implementación del Plan, entre setiembre de 2013 y agosto de 2014, se desarrollaron acciones de capacitación y asistencia técnica sobre: gestión pública con enfoque de resultados; elaboración de planes operativos institucionales con enfoque de resultados e incorporando el servicio de gestión integral de residuos sólidos; cumplimiento de las metas de gestión de residuos sólidos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI); mejora de la recaudación de los arbitrios de limpieza pública e impuesto predial; contrataciones del Estado, entre otras.

El GGD, como estrategia de articulación y fortalecimiento de capacidades, se alinea con las estrategias planteadas por el Gobierno Nacional para mejorar la gestión de los territorios y la prestación de servicios. De ahí que haya sido de especial interés de los gobiernos locales contar con asistencia técnica para cumplir con las metas del Plan de Incentivos (PI).

Durante las entrevistas, los servidores y servidoras de los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios identificaron, a las siguientes, como las actividades más valiosas<sup>41</sup>:

- Asistencia técnica para “Mejorar de la Recaudación”:
  - Elaboración de ordenanzas de arbitrios en la Municipalidad Provincial de Tambopata y la Municipalidad Distrital de Inambari. En coordinación con los servidores de la municipalidad, especialista en la materia, elaboraron los informes técnicos de sustento para la elaboración o reforma de las ordenanzas. También se realizó capacitación de los servidores y de las autoridades políticas (alcalde y regidores) sobre el marco normativo

---

<sup>39</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios.

<sup>40</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Distrital de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Las Piedras y Laberinto.

<sup>41</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Distrital de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Las Piedras y Laberinto.

vigente y los procedimientos relacionados a la elaboración y aprobación de la ordenanza.

- Implementación de las ordenanzas de arbitrios en la Municipalidad Provincial de Tambopata y la Municipalidad Distrital de Inambari.
  - Los cuatro gobiernos locales integrantes del GGD han aprobado ordenanzas de ampliación de base tributaria y la realización de la “Campaña Actualízate Predial”. En este marco, también se ha ido avanzando en el elaboración de multas tributarias y canje de deudas; todo ello, con el objetivo de enfrentar el problema de la baja recaudación y mejorar los ingresos tributarios. Así, se destacó la asistencia técnica para la formulación de ordenanzas de la Tasa de Interés Moratorio (TIM) recibida por las Municipalidades Distritales de Inambari y Las Piedras.
- 
- Asistencia Técnica para “Elaborar los estudios de caracterización de residuos sólidos, selección de sitio de relleno sanitario y Planes de Manejo de Residuos Sólidos” en las Municipalidades Distritales de Inambari, Las Piedras y Laberinto. Esta asistencia técnica también se orientó a contribuir con las municipalidades en el cumplimiento de la Meta 45 en materia de residuos sólidos PI.
  - Asistencia técnica para “Elaborar el Plan Operativo Institucional (POI)” del Gobierno Regional de Madre de Dios y la MP de Tambopata. Se trabajó con los funcionarios de ambos gobiernos descentralizados para que incorporen a sus POI el concepto de presupuesto por resultados.
  - Asistencia técnica para “Elaborar el Plan Operativo Institucional (POI)” de las Municipalidades Distritales de Inambari, Las Piedras y Laberinto. Reuniones y talleres de capacitación con funcionarios de las municipalidades distritales en donde se les apoyó en la elaboración del primer POI de la municipalidad, se incorporó el concepto de presupuesto por resultados y se desarrollaron actividades para la mejorar a la prestación de servicio de manejo de los residuos sólidos<sup>42</sup>.
  - Asistencia técnica para “Elaborar el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) de Tambopata para el cumplimiento de la Meta 10 del PI”. Específicamente un especialista en residuos sólidos dirigió al equipo de la MP de Tambopata en el trabajo de campo que condujo a la elaboración del Estudio de Caracterización de Residuos Sólidos y del PIGARS. También se apoyó en el en el levantamiento de información de campo y para las reuniones de validación del PIGARS.
  - Asistencia técnica para el cumplimiento de la Meta 44 del PI, es decir para la selección de sitio para la disposición final de residuos sólidos; así, se brindó asesoría a las municipalidades y se ha avanzado en los siguientes resultados:
    - i. La Municipalidad Distrital de Las Piedras ha adquirido un terreno para el futuro relleno sanitario;
    - ii. La Municipalidad Distrital de Laberinto realizó la selección de sitio para la disposición final de residuos sólidos en un lugar ubicado a más de un kilómetro de distancia de asentamientos poblacionales, de manera que se puede obtener licencia social, sin embargo, problemas con la comunidad Santo Domingo no hicieron posible que el lugar seleccionado sea definitivo;
    - iii. La Municipalidad Distrital de Inambari cuenta con un lugar destinado a la disposición final de residuos sólidos.

Las acciones resaltadas durante las entrevistas no sólo son aquellas que más impacto han tenido en los servidores y servidoras que participan en representación de su gobierno en el GGD Madre de Dios; sino

---

<sup>42</sup> El desarrollo de esta asistencia técnica fue lago debido a la poca disponibilidad de tiempo por parte de los servidores encargados de elaborar este instrumento de gestión. De ahí que con la finalidad de facilitar su labor se proporcionaron ejemplos y modelos que se adaptaran a la realidad de cada municipio.

que también ha contribuido a mejorar, principalmente, el ICI de las municipalidades, como se verá a continuación.

### ➤ Resultados del Índice de Capacidades Institucionales - ICI 2014

La aplicación de FOCAS entre el 14 y 17 de julio de 2014 da cuenta de un nivel de avance en el cumplimiento de las funciones y que se expresan en los resultados del índice de capacidades Institucionales (ICI) de cada uno de los cinco gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios. En particular, se ha podido constatar el inicio del programa de segregación en la Municipalidad Provincial de Tambopata para el cumplimiento de la Meta del PI; asimismo, dicha Municipalidad Provincial cuenta con su PIGARS y las municipalidades distritales con su Plan de Manejo de Residuos Sólidos.

De otro lado, si bien las municipalidades distritales no tenían la práctica de realizar planeamiento operativo, los esfuerzos destinados para que elaboren su POI e incluyan objetivos, acciones y presupuesto vinculado al servicio de manejo de residuos sólidos, han dado frutos. Las municipalidades lograron aprobar su POI para el año 2014.

En ese marco, en comparación de los resultados del ICI año 2013 (fruto de la aplicación de la metodología FOCAS), el segundo ICI año 2014 para cada uno de los cinco integrantes del GGD revela que hubo una ligera mejora, tal como se muestra a continuación:

#### Gobierno Regional de Madre de Dios

<b>Cuadro comparativo ICI 2013-2014 GR Madre de Dios</b>					
<b>Funciones</b>	<b>ICI Máximo</b>	<b>ICI 2013</b>	<b>ICI 2014</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual (%)</b>
Planeamiento	4.00	2.00	2.03	0.03	1.39
Normativa reguladora	4.00	1.83	1.83	-	0.00
Promoción de la participación	4.00	2.17	2.33	0.17	7.69
Ejecutiva	4.00	1.50	1.56	0.06	4.17
Supervisión y control	4.00	1.33	1.50	0.17	12.50
<b>Promedios</b>		<b>1.77</b>	<b>1.85</b>	<b>0.08</b>	<b>4.80</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

#### Municipalidad Provincial de Tambopata

<b>Cuadro comparativo ICI 2013-2014 MP Tambopata - Madre de Dios</b>					
<b>Funciones</b>	<b>ICI Máximo</b>	<b>ICI 2013</b>	<b>ICI 2014</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual (%)</b>
Planeamiento	4.00	1.89	2.35	0.46	24.26
Normativa reguladora	4.00	1.52	2.11	0.58	38.28
Promoción de la participación	4.00	1.58	1.75	0.17	10.53
Ejecutiva	4.00	1.57	2.13	0.56	35.29
Supervisión y control	4.00	1.00	1.54	0.54	54.17
<b>RESULTADOS</b>		<b>1.51</b>	<b>1.98</b>	<b>0.46</b>	<b>30.46</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

#### Municipalidad Distrital de Inambari

<b>Cuadro comparativo ICI 2013-2014 MD Inambari - Madre de Dios</b>					
<b>Funciones</b>	<b>ICI Máximo</b>	<b>ICI 2013</b>	<b>ICI 2014</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual (%)</b>
Planeamiento	4.00	1.31	1.79	0.49	37.23
Normativa reguladora	4.00	1.37	2.08	0.72	52.44
Promoción de la participación	4.00	1.33	1.46	0.13	9.38
Ejecutiva	4.00	1.19	1.76	0.57	48.44
Supervisión y control	4.00	1.00	1.67	0.67	66.67

<b>Promedio</b>		<b>1.24</b>	<b>1.75</b>	<b>0.51</b>	<b>41.49</b>
-----------------	--	-------------	-------------	-------------	--------------

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

### Municipalidad Distrital de Las Piedras

<b>Cuadro comparativo ICI 2013-2014 MD Las Piedras - Madre de Dios</b>					
<b>Funciones</b>	<b>ICI Máximo</b>	<b>ICI 2013</b>	<b>ICI 2014</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual (%)</b>
Planeamiento	4.00	1.17	1.46	0.29	25.00
Normativa reguladora	4.00	1.33	1.47	0.13	10.00
Promoción de la participación	4.00	1.50	1.56	0.06	4.17
Ejecutiva	4.00	1.43	1.77	0.35	24.17
Supervisión y control	4.00	1.00	1.25	0.25	25.00
<b>RESULTADOS</b>		<b>1.29</b>	<b>1.50</b>	<b>0.22</b>	<b>16.84</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

### Municipalidad Distrital de Laberinto

<b>Cuadro comparativo ICI 2013-2014 MD Laberinto - Madre de Dios</b>					
<b>Funciones</b>	<b>ICI Máximo</b>	<b>ICI 2013</b>	<b>ICI 2014</b>	<b>Variación absoluta</b>	<b>Variación porcentual (%)</b>
Planeamiento	4.00	1.50	1.65	0.15	9.72
Normativa reguladora	4.00	1.53	1.65	0.12	7.61
Promoción de la participación	4.00	1.46	1.54	0.08	5.71
Ejecutiva	4.00	1.55	1.96	0.42	26.92
Supervisión y control	4.00	1.00	1.50	0.50	50.00
<b>RESULTADOS</b>		<b>1.41</b>	<b>1.66</b>	<b>0.25</b>	<b>17.94</b>

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID

Como se indicó, se evidencian mejoras en el ICI de cada uno de los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios, destacando la Municipalidad Distrital de Inambari en el que la variación porcentual entre el primer y segundo ICI alcanzó 41.49%. A pesar de ello, todavía es necesario seguir trabajando en el fortalecimiento institucional para el cumplimiento de las funciones asociadas el servicio de manejo de residuos sólidos.

Aunque, la asistencia técnica ha permitido identificar los costos del servicio, ampliar la base tributaria y que las municipalidades cuenten con sus respectivas ordenanzas para el cobro de arbitrios, todavía subsiste el desafío de generar en la población una cultura de pago e identificar mecanismos para reducir la morosidad. A finales del 2014, la evasión tributaria era del 39% en Tambopata, 85% en Inambari, 56.09% en Laberinto y 60% en Las Piedras<sup>43</sup>; por ende, es un reto que deberá asumirse a la par de avanzar en incrementar la cobertura del servicio. Ello, porque las campañas de sensibilización a la población pueden generar cierta proclividad al pago, pero si el servicio no llega o no es satisfactorio se dejará de cumplir con esta obligación<sup>44</sup>.

Finalmente, las capacidades institucionales para la gestión integral de los residuos sólidos tienen como punto crítico la disposición final de estos, dado que no existe ningún relleno sanitario en la provincia. En Tambopata e Inambari se utilizan botaderos controlados que, a su vez, son considerados un avance por parte de sus servidores<sup>45</sup>; mientras que en los otros distritos, todavía existen botaderos simples, como veremos con mayor detalle en lo que atañe al Programa de Mejora de la Calidad del Servicio.

<sup>43</sup> Véase: <http://www.sigersol.pe/2013/menu.php> [consultada el 3 de noviembre de 2014].

<sup>44</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Distrital de Las Piedras.

<sup>45</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Provincial de Tambopata y de la Municipalidad Distrital de Inambari.

### 3.1.3 Aplicación e implementación del diagnóstico del servicio y Plan de Mejora de la Calidad del Servicio (QSIP)

El inicio de la aplicación de la metodología QSIP, a través del diagnóstico del servicio se realizó en el mes de febrero. En el mes de abril, coincidiendo con la etapa de construcción de la Visión y Valores del servicio y en el marco de realización del evento de presentación del Programa ProDescentralización de USAID en Madre de Dios, realizado el 11 de abril de 2013, los gobiernos integrantes del GGD suscribieron la “Declaración de Tambopata” en la que se ratifica la constitución de la iniciativa para trabajar de forma articulada en la mejora de la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos en Madre de Dios. En esta actividad participaron todas las autoridades políticas de los gobiernos integrantes del denominado Grupo de Gestión Descentralizada-GGD y un número importante de servidores/as públicos y líderes sociales.

Entre febrero de 2013 y julio de 2014, se aplicó la metodología QSIP a todo el GGD Madre de Dios; en particular, las primeras tres etapas. En la primera etapa se logró la definición de una visión, valores, lema y objetivos conjuntos del GGD. En la segunda etapa, se elaboró el Plan de Mejora de la Calidad del Servicio, para su posterior implementación en la tercera etapa. Asimismo, con la finalidad de garantizar la implementación efectiva del Plan, en abril de 2013, se eligió un EMS responsable en el Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Provincial de Tambopata y en las Municipalidades Distritales de Inambari, Laberinto y Las Piedras. Sin embargo, debido a la alta rotación de personal, varias de las personas que integraron inicialmente estos equipos ya no forman parte e, incluso, han dejado de laborar en el gobierno regional o municipal<sup>46</sup>.

En abril de 2013, el GGD Madre de Dios adoptó la siguiente visión:

*“Al 2017, el Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial de Tambopata y las municipalidades distritales de Inambari, Laberinto y Las Piedras tienen ciudades limpias, saludables y verdes; los servicios que prestan son dinámicos, modernos, eficientes y de calidad, y se prestan sin distinción alguna al área rural y urbana, para tal fin disponen de equipos modernos e instrumentos de gestión; los servidores públicos están adecuadamente capacitados y comprometidos con la gestión integral de los residuos sólidos; así también, los usuarios de los servicios están sensibilizados y son conscientes en su forma de actuar frente a la problemática de los residuos sólidos, ellos manejan en forma responsable los residuos generados en sus hogares. Al 2017, se ha logrado aplicar correctamente las diferentes normas e instrumentos de gestión que ha permitido minimizar los impactos generados por los residuos en los diferentes entornos ambientales”<sup>47</sup>.*

De igual modo, se definieron los valores para orientar el accionar de todos sus miembros:

- *Trabajo en equipo. Colaboración de todo el personal para garantizar la prestación de los servicios con calidad.*
- *Confiablez en la prestación de los servicios. El prestador del servicio asegura la entrega de los servicios con calidad y puntualidad.*
- *Confianza, compromiso y responsabilidad en la gestión de residuos sólidos. El prestador del servicio garantiza la gestión de los residuos sólidos.*
- *Responsabilidad, eficiencia e innovación. El prestador se hace responsable de la prestación de los servicios y es eficiente en el uso de los recursos; para ello dispone de indicadores de gestión, así también, plantea soluciones innovadoras en beneficio de las personas destinatarias de los servicios.*
- *Respeto mutuo entre usuarios y servidores.*
- *Colaboración y fiscalización de la ciudadanía. Se promueve la participación y fiscalización de la población en la prestación de los diferentes servicios.*
- *Planificación adecuada. Los diferentes servicios a prestar se entregan en el marco de una adecuada planificación.*

<sup>46</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Distrital de Las Piedras y de la Municipalidad Distrital de Inambari.

<sup>47</sup> La información acerca de la visión, valores, objetivo y lema ha sido tomadas del documento: Programa ProDescentralización de USAID. Planes de Mejora de la Calidad del Servicio de Recolección y Transporte de Residuos sólidos. Lima, setiembre, 2013.



El lema adoptado para representar al GGD Madre de Dios fue: **“Madre de Dios, te quiero limpia, saludable y verde”** y el objetivo general de los planes fue mejorar la prestación del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos en la ciudad de Puerto Maldonado como parte de la jurisdicción de la Municipalidad Provincial de Tambopata (área urbana) y de las Municipalidades Distritales de Laberinto, Las Piedras e Inambari. Asimismo, se identificaron dos objetivos específicos:

- i. Mejorar los procesos relacionados al servicio de recolección y transporte de residuos sólidos en Puerto Maldonado – Municipalidad Provincial de Tambopata (el área urbana) y Municipalidades Distritales de Laberinto, Las Piedras e Inambari.
- ii. Mejorar la satisfacción ciudadana del servicio de recolección y transporte de residuos sólidos en Puerto Maldonado – Municipalidad Provincial de Tambopata (el área urbana) y Municipalidades Distritales de Laberinto, Las Piedras e Inambari.

Durante los meses de junio y julio de 2013 se elaboraron los planes de mejora que posteriormente, en setiembre de 2013, fueron compilados en un solo documento para el GGD Madre de Dios. La metodología para la elaboración de los planes tuvo cuatro componentes<sup>48</sup>:

- **El desarrollo de sesiones de trabajo previstas en el PMCS.** Es decir, la sesión de visión y valores del servicio y los talleres de diagnóstico del servicio, construcción de herramientas y la planificación de la acción. La conducción de las sesiones estuvo a cargo del Equipo técnico del Programa y de dos especialistas: uno en gestión pública y otro en gestión de residuos sólidos.
- **Asistencia técnica focalizada** a los EMS de cada gobierno integrante del GGD, particularmente de los gobiernos locales. La asistencia técnica estuvo a cargo de un especialista en gestión de residuos sólidos. Con la finalidad de involucrar en la gestión de residuos sólidos al gobierno regional se diseñó e implementó un taller de mejora de la atención a la ciudadanía.
- **Acompañamiento y asistencia técnica permanente al EMS** en la aplicación y procesamiento de encuestas de satisfacción del servicio. Esta asistencia técnica en la aplicación y procesamiento de las encuestas estuvo a cargo de la coordinadora departamental del Programa ProDescentralización de USAID. En total fueron 293 destinatarios de los servicios a quienes se aplicó la encuesta de satisfacción (auditoría social): 162 personas encuestadas en Tambopata, 61 en Laberinto, 30 en Las Piedras y 40 en Inambari. Se decidió no aplicar la encuesta al gobierno regional, pues no interviene directamente en la prestación del servicio de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.
- **Enfoque participativo**, tanto el diagnóstico y cada uno de los planes fue elaborado por los EMS y contó con el importante aporte de los representantes de organizaciones de la sociedad civil comprometidos con la gestión de residuos sólidos.

Los planes de mejora incluyeron un diagnóstico general de la prestación del servicio que contenía información sobre los siguientes aspectos:

- Volumen de residuos sólidos generados en cada jurisdicción.
- Composición y densidad de los residuos sólidos.
- Almacenamiento intra-domiciliario y público.
- Barrido de calles.
- Recolección y transporte.
- Recolección selectiva de los residuos sólidos.
- Disposición final de los residuos sólidos.
- Aspectos administrativos y financieros de la prestación del servicio.
- Percepción de la población sobre el servicio.

---

<sup>48</sup> Información tomada de: Programa ProDescentralización de USAID. Planes de Mejora de la Calidad del Servicio de Recolección y Transporte de Residuos sólidos. Lima, setiembre, 2013, p. 10.

De igual modo, en función al diagnóstico y al plan de mejora del servicio de cada jurisdicción, se establecieron indicadores y metas a ser alcanzadas al cabo de seis meses inicialmente, luego se modificó el proceso y plazo de cumplimiento de metas. Los indicadores establecidos fueron el incremento de la frecuencia del servicio y mejora del grado de satisfacción del trato a la población en el servicio de recolección de residuos sólidos. Asimismo, el plazo de medición de cumplimiento de metas establecido fue de un año.

En términos generales, se buscó que los planes tuvieran carácter operativo con una serie de actividades orientadas a mejorar los indicadores identificados; asimismo, en la medida que fueron elaborados con los EMS se esperaba que hubiesen sido interiorizados y apropiados por cada miembro del GGD. Sin embargo, no hubo uniformidad en el compromiso asumido para su ejecución y hubo dos factores que, en opinión de la mayoría de las personas entrevistadas, han determinado que esto suceda: primero, que el servicio de recolección y transporte de los residuos sólidos no fue una prioridad (voluntad política) para todas las autoridades de los gobiernos integrantes del GGD<sup>49</sup>.

El segundo factor estuvo asociado a los limitados recursos con los que cuentan las municipalidades, no sólo recursos financieros que, en algunos casos, eran necesarios para la implementación de las mejoras (por ejemplo: la compra de maquinaria e indumentarias para el personal que realiza la prestación del servicio, la mejora de las condiciones laborales del personal que realiza la labor de recojo de los residuos sólidos, entre otros); sino también de recursos humanos. Incluso durante las entrevistas se indicó que debido al poco personal con que cuentan las municipalidades no siempre se podía aprovechar al máximo la asistencia técnica brindada por el Programa ProDescentralización de USAID<sup>50</sup>. También se señaló, en menor medida, a la rotación de personal como una variable que entorpeció la implementación de los planes, dado que los integrantes de los equipos fueron variando<sup>51</sup>.

### ➤ **Implementación de los Planes de Mejora de la Calidad del Servicio**

A pesar del escenario descrito, entre agosto de 2013 y agosto de 2014, se han realizado las principales acciones de los Planes de Mejora, que estuvieron destinadas a mejorar los **aspectos básicos y críticos de la prestación del servicio**. Así, se desarrollaron las siguientes acciones: la reparación de las unidades de recojo de residuos; el diseño de rutas de recolección; el incremento en la frecuencia y horarios de recolección, y; la implementación de mejoras para disposición final de los residuos, principalmente en botaderos controlados (Tambopata e Inambari). También se llevaron a cabo capacitaciones sobre seguridad y segregación; así como, mejora de atención al cliente dirigidas al personal de las unidades orgánicas encargadas de prestar el servicio, incluyendo al personal que directamente presta el servicio de recojo de residuos sólidos.

En la medida que el QSIP busca hacer partícipe a la ciudadanía y a las personas destinatarias del servicio en la implementación de las mejoras, como parte de las actividades también se elaboró una **campaña comunicativa para sensibilizar a la población** sobre la importancia de la segregación en la fuente. Esta actividad se consultó y coordinó con el personal de las municipalidades que directamente presta el servicio. Con dicho personal se validaron las acciones a realizar y los materiales comunicativos a ser elaborados, los mismos que fueron posteriormente reproducidos y distribuidos. De esa forma, se cuenta con herramientas comunicacionales en materia de: i) respeto en el horario de recojo de residuos sólidos, y; ii) recaudación de arbitrios e impuesto predial. Ambas herramientas debe fortalecer de manera complementaria las acciones que están desarrollando los gobiernos integrantes del GGD para la mejora del servicio de recolección de residuos sólidos.

---

<sup>49</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Provincial de Tambopata, Municipalidad Distrital de Inambari y Municipalidad Distrital de La Piedras.

<sup>50</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Provincial de Tambopata, la Municipalidad Distrital de Inambari, la Municipalidad Distrital de Laberinto y la Municipalidad Distrital de Las Piedras.

<sup>51</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Distrital de Laberinto y la Municipalidad Distrital de Las Piedras

En esa línea, entre enero y agosto de 2014, se conformaron los **equipos de vigilancia del servicio** de limpieza pública. Esta actividad se concertó con los servidores responsables de las áreas de limpieza pública y de seguridad ciudadana. Precisamente, sobre la base de la estructura de las juntas de vigilancia ciudadana, se procedió a conformar los equipos de vigilancia del servicio de limpieza pública. Las personas que se integraron a estos equipos fueron integrantes de las juntas vecinales de seguridad ciudadana y personas voluntarias, y se organizó un sistema de vigilancia por sector y por semana, en donde cada vigilante, sin tener que salir de su domicilio, debía llenar una ficha con preguntas sobre la prestación del servicio de limpieza pública en su domicilio<sup>52</sup>. Al momento de la visita de campo, la labor de vigilancia se venía realizando y al final del mes de setiembre las personas integrantes de los equipos de vigilancias entregaron a las municipalidades un reporte en el que se incluyen los “hallazgos” de la vigilancia, y se formulan conclusiones y recomendaciones de mejora en la prestación del servicio. Estas recomendaciones vienen siendo evaluadas por los servidores y autoridades de cada gobierno local que forma parte del GGD Madre de Dios.

La iniciativa de los equipos de vigilancia ha tenido acogida en las personas que reciben el servicio. Hasta agosto de 2014 se habían conformado 15 equipos de vigilancia en toda la provincia de Tambopata, incluyendo los distritos de Las Piedras, Laberinto e Inambari. Durante las entrevistas se puso de manifiesto el entusiasmo de sus integrantes; sin embargo, mencionaron que se han sentido convocadas por el Programa ProDescentralización de USAID, el cual los ha orientado y capacitado. No se sienten vinculados a la municipalidad e, indican, que sólo han tenido oportunidad de ver a los servidores municipales en los talleres. Esta falta de relación con las municipalidades que forman parte del GGD se ha evidenciado también durante las entrevistas a los servidores municipales que no identifican el aporte de los equipos de vigilancia del servicio; es decir, no consideran a la vigilancia ciudadana como parte de la dinámica del GGD, ni como parte de las mejoras a la prestación del servicio. Sólo cuando se les ha realizado la pregunta específica sobre la participación ciudadana, reconocen que es positiva y que se debe incentivar<sup>53</sup>.

La percepción de las personas que realizan la labor de vigilancia del servicio de recolección de residuos sólidos es que ha mejorado un poco. Señalan que antes no había contenedores y ahora los hay, de manera que los perros ya no pueden abrir las bolsas y desparramar la basura. Indican que ahora las personas sacan la basura de sus casas a la hora que pasa el vehículo recolector que ahora tiene música; sin embargo, se advierte la necesidad de que los residuos sólidos se recojan de manera separada, porque en las casas ya se está haciendo el esfuerzo de segregar los residuos, pero al momento que pasa el vehículo recolector, todos los residuos se mezclan. Incluso, consideran que la municipalidad podría hacer el esfuerzo de poner tachos para depositar los residuos segregados en la casa, “aunque sea tachos de calamina”, de esa forma se motivaría más la segregación en las casas, la que a veces se desincentiva cuando en el vehículo recolector se mezcla todo tipo de residuos<sup>54</sup>.

Asimismo, se destaca el compromiso de las personas que participan en los equipos de vigilancia de continuar trabajando para la mejora del servicio, aunque les gustaría que haya una relación más fluida con las municipalidades y que prontamente se les entregue sus nuevas credenciales; porque sin las credenciales las demás personas y el personal que presta el servicio no pueden identificarlas<sup>55</sup>. En esa medida, una tarea pendiente de las municipalidades será mejorar sus capacidades de promoción de la participación, considerando el aporte de la participación ciudadana a la mejora de la prestación del servicio y valorar cómo el involucramiento de la ciudadanía en la vigilancia del servicio constituye una garantía de sostenibilidad de las mejoras que los gobiernos locales vayan implementando.

---

<sup>52</sup> Así, por ejemplo, en la guía para verificar el servicio se solicita que se constate si el servicio se presta en el horario determinado por la municipalidad y si las personas que prestan el servicio emplean implementos adecuados (guantes, botas, mascarillas de protección, etc.).

<sup>53</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Provincial de Tambopata, la Municipalidad Distrital de Inambari, la Municipalidad Distrital de Laberinto y la Municipalidad Distrital de Las Piedras

<sup>54</sup> Información recogida durante las entrevistas realizadas a las personas que forman parte de los equipos de vigilancia.

<sup>55</sup> Información recogida durante las entrevistas realizadas a las personas que forman parte de los equipos de vigilancia.

La percepción sobre el avance en la prestación del servicio que tienen las personas que forman parte de los equipos de vigilancia coincide parcialmente con los avances que, durante las entrevistas, los servidores y servidoras de los gobiernos integrantes del GGD Madre de Dios han valorado positivamente. Dichas mejoras son atribuidas a los siguientes factores y actividades<sup>56</sup>:

- Asistencia técnica en el diagnóstico del servicio.

... ha brindado a la municipalidad herramientas para autoevaluarse en cuanto a la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos y le ha permitido contar con un diagnóstico a partir del cual se ha alcanzado soluciones para la disposición final de los residuos sólidos<sup>57</sup>.

- Asistencia técnica para el diseño de la ruta, frecuencia y horario de recojo de los residuos sólidos. Las Municipalidades Distritales de Inambari y Laberinto contaron con la asesoría de un especialista en manejo de residuos sólidos que acompañó la ruta e hizo algunas recomendaciones para optimizar la rutina de recolección que se realizaba. Estas primeras sesiones de AT en ambas municipalidades, han tenido buena repercusión, ya que se ha permitido mejorar la ruta de recolección de ambos distritos.
- Asistencia técnica para continuar mejorando la ruta, horario y frecuencia de recolección de los residuos sólidos de las tres municipalidades distritales del GGD. Con ocasión de esta asistencia técnica, también se brindó asesoría para el levantamiento de las observaciones realizadas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), para garantizar un mejor cumplimiento de las funciones de los gobiernos locales en materia ambiental.
- Asistencia técnica para acompañar la elaboración de los documentos y expedientes de postulación de las metas de gestión ambiental del PI.

...la asistencia técnica brindada por ProDescentralización ha permitido alcanzar el cumplimiento de las Metas del Plan Incentivos para la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) vinculadas al manejo de los residuos sólidos<sup>58</sup>.

- La calidad de los profesionales que brindaron las asistencias técnicas.

...gracias a ser parte del mismo, la municipalidad ha podido acceder a profesionales de buen nivel que, de otro modo, no hubiese podido solventar dado sus limitados recursos financieros<sup>59</sup>.

La asistencias técnicas brindadas en el marco del QSIP y destacadas por las y los servidores, se suman a las acciones llevadas a cabo como parte de la implementación del plan de fortalecimiento institucional y, en conjunto, han permitido avances puntuales en la prestación del servicio en las jurisdicciones de los gobiernos integrantes del GGD, sobre todo en los gobiernos locales. Ciertamente, los avances podrían ser mayores pero, como se ha indicado, existen una serie de factores que escapan a la asistencia técnica y acompañamiento que brinda el Programa por Descentralización de USAID. Las debilidades técnicas de los equipos de los gobiernos descentralizados, las limitaciones de recursos humanos y presupuestales; la alta rotación de personal en puestos claves y la falta de una cultura de articulación y coordinación intergubernamental explican los problemas identificados y también que la estrategia de articulación, expresada en el GGD, todavía se encuentra en construcción. Asimismo, es necesario considerar que los paros departamentales, como medida de fuerza frente a las acciones de interdicción que el gobierno

<sup>56</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as del Gobierno Regional de Madre de Dios, la Municipalidad Distrital de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Las Piedras y Laberinto.

<sup>57</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Distrital de Inambari.

<sup>58</sup> Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Provincial de Tambopata.

<sup>59</sup> Información recogida de las entrevistas a funcionarios/as de la MD de Laberinto.

nacional realiza contra la minería ilegal, limitaron un mayor despliegue de asistencia técnica a las municipalidades.

### **3.2. Mejoras en la prestación del servicio en los gobiernos integrantes del GGD**

#### **i. El Gobierno Regional de Madre de Dios**

En la medida que los gobiernos regionales no tienen incidencia directa en la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos, los representantes del Gobierno Regional de Madre de Dios interpretaron que el manejo de los residuos sólidos era sólo competencia de las municipalidades y, por ende, su compromiso con la articulación intergubernamental en la materia fue limitado. Este fue un factor que determinó que, al cabo de un año de trabajo en la aplicación de metodologías y asistencia técnica, todavía el GGD no haya logrado una dinámica de coordinación y articulación con el gobierno regional. Esta situación también se ha visto influenciada por el contexto de las elecciones regionales y locales a finales del 2014 y la desconfianza frente a los posibles adversarios políticos.

A pesar de este escenario poco auspicioso, se inició la asistencia técnica al Gobierno Regional de Madre de Dios en la definición de su responsabilidad en la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos, vinculado a la educación ambiental. Adicionalmente, el GGD Madre de Dios ha sido un espacio que ha permitido la coordinación bilateral entre la Municipalidad Provincial de Tambopata y la Dirección Regional de Salud – DIRESA (en mayo de 2014) para buscar soluciones conjuntas frente al riesgo sanitario que ocasiona el manejo inadecuado de los residuos sólidos; incluso, ha facilitado la coordinación de acciones conjuntas, como las campañas de recojo de inservibles que se realizan como prevención de enfermedades metaxénicas (dengue, malaria, etc.).

Respecto a lo señalado en el párrafo anterior, un entrevistado de la municipalidad provincial de Tambopata indicó que:

... el GGD ha permitido, por ejemplo, coordinar con la DIRESA para realizar en forma conjunta el recojo de inservibles en el marco de las campañas de prevención contra el dengue o para hacer campañas para la “eliminación de canes callejeros” como una forma de prevenir los brotes de rabia. En esas oportunidades, se indicó, se comparten “gastos operativos y logísticos”<sup>60</sup>.

De otro lado, considerando que el Gobierno Regional de Madre de Dios debe asumir su responsabilidad en la educación ambiental, como parte de la prestación del servicio de gestión integral de los residuos sólidos, se puede indicar como avances las siguientes acciones de fortalecimiento institucional:

- Inclusión del proyecto de inversión de gestión de residuos sólidos en Boca Colorada –Manu en el Programa Multianual de Inversiones que rige del 2012 al 2014
- Ordenanza Regional N°002-2014-GOREMAD, que crea la Autoridad Regional Ambiental y de Bosques y aprueba su Reglamento de Organización y Funciones.
- Ordenanza Regional N°017-2013-GOREMAD, que crea el Sistema de Información Ambiental Regional con el propósito de establecer y garantizar un intercambio fluido de información entre las instituciones públicas del departamento.

---

<sup>60</sup>Información recogida en las entrevistas realizadas a funcionarios/as y servidores/as de la Municipalidad Provincial de Tambopata.

- Ordenanza Regional N°006-2013-GOREMAD, que aprueba la Guía de Educación Ambiental para Docentes con la finalidad de instrumentalizar la educación ambiental en las instituciones educativas de Madre de Dios.
- Funcionamiento de la Comisión Ambiental Regional (CAR) que, de acuerdo a las evidencias, sesiona anualmente para evaluar los problemas, soluciones y avances en materia ambiental.

Asimismo, en relación a la promoción de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión pública, es importante indicar la realización de las audiencias de rendición de cuentas (julio y diciembre de 2014), dado que constituyen importantes espacios de diálogo con la ciudadanía.

## ii. Municipalidad Provincial de Tambopata:

Situación actual del manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Provincial de Tambopata			
Acciones de segregación	Recolección de RR.SS	Disposición final	Recaudación por arbitrios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La municipalidad participa en el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Domiciliarios, aprobado mediante Decreto de Alcaldía N° 008-2013-MPT en el año 2013. Un total de 20% de viviendas urbanas realizan segregación en fuente.</li> <li>• En este programa trabaja con 1600 viviendas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presta servicios de recolección de residuos sólidos. La cantidad de residuos sólidos recolectados semanalmente es de 505.00 toneladas.</li> <li>• Se brinda el servicio de recolección al 80.00% de la población urbana y al 10.00% de la población rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La disposición final se realiza en un botadero controlado.</li> <li>• El botadero está ubicado dentro de la jurisdicción de Tambopata y diariamente se disponen 84.10 toneladas de residuos sólidos.</li> <li>• El área de disposición final tiene una extensión estimada de 64000.00 metros cuadrados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La municipalidad cuenta con ordenanza aprobada (2014) que autoriza el cobro de arbitrios. Se ha identificado que el Costo total del Servicio de limpieza pública asciende a S/. 4'818,303.00 nuevos soles.</li> <li>• Los Ingresos anuales por concepto de limpieza pública ascienden a S/. 1'634,314.00.</li> <li>• El nivel de morosidad estimado es 39.00 %</li> </ul>

Fuente: SIGERSOL / Programa ProDescentralización

Adicionalmente, cabe mencionar las siguientes acciones de fortalecimiento institucional para la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos:

- La municipalidad contó con su PIGARS (en proceso de revisión) y con un Plan Operativo Institucional 2014 que incluye objetivos, acciones y metas de la Subgerencia de Limpieza Pública.
- En el Presupuesto Institucional de Apertura 2014 se ha incluido la función “Gestión Integral de Residuos Sólidos” a la que se asignó S/. 3 047 380 nuevos soles y se amplió a S/. 3 504 430 mediante modificaciones presupuestarias (Presupuesto Institucional Modificado).
- El proyecto “Mejoramiento y ampliación de la gestión integral de residuos sólidos municipales de la ciudad de Puerto Maldonado, Provincia de Tambopata, Región Madre de Dios” con Código SNIP N°75901.
- Se cuenta con la ordenanza de Arbitrios Municipales que autoriza su cobro; así como, otros instrumentos normativos similares sobre la campaña de recaudación y actualización tributaria.

Todavía se encuentran pendientes temas que deben ser atendidos, como: i) elaborar e implementar su plan de desarrollo de las personas; ii) ampliar la cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos; iii) promover de forma efectiva la participación ciudadana en su manifestación de vigilancia de la prestación del servicio, y; iv) dar solución definitiva a la disposición final de los residuos sólidos, dado

que el botadero controlado debe ser temporal. El proyecto mencionado, financiado por la cooperación japonesa, apunta a resolver los problemas identificados.

### iii. Municipalidad Distrital de Inambari:

Situación actual del manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Distrital de Inambari			
Acciones de segregación	Recolección de RRSS	Disposición final	Recaudación por arbitrios
<ul style="list-style-type: none"> <li>El municipio no participa del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de RRSS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La recolección de residuos sólidos se realiza 2 a 3 veces por semana.</li> <li>La cantidad de residuos sólidos recolectados semanalmente es de 54.00 toneladas</li> <li>Se brinda el servicio de recolección al 95.00% de la población urbana y al 0.00% de la población rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La disposición final se realiza en un botadero controlado, como medida de solución temporal.</li> <li>El botadero está ubicado dentro de la jurisdicción de Inambari y en la actualidad tienen un estudio de selección de sitio para la disposición final. El área de disposición final tiene una extensión estimada de 2,000.00 metros cuadrados.</li> <li>Diariamente se disponen 24.00 metros cúbicos de residuos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La municipalidad cuenta con ordenanza aprobada (2014) que autoriza el cobro de arbitrios.</li> <li>Se ha identificado que el costo total del servicio de limpieza pública asciende a S/. 206,657.20 nuevos soles y los ingresos anuales por este concepto ascienden a S/. 20,572.00 Nuevos Soles</li> <li>El nivel de morosidad por el pago del servicio de limpieza pública se estima en 85.00 %</li> </ul>

Fuente: SIGERSOL / Programa ProDescentralización de USAID

A pesar de los avances de la municipalidad en lo que atañe al ciclo de prestación del servicio de manejo de residuos sólidos, es necesario señalar algunos desafíos institucionales que tendrían que ser atendidos en el marco del GGD y la asistencia técnica que pueda proporcionarle el Programa ProDescentralización de USAID:

- La aprobación oportuna del POI 2015, dado que el POI 2014 fue aprobado de forma extemporánea. Para el inicio de la gestión es clave que este instrumento se encuentre elaborado y aprobado antes de concluir el año anterior.
- Dar los primeros pasos para la implementación del Plan de Desarrollo de las Personas.
- Todavía es insuficiente la promoción de la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos, dado que la vigilancia de los servicios es una experiencia inicial. Asimismo, es importante que se rinda cuentas sobre los resultados obtenidos en la prestación del servicio público.
- Si bien las metas de PI no obligan a la Municipalidad de Inambari a realizar segregación en la fuente y participar del Programa de Segregación en la Fuente, sería deseable que la municipalidad fortalezca también esta fase de la gestión integral de los residuos sólidos en la fuente.
- Todavía no se cuenta con un adecuado monitoreo del servicio; es decir, sería importante construir instrumentos como: reportes mensuales de resultados, evaluación trimestral del POI, reportes de la vigilancia ambiental.
- La obtención de fondos concursables, a través de FONIPREL, para contar con recursos que apunten a la solución integral de la gestión de residuos sólidos.

#### iv. Municipalidad Distrital de Las Piedras

Situación actual del manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Distrital de Las Piedras			
Acciones de segregación	Recolección de RRSS	Disposición final	Recaudación por arbitrios
<ul style="list-style-type: none"> <li>La municipalidad participa en el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Domiciliarios, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 011-2013/MDLP-CM-SE en el año 2013.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La recolección de residuos sólidos se realiza diariamente.</li> <li>La cantidad de residuos sólidos recolectados semanalmente es de: 6.47 Toneladas</li> <li>Se brinda el servicio de recolección al 60.00% de la población urbana y al 0.00% de la población rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La municipalidad realiza la disposición final de sus residuos sólidos a través de un botadero no controlado.</li> <li>El botadero se encuentra dentro de su jurisdicción y tiene una extensión estimada de 30,000.00 metros cuadrados. Actualmente han adquirido un sitio para la disposición final. Diariamente se disponen 6.47 toneladas de residuos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Costo total del Servicio de limpieza pública asciende a S/. 62,840.00 nuevos soles y los ingresos anuales por este concepto ascienden a S/. 32,000.00 Nuevos Soles</li> <li>El nivel de morosidad por el pago del servicio de limpieza pública se estima en 60.00 %</li> </ul>

Fuente: SIGERSOL / Programa ProDescentralización de USAID

Adicionalmente, cabe mencionar las siguientes acciones de fortalecimiento institucional para la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos:

- El Plan de Desarrollo Concertado incluye intervenciones en materia de gestión de residuos sólidos, asimismo, para el año 2014, se elaboró y aprobó el POI incorporando acciones sobre manejo de residuos sólidos. Sin embargo, este instrumento de gestión se aprobó extemporáneamente.
- En su Presupuesto Anual de Apertura 2014 se incluye la categoría “Gestión Integral de Residuos Sólidos” y se le asigna presupuesto.
- Se ha ampliado la cobertura de prestación de servicio a más del 80% y la municipalidad cuenta con ordenanza aprobada (2014) que autoriza el cobro de arbitrios.

En el caso de la Municipalidad Distrital de Las Piedras, los temas pendientes son algo más extensos en comparación a Tambopata e Inambari. En esa medida, requieren ser atendidos los siguientes:

- Elaborar e implementar su Plan de Desarrollo de las Personas.
- Concluir y aprobar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
- Ampliar la cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos.
- Promover de forma efectiva la participación ciudadana a través de la vigilancia, la rendición de cuentas y la disposición a recibir aportes de la ciudadanía. Construir un adecuado monitoreo del servicio (reportes mensuales de resultados, evaluación trimestral del POI, reportes de la vigilancia ambiental). Dar solución definitiva a la disposición final de los residuos sólidos, dado que el botadero controlado debe ser temporal.
- Conseguir recursos de fondos concursables para la solución integral a la gestión de residuos sólidos, en particular de los componentes de educación ambiental, adquisición de maquinaria y disposición final segura.



## v. Municipalidad Distrital de Laberinto:

Situación actual del manejo de residuos sólidos en la Municipalidad Distrital de Laberinto			
Acciones de segregación	Recolección de RRSS	Disposición final	Recaudación por arbitrios
<ul style="list-style-type: none"> <li>El municipio no participa del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Domiciliarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La recolección de residuos sólidos se realiza 2 a 3 veces por semana.</li> <li>La cantidad de residuos sólidos recolectados semanalmente es de 45.00 m<sup>3</sup>. Se brinda el servicio de recolección al 65.00% de la población urbana y al 0.00% de la población rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La municipalidad realiza la disposición final de sus residuos sólidos a través de un botadero que requiere de un mejor control.</li> <li>El botadero está ubicado dentro de su jurisdicción, cuenta con un estudio de selección de sitio y un área estimada de 10,000 m<sup>2</sup>.</li> <li>Diariamente se disponen 15.00 metros cúbicos de residuos sólidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La municipalidad no cuenta con una ordenanza para el cobro de arbitrios.</li> <li>El Costo total del servicio de limpieza pública asciende a S/. 1'480,00.00 nuevos soles y los ingresos anuales por este concepto ascienden a S/. 65,000.00 nuevos soles.</li> <li>El nivel de morosidad por el pago de arbitrios se estima en 56.09 %</li> </ul>

Fuente: SIGERSOL / Programa ProDescentralización de USAID

Adicionalmente a la situación graficada en el cuadro, cabe mencionar las siguientes acciones de fortalecimiento institucional para la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos:

- Plan de Manejo de Residuos Sólidos aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 014-2013.
- Plan Operativo Institucional 2014 elaborado, aunque su aprobación se realizó de forma extemporánea. De ahí que en el 2015 deba superarse esta limitación
- Cuentan con estudios de selección de sitio para la disposición final en miras de una solución sostenida del problema, que reemplace el botadero actual.

De otro lado, al igual que la Municipalidad Distrital de Las Piedras, le corresponde hacer frente a una serie de desafíos para mejorar la prestación del servicio. Estos desafíos son:

- Aumentar la frecuencia de recolección y la cobertura del servicio que no llega a cubrir la demanda de la población.
- Elaborar e implementar su Plan de Desarrollo de las Personas La disposición final de los residuos sólidos es un tema pendiente de atención por parte de la entidad.
- Promover de forma efectiva la participación ciudadana a través de la vigilancia, la rendición de cuentas y la disposición a recibir aportes de la ciudadanía. La experiencia aún es precaria.
- Si bien las metas de PI no obligan a la Municipalidad de Laberinto a realizar segregación en la fuente y participar del Programa de Segregación en la Fuente, sí sería deseable que la municipalidad desarrolle un adecuado monitoreo del servicio (reportes mensuales de resultados, evaluación trimestral del POI, reportes de la vigilancia ambiental).
- Gestionar recursos de fondos concursables para la solución integral a la gestión de residuos sólidos.

## vi. Institucionalización de los avances en la gestión del GGD

La información descrita sobre el estado de avance de las entidades participantes del GGD Madre de Dios en relación a la mejora del servicio de gestión integral de residuos sólidos se ha institucionalizando a lo largo de los años 2013 y 2014. A diciembre de 2014, los instrumentos normativos aprobados son los que se muestran en el siguiente cuadro:

No	Gobierno Regional / Local	Documento y Fecha de emisión	Asunto
1	Municipalidad Distrital de Inambari	Ordenanza N°014-2013/MDI-CM Fecha: 12/12/2013	Que aprueba el régimen tributario de los arbitrios de recojo de residuos sólidos y barridos de calles, del ejercicio 2014.
2	Municipalidad Distrital de Laberinto	Ordenanza N°014-2013-MDL-MDD/A-SG Fecha: 12/12/2013	Que aprueba el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del distrito de Laberinto.
3	Municipalidad Provincial de Tambopata	Resolución de Gerencia Municipal 217-2013-MPT-GM Fecha: 16/12/2013	Que aprueba el Plan Operativo Institucional – POI para el ejercicio 2014.
4	Municipalidad Provincial de Tambopata	Ordenanza 014-2013 CMPT Fecha: 19/12/2013	Que aprueba el régimen tributario de arbitrios municipales del ejercicio 2014.
5	Municipalidad Distrital de Inambari	Ordenanza 015-2013/MDI-CM Fecha: 21/12/2013	Que aprueba el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del distrito de Inambari.
6	Municipalidad Distrital de Inambari	Ordenanza Fecha: 01/01/2014	Que aprueba la campaña de actualización predial “Actualizate 2014”.
7	Municipalidad Distrital de Las Piedras	Ordenanza Municipal 011-2013/MDLP-CM-SE Fecha: 01/01/2014	Que aprueba la campaña de actualización predial “Actualizate 2014”.
8	Gobierno Regional de Madre de Dios	Ordenanza Regional 02-2014-RMDD/CR Fecha: 14/02/2014	Que aprueba la creación de la Autoridad Regional Ambiental y de Bosques (ARA MDD).
9	Gobierno Regional de Madre de Dios	Resolución Ejecutiva Regional 253-2014-GOREMAD/PR Fecha: 28/04/2014	Que aprueba el Plan Operativo Institucional – POI para el ejercicio 2014.
10	Municipalidad Provincial de Tambopata	Ordenanza Municipal N° 009-2014-CMPT-SO Fecha: 17/06/2014	Que aprueba la campaña de actualización predial “Actualizate Predial 2014”.
11	Municipalidad Distrital de Inambari	Resolución de Alcaldía 171-2014-MDI-ALC Fecha: 22/07/2014	Que aprueba el Plan Operativo Institucional – POI de la Municipalidad Distrital de Inambari para el año 2014.
12	Municipalidad Distrital de Las Piedras	Resolución de Alcaldía 092-2014-MDLP-ALC-SG Fecha: 31/07/2014	Que aprueba el Plan Operativo Institucional – POI para el ejercicio 2014, de la Municipalidad Distrital de Las Piedras.
13	Municipalidad Distrital de Laberinto	Resolución de Alcaldía 082-2014-MDL-MDD/A-SG Fecha: 31/07/2014	Que aprueba el Plan Operativo Institucional – POI para el ejercicio 2014, de la Municipalidad Distrital de Laberinto.
14	Municipalidad Provincial de Tambopata	Decreto de Alcaldía N° 007-2014-MPT-A Fecha: 31/07/2014	Que amplía la campaña tributaria “Actualizate Predial 2014”.
15	Municipalidad Provincial de Tambopata	Ordenanza 015-2014-CMPT-SO Fecha: 29/10/2014	Que aprueba la Directiva de ratificación de Ordenanzas municipales distritales de régimen tributario de arbitrios.
16	Municipalidad Distrital de Laberinto	Ordenanza 008-2014-MDL-MDD/A-SG Fecha: 28/11/2014	Que aprueba la campaña de actualización predial “Actualizate 2014”
17	Municipalidad Distrital de Laberinto	Ordenanza 008-2014-MDL-MDD/A-SG Fecha: 28/11/2014	Que aprueba el régimen tributario de los arbitrios de recojo de residuos sólidos y barridos de calles, del ejercicio 2015.
18	Municipalidad Distrital de Inambari	Ordenanza 014-2014/MDI-CM Fecha: 04/12/2014	Que aprueba el régimen tributario de los arbitrios de recojo de residuos sólidos y barridos de calles, del ejercicio 2015.
19	Municipalidad Distrital de Las Piedras	Ordenanza Municipal 006-2014/MDLP-CM-SO Fecha: 05/12/2014	Que aprueba el régimen tributario de los arbitrios de recojo de residuos sólidos y barridos de calles, del ejercicio 2015.
20	Municipalidad Distrital de Las Piedras	Ordenanza Municipal 007-2014/MDLP-CM-SO Fecha: 15/12/2014	Que aprueba el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del distrito de Las Piedras.

Elaboración: Programa ProDescentralización

## 4. Conclusiones y lecciones aprendidas

### 4.1. Conclusiones

1. El Grupo de Gestión Descentralizada GGD - Madre de Dios, como una estrategia de articulación para mejorar la prestación de servicios en el territorio, todavía se encuentra en construcción; aunque tiene grandes potencialidades de constituirse en una experiencia positiva de gestión descentralizada. Se ha verificado mayor articulación y mejoras en la prestación del servicio en los gobiernos locales, mostrando más avances la Municipalidad Provincial de Tambopata y la Municipalidad Distrital de Inambari, las cuales no sólo han alcanzado mejores resultados en sus ICI 2014 sino que exhiben hitos en la mejora de la gestión (botaderos controlados, ordenanzas de arbitrios, mejoras en las condiciones laborales del personal encargado de la prestación directa del servicio, etc.). Asimismo, las acciones desarrolladas por el GGD, como estrategia de articulación y fortalecimiento de capacidades, se alinean con las estrategias planteadas por el gobierno nacional para mejorar la gestión de los territorios y la prestación de servicios. De ahí que haya sido de especial interés de los gobiernos locales contar con asistencia técnica para cumplir con las metas del PI.
2. El nivel de articulación intergubernamental es mayor entre los niveles de gobierno cuyas funciones atribuidas normativamente están directamente vinculadas con la prestación del servicio, como sucede en este caso concreto de la gestión integral de residuos sólidos, en la que es más evidente la articulación entre los gobiernos locales provincial y distritales.
3. El debilitamiento de la voluntad política en el 2014, que además ha sido un año electoral, condicionó significativamente la implementación de las metodologías y la asistencia técnica destinadas a fortalecer el GGD. Adicionalmente, existen otros factores, que escapan a la asistencia técnica y el acompañamiento que brinda el Programa ProDescentralización de USAID y que, también, han influenciado en los avances incipientes que se han dado durante el primer año y medio de trabajo. En particular cabe mencionar: i) debilidades técnicas de los equipos de los gobiernos que forman parte del GGD; ii) las limitaciones de recursos humanos y presupuestales; iii) la alta rotación de personal en puestos claves, y; v) la falta de una cultura de articulación y coordinación intergubernamental que apunte los esfuerzos realizados por algunos de los miembros del GGD y el propio Programa ProDescentralización de USAID.
4. Un factor adicional que desincentivó la participación, sobre todo del Gobierno Regional de Madre de Dios, fue constatar que el apoyo y asistencia técnica se centraría en el servicio priorizado; es decir, que sería asistencia técnica de carácter especializado y que no supondría capacitación general para la gestión pública. En el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios, su limitado involucramiento se debió a que consideró que la gestión de residuos sólidos sólo era de competencia de los gobiernos locales.
5. La importancia de la combinación de las metodologías FOCAS y QSIP, cuya complementariedad se evidencia en que FOCAS permite incluir acciones destinadas a salvar ciertas dificultades y debilidades internas (de gestión) de las instituciones, las mismas que se hacen evidentes al momento de implementar las mejoras sugeridas en el QSIP. Asimismo, pueden aplicarse de forma paralela con la finalidad de generar sensibilización, capacitación y compromiso en las autoridades y servidores públicos. Estas características deberían generar una mejor disposición para el trabajo coordinado y articulado en la mejora de la prestación del servicio. Sin embargo, debe indicarse que la complementariedad de las metodologías hace que, en la práctica, los servidores y servidoras de los gobiernos que forman parte del GGD no logren diferenciar con claridad entre ambas; es decir, se suele confundir FOCAS con QSIP, aunque se reconoce el trabajo y se valora la asistencia técnica que éstas conllevan.

6. Los miembros del GGD Madre de Dios todavía no logran asociar la participación ciudadana, sobre todo la vigilancia colaborativa, a la mejora de la calidad del servicio de manejo de los residuos sólidos. Tal posibilidad no está contemplada por los gobiernos del GGD; de ahí que, en teoría, consideran positiva la participación, pero su promoción, como parte del fortalecimiento institucional y del servicio, no acaba de ser de su interés.
7. A pesar de las limitaciones señaladas, durante el primer año de trabajo, el equipo del Programa ProDescentralización de USAID ha logrado construir una buena relación con los equipos técnicos de los gobiernos que forman parte del GGD, sabiendo respetar sus particularidades. De ahí que, una constante en las entrevistas sea la alta valoración al acompañamiento, la asistencia técnica y la profesionalidad, tanto del equipo de planta, como de los consultores del Programa ProDescentralización de USAID.

## 4.2. Lecciones aprendidas y desafíos

Las conclusiones nos permiten formular algunas afirmaciones generales sobre los aprendizajes y retos que deja este primer año de trabajo con esta experiencia de gestión articulada en Madre de Dios:

1. **Necesidad de garantizar la continuidad de la estrategia de articulación intergubernamental renovando o fomentando la voluntad política de las autoridades.** Es preciso iniciar las coordinaciones con las autoridades elegidas para el período 2015-2018 para informarles sobre lo avanzado y las ventajas que, para su gestión, tiene la eficiente prestación del servicio de manejo integral de residuos sólidos. Asimismo, el poder exhibir avances, aunque limitados, podría ser una forma de romper la lógica de la afinidad política o personal como determinante del trabajo en conjunto. Otra forma de involucrarlos podría ser a través de pasantías o intercambios con otros GGD, de manera que conozcan su funcionamiento y sus ventajas, no sólo en su territorio sino en otra realidad similar.
2. **Importancia de involucrar al Gobierno Regional de Madre de Dios en la dinámica del GGD como estrategia de articulación intergubernamental.** Si bien se ha avanzado en la coordinación de la DIRESA con las municipalidades, en particular la Municipalidad Provincial de Tambopata, se requiere persuadir a las nuevas autoridades regionales para que -en el marco de su competencia en materia de educación ambiental- participe de las metodologías y actividades del GGD.

Los representantes de las municipalidades distritales han manifestado su especial interés de que tanto el gobierno regional como la municipalidad provincial destinen parte de sus recursos para proyectos en materia de residuos sólidos, que no realicen inversiones dispersas sino concertadas y que involucren a sus jurisdicciones. En esa medida, conseguir la articulación del Gobierno Regional para brindar apoyo a los gobiernos locales en la formulación de proyectos de inversión pública supondrá, también, disminuir el riesgo de que éste ingrese a una dinámica de competencia con las municipalidades en cuanto al desarrollo de proyectos de inversión.

3. **Diseño de una estrategia para superar las limitaciones presupuestales de las municipalidades.** El involucramiento del Gobierno Regional en el GGD y la coordinación en las inversiones puede suponer también una estrategia para superar las limitaciones presupuestales que evidencian las municipalidades, sobre todo las municipalidades distritales. Otro elemento importante de esta estrategia, y que supone un reto para el Programa ProDescentralización de USAID, es conseguir que el MINAM, como rector en la materia, se involucre en actividades concretas de funcionamiento del GGD como mecanismo de articulación intergubernamental; así, podría brindar asistencia técnica y colaborar en la obtención de recursos adicionales para que sean ejecutados a partir de acuerdos que se adopten en el GGD. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad del servicio (operación y mantenimiento) es

imprescindible continuar trabajando en el fortalecimiento institucional para elevar la recaudación municipal; incluso, trabajar en la actualización de la ordenanza de sanciones en el caso de faltas en el manejo de residuos sólidos y que éstas sean efectivas para disuadir las malas prácticas. En suma, la estrategia tendría que contemplar como elementos esenciales la continuidad de los esfuerzos por mejorar la recaudación a través de cobro de los arbitrios y formulación de un PIP en gestión integral de residuos sólidos para participar, por ejemplo, en el FONIPREL con el aval del MINAM.

4. **Recaudación municipal y sensibilización de la población.** La actualización del costo del servicio para la elaboración de las ordenanzas municipales de arbitrios puede contribuir a aumentar la recaudación, pero subsiste un alto porcentaje de morosidad y deudas por la prestación de este servicio. Lo óptimo sería tener sólo un 10% de morosidad, para poder cubrir los costos de la operación y mantenimiento del servicio manejo de residuos sólidos. En tal sentido, un desafío en el que también debe involucrarse el Gobierno Regional, en el marco de su competencia de educación ambiental, es diseñar e implementar campañas de sensibilización e información sobre la importancia de la gestión integral de los residuos sólidos y los riesgos sanitarios por su inadecuado manejo, de manera que la ciudadanía se vea persuadida a contribuir con el servicio mediante el pago oportuno de los arbitrios.

Generar una cultura de pago no es una labor sencilla, por ello, las personas deben tener evidencias que los recursos que aportan a través del pago de arbitrios se destinan a la prestación del servicio; de lo contrario, aquella persona que cumple con el pago se verá desincentivada a realizarlo.

5. **Apostar por continuar avanzando en el ICI y la mejora del servicio.** Los gobiernos que participan en esta iniciativa de articulación en Madre de Dios, con mayor o menor nivel de avance, han realizado tareas importantes para cumplir con la prestación del servicio de gestión integral de residuos sólidos, como son: la optimización de las rutas, la identificación de puntos críticos, la ampliación del horario y frecuencia del recojo de residuos; así como, el incremento de la limpieza de las calles. Sin embargo, todavía hay mucho por mejorar en cuanto al ICI de cada gobierno y también en los indicadores de sus planes de mejora del servicio. De igual modo, se requiere que los equipos técnicos de los gobiernos del GGD consoliden sus capacidades para la planificación estratégica y operativa de manera que la gestión se oriente a resultados y a satisfacer los derechos de la población. De ahí que sea un reto persuadir a las nuevas gestiones a que continúen en este camino.
6. **Fortalecer la promoción de la participación, la transparencia y la vigilancia ciudadana del servicio de manejo de residuos sólidos.** Los gobiernos que forman parte del GGD Madre de Dios todavía no han logrado comprender que la participación de la ciudadanía en la gestión, la transparencia y el aporte que puedan dar los equipos de vigilancia, contribuyen a la mejora continua del servicio. Incluso algunas personas entrevistadas han sostenido que la ciudadanía sólo participa en materia de seguridad ciudadana o que cuando han participado de la elaboración del PIGARS no plantean propuestas y luego no se involucran con la prestación del servicio. Esta visión debe ser cambiada y por eso se requiere continuar con el trabajo de acompañamiento y asistencia técnica en esta materia para contribuir a fortalecer la relación con la población empleando los instrumentos de vocería y habilidades comunicativas desarrolladas como parte de la asistencia técnica brindada por el Programa ProDescentralización de USAID. Especialmente, considerando que la participación ciudadana a la vigilancia de la prestación del servicio constituye una garantía de sostenibilidad de las mejoras que los gobiernos locales vayan implementando.

## Contexto: el departamento de Madre de Dios

El departamento de Madre de Dios está ubicado en la zona sur oriental del Perú, siendo frontera con los Estado de Brasil y Bolivia. Tiene una superficie de 85300.54 Km<sup>2</sup> que representa el 6,7% del territorio peruano<sup>61</sup>. De acuerdo al Censo Nacional 2007, el departamento de Madre de Dios cuenta con un población de 109 mil 555 habitantes, de los cuales 59 mil 499 son hombres y 50 mil 56 son mujeres, mientras que 4 mil 5 habitantes son indígenas (3,7% de la población total)<sup>62</sup>.

Para el año 2014, de acuerdo con el INEI, la población de Madre de Dios ascendía a 134 mil 105 habitantes, de acuerdo a la siguiente distribución según provincias y distritos:

Provincias	Distritos <sup>63</sup>	Población proyectada <sup>64</sup>
Manu	Manú	3 072 hab.
	Fitzcarrald	1 507 hab.
	Huepetuhe	6 725 hab.
	Madre de Dios	12 406 hab.
Tahuamanu	Iñapari	1 526 hab.
	Iberia	8 583 hab.
	Tahuamanu	3 348 hab.
Tambopata	Tambopata	76 168 hab.
	Inambari	9 880 hab.
	Laberinto	5 078 hab.
	Las Piedras	5 812 hab.

Fuentes: INEI / JNE

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

De acuerdo al último informe de desarrollo humano sobre el Perú, el departamento de Madre de Dios, desde el 2007, experimentó una mejora. Así, de tener un Índice de Desarrollo Humano (IDH) de 0.4083 en aquel año pasó a tener un IDH de 0.5582 en el año 2012, por lo que pasó del puesto 6 al puesto 4 en el ranking de los departamentos del país<sup>65</sup>. Vale decir, el departamento experimentó una mejora en los indicadores de: esperanza de vida al nacer; población con educación secundaria completa; años de permanencia en el sistema educativo, e ingreso familiar *per cápita*. Esta mejora fue significativa en las

<sup>61</sup>Plan de Desarrollo Concertado 2007 – 2021 de Madre de Dios. Aprobado por la Ordenanza Regional N° 019-2007-GRMDD/CR de 18 de diciembre de 2007. Véase: [http://transparencia.regionmadrededios.gob.pe/proc\\_s.php?cid=92](http://transparencia.regionmadrededios.gob.pe/proc_s.php?cid=92) [consultada el 5 de noviembre de 2014].

<sup>62</sup>Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. INEI. Censo Nacional 2007 XI de Poblacion y VI de Vivienda. Véase: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0902/cap10.pdf> [consultada el 10 de noviembre de 2014].

<sup>63</sup> Sobre la organización política del departamento de Madre de Dios coincidente con las circunscripciones electorales y niveles de gobiernos a ser elegidos véase: Jurado Nacional de Elecciones. Mapa Político del Perú. T. 8. Lima, 2012, pp. 81 – 100.

<sup>64</sup>Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. INEI. Véase: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1159/cuadros/madros/madros\\_17\\_3.xls](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/cuadros/madros/madros_17_3.xls) [consultada el 10 de noviembre de 2014].

<sup>65</sup>PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, 2013. <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/> [consultada el 16 de noviembre de 2014].

provincias del Manu y Tahuamanu, que elevaron tanto su IDH como su posición en el ranking de provincias del país<sup>66</sup>. En el caso de la provincia de Tambopata la mejoría fue leve<sup>67</sup>.

Respecto al nivel de desnutrición crónica en niños menores de cinco años en Madre de Dios es de 13.1%, mientras que la anemia en menores de 36 meses es de 59.4%. La cobertura de salud en el departamento es de 47.3%, mientras que el número de hogares con acceso al agua potable son el 79.5 % y el PBI per cápita es de 17 288.21 nuevos soles<sup>68</sup>. Asimismo, el Plan de Desarrollo Concertado de Madre de Dios indica que el 76.8% de la población todavía cuenta con alguna necesidad básica insatisfecha<sup>69</sup>.

En materia educativa existe evidencia sobre la necesidad de fortalecer las políticas educativas en el departamento. Así, de acuerdo a la Evaluación Censal de Estudiantes – ECE, sólo el 17.7% de los y las estudiantes evaluados/as en Madre de Dios han obtenido un nivel satisfactorio logrando los aprendizajes esperados en materia de comprensión lectora, mientras que el grueso de estudiantes (58.7%) se encuentra en proceso de alcanzar dichos aprendizajes aunque con dificultades y el 23.7% de estudiantes no han alcanzado los resultados esperados y evidencian dificultades para responder las preguntas fáciles de la prueba aplicada<sup>70</sup>. Los resultados respecto a los aprendizajes en matemática no son mejores, el 70.5% de los y las estudiantes evaluados/as no han logrado los aprendizajes esperados y evidencian dificultades para responder incluso preguntas sencillas, sólo el 5.4% alcanzó el logro en los aprendizajes en materia de matemáticas<sup>71</sup>. Los resultados de la ECE también han sido desagregados en función a las tres Unidades de Gestión Educativa – UGEL del departamento, tal como se muestra en el cuadro:

UGEL de Madre de Dios	Comprensión lectora			Matemática		
	Nivel 0: debajo del nivel esperado	Nivel 1: en proceso	Nivel 2: satisfactorio	Nivel 0: debajo del nivel esperado	Nivel 1: en proceso	Nivel 2: satisfactorio
Tahuamanu	13.50%	63.50%	23.00%	60.00%	32.90%	7.10%
Manu	21.10%	58.80%	20.10%	61.10%	29.90%	9.00%
Tambopata	23.50%	58.80%	17.70%	71.50%	23.50%	5.00%

Fuente: Resultado ECE Madre de Dios

Elaboración: Programa ProDescentralización de USAID.

<sup>66</sup>En el caso de la provincia de Manú paso de tener en el 2007 un IDH de 0.3591 y ocupar el puesto 46 en ranking de las provincias del país, a tener en el 2012 un IDH de 0.5245 y a ocupar el puesto 24 en el ranking. Tahuamanu, por su parte, paso de tener un IDH de 0.4171 con el puesto 19 en el ranking a tener en el año 2012 un IDH de 0.6045 y a ocupar el puesto 6 en el ranking. Véase: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, 2013. <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/> [consultada el 16 de noviembre de 2014].

<sup>67</sup> La provincia de Tambopata tuvo en el año 2007 un IDH de 0.4315 y ocupó el puesto 12 en el ranking de provincias, mientras que en el año 2012 su IDH fue de 0.57544 de IDH, ocupando el puesto 10 en el ranking. Véase: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima, 2013. <http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/> [consultada el 16 de noviembre de 2014].

<sup>68</sup>Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. INEI. Véase: <http://www.inei.gob.pe/> [consultada el 5 de noviembre de 2014].

<sup>69</sup>Plan de Desarrollo Concertado 2007 – 2021 de Madre de Dios, p. 8. Aprobado por la Ordenanza Regional N° 019-2007-GRMDD/CR de 18 de diciembre de 2007. Véase: [http://transparencia.regionmadrededios.gob.pe/proc\\_s.php?cid=92](http://transparencia.regionmadrededios.gob.pe/proc_s.php?cid=92) [consultada el 5 de noviembre de 2014].

<sup>70</sup>Resultados de la ECE 2013 para el departamento de Madre de Dios. Véase: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/MADRE-DE-DIOS.pdf> [consultada el 5 de noviembre de 2014].

<sup>71</sup> Resultados de la ECE 2013 para el departamento de Madre de Dios. Véase: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2014/03/MADRE-DE-DIOS.pdf> [consultada el 5 de noviembre de 2014].

En materia ambiental, también es importante mencionar que el nivel de deforestación del departamento se ha incrementado ostensiblemente desde 1995 hasta el año 2000; así, mientras que el número de hectáreas deforestadas en 1995 fue de 80,876 para el año 2000 ascendió a 203,878 hectáreas<sup>72</sup>. Finalmente, con relación al porcentaje de hogares que cuenta con servicio de recolección domiciliar de residuos sólidos, de acuerdo a la información del INEI, el 88.3% de los hogares cuentan con dicho servicio<sup>73</sup>; sin embargo, de la información recogida en el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL) la recolección domiciliar de residuos sólidos oscila entre el 60% (Las Piedras) y el 95% (Inambari) en los ámbitos urbanos de las municipalidades del GGD. En la zona rural el servicio llega al 10%<sup>74</sup>.

Los datos mencionados dan cuenta de un departamento que tiene diversos desafíos a enfrentar, en particular, desafíos que interpelan al gobierno regional y a los gobiernos locales en tanto se vinculan con las funciones que le corresponden cumplir en el territorio; aunque siempre con la asistencia técnica que deben brindar las entidades rectoras y en el marco de las políticas nacionales propias de un Estado unitario y descentralizado. Vale decir, se trata de desafíos compartidos para lo cual es importante la articulación en el territorio.

En el caso del GGD Madre de Dios, el consenso al que arribaron el Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial de Tambopata y las Municipalidades Distritales de Inambari, Laberinto y Las Piedras fue el de articularse para fortalecer sus capacidades para mejorar la prestación del servicio de manejo de residuos sólidos. Este consenso consideró no sólo las competencias compartidas en materia ambiental sino también que la adecuada prestación de este servicio incide también en la salud y calidad de vida de las personas, y también tiene un componente educativo importante, de concientización y participación de la comunidad<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> La información del INEI en este rubro sólo llega hasta el año 2000, pero presumiblemente el número es mayor. Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. INEI. Véase: <http://webinei.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/inicio.html#app=8d5c&d4a2-selectedIndex=1&d9ef-selectedIndex=1> [consultada el 5 de noviembre de 2014].

<sup>73</sup> Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. INEI. Véase: <http://webinei.inei.gob.pe:8080/SIRTOD/inicio.html#app=8d5c&d4a2-selectedIndex=1&d9ef-selectedIndex=1> [consultada el 5 de noviembre de 2014].

<sup>74</sup> Véase: <http://www.sigersol.pe/2013/menu.php> [consultada el 3 de noviembre de 2014].

<sup>75</sup> Acta de Instalación del Grupo Consultivo Departamental – GCD Madre de Dios, correspondiente a la reunión desarrollada el 5 de febrero de 2013 en la ciudad de Puerto Maldonado.



## Anexo II

### Guía de entrevistas

Este documento es una guía semiestructurada de preguntas destinada a recoger información de los actores que formaron o forman parte de Grupo de Gestión Descentralizada (GGD) de Madre de Dios, en representación de los gobiernos descentralizados que los integran. La guía de entrevistas está dividida en tres partes vinculadas con el trabajo desarrollado con el GGD.

---

#### I. Sobre el GGD: conformación y participación del gobierno descentralizado

1. ¿Cuáles son las razones que llevaron a su GR / municipalidad a integrarse al GGD Madre de Dios?
2. ¿Cuál es su valoración de la experiencia del GGD Madre de Dios? ¿Por qué?
3. ¿Qué aspectos de la participación en el GGD Madre de Dios le parecen destacables? (en algunos casos esta pregunta el/la entrevistada la relaciona con aspectos de la asistencia técnica brindada por el Programa). ¿Por qué?
4. ¿Considera que la conformación y funcionamiento del GGD Madre de Dios ha enfrentado obstáculos? (en algunos casos esta pregunta el/la entrevistada la relaciona con aspectos de la asistencia técnica brindada por el Programa). ¿Cuáles? ¿A qué se debieron? ¿Han sido superados?
5. ¿Cuáles han sido los obstáculos que ha enfrentado su GR / Municipalidad para participar en el GGD Madre de Dios? (en algunos casos esta pregunta el/la entrevistada la relaciona con aspectos de la asistencia técnica brindada por el Programa). ¿Se han superado? ¿Cómo cree que podrían superarse?
6. Hasta el momento, ¿Cuáles serían los resultados del trabajo con el GGD Madre de Dios que podría indicar?
7. En los siguientes meses, ¿qué retos tiene el GGD Madre de Dios? Y, en particular, ¿qué retos tiene su GR/municipalidad para continuar con el trabajo en el GGD Madre de Dios?

#### II. Aplicación de las metodologías: FOCAS y QSIP

1. ¿Cuál es su opinión sobre el FOCAS como metodología para identificar el Índice de Capacidades Institucionales – ICI? ¿Lo considera útil y sencillo de aplicar?
2. A partir del conocer ser el ICI de su GR/Municipalidad se elaboró un Plan de Fortalecimiento Institucional, en su opinión ¿Cuánto de este Plan se ha cumplido? ¿Del 1 al 5, qué nivel de cumplimiento le daría? ¿Por qué?
3. Si desconoce la existencia de Plan de Fortalecimiento Institucional, podría indicar:
4. El QSIP es una metodología que ha sido aplicada en conjunto al gobierno regional y a las municipalidades que integran el GGD Madre de Dios, ¿La conoce? ¿Sabe en qué consiste? (de no conocerla explicarle el QSIP y como permite llegar al Plan de Mejoras para el servicio identificado).

- a. Si conociera del QSIP preguntar: ¿Cuál es su valoración de la metodología? ¿Le parece útil y sencilla?
5. A partir del QSIP se elaboró un Plan de Mejoras para la prestación del servicio, ¿Conoce el Plan?:
  - a. Si no conociera el Plan, preguntarle: ¿Qué acciones de mejora del servicio conoce que se han dado? y ¿Cuál es su valoración de esas acciones y por qué?
  - b. Si conociera del Plan, preguntarle:
    - i. ¿Cuánto de este Plan se ha cumplido? ¿Del 1 al 5, qué nivel de cumplimiento le daría? ¿Por qué?
    - ii. ¿Cuáles son los principales aspectos positivos a destacar en la aplicación del Plan y cuáles los obstáculos enfrentados?
8. Sobre las mejora del servicio:
  - a. Hasta el momento, ¿Cuáles serían los resultados del trabajo desarrollado en el GGD Madre de Dios?
  - b. En los siguientes meses, ¿qué retos tiene el GGD Madre de Dios para mejorar el servicio?
  - c. ¿Cuánto ha aportado la sociedad civil en la mejora del servicio? ¿Es importante su participación en el GGD?
9. **Pregunta final y general:** *¿Cómo se puede mejorar el trabajo colaborativo que realiza el Programa ProDescentralización con su GR/ municipalidad, y con el GGD? ¿Por qué?*

### Anexo III

#### Relación de personas entrevistadas entre el 26 y 29 de agosto de 2014

Nivel de gobierno	Cargo	Fecha
<b>Gobierno Regional</b>	- Víctor Segovia, Subgerente de Programas sociales, estudios y proyectos.	Realizada el 26 de agosto
	- Elinora Villalobos, servidora de la Subgerencia de Programas sociales, estudios y proyectos (también forma parte del Equipo de Mejoras).	Realizada 26 de agosto
	- Rosalio Huaypar, Especialista en Finanzas de la Gerencia de Desarrollo Económico y ex gerente.	Realizada el 28 de agosto
<b>Municipalidad Provincial de Tambopata</b>	- Julio Asla, Servidor de la Gerencia de Planificación, presupuesto y racionalización.	Realizada el 26 de agosto
	- Yenifer Zavala, Gerenta de Gestión Ambiental.	Realizada 28 de agosto
	- Erick Torres, Gerente de Planificación.	Realizada el 29 de agosto
<b>Municipalidad Distrital de Inambari</b>	- Nemesio Ccahuata Huamán, Alcalde. - Isaías Condori Condori, Gerente Municipal. - Irma Vilma Hidalgo Quispe, servidora de la Subgerencia de Servicios Públicos.	Realizada el 27 de agosto
<b>Municipalidad Distrital de Laberinto</b>	- Jimmy Loya, Gerente Municipal.	Realizada el 26 de agosto
<b>Municipalidad Distrital de Las Piedras</b>	- Manuel Bermejo, Gerente de Desarrollo Social y encargado del Departamento de control del ambiente.	Realizada el 26 de agosto
<b>Sociedad civil (Comités de Vigilancia)</b>	- Marcelina Chacón Fernández – coordinadora del Comité de Vigilancia de zona de Luis Alberto Sánchez	Realizada el 29 de agosto
	- Graciela Pareja Yohamona – Coordinadora de la Junta Vecinal La Unión.	Realizada el 29 de agosto
<b>Programa ProDescentralización de USAID</b>	- Carmen Kameko, coordinadora departamental del Programa ProDescentralización de USAID.	Realizada entre el 26 y 29 de agosto