



**“DELIVEROLOGÍA EN LA CAPACIDAD DE CUMPLIMIENTO  
EN LA ATENCIÓN PRIORITARIA DEL ÁREA CRÍTICA RÍO  
SANTIAGO”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar el Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por**

**Sr. Jorge Luis Contreras Machado  
Sr. Aldo Geriev Domínguez Peralta  
Sr. Víctor Fernando Gálvez Silva**

**Asesor: Profesor José Aníbal Díaz Ismodes**

**Lima – Perú**

**2019**

Dedicado a nuestras familias, porque siempre esperan por nosotros después de jornada, al final del estudio, al final de la labor encomendada.

Agradecemos a nuestro asesor, el magíster José Aníbal Díaz Ismodes, por el apoyo proporcionado durante el desarrollo de todo el trabajo de investigación.

## Resumen ejecutivo

La investigación tiene como objetivo principal evaluar los factores que han limitado la eficacia de la intervención interinstitucional que articula, monitorea y evalúa el Consejo Nacional de Fronteras e Integración Fronteriza (Conadif) en el área crítica de frontera del río Santiago, de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, durante el periodo 2013-2017, y que sirvan de base para la determinación de una propuesta de mejora de la intervención interinstitucional mediante la articulación gubernamental que establece la deliverología. En ese sentido, el estudio generó tres aportes importantes: el diagnóstico cuantitativo de dicha intervención, su evaluación metodológica y sus propuestas de mejora a la luz de la deliverología. La justificación principal de la investigación se centra en el hecho de que recientemente fueron incorporadas nuevas competencias a este organismo sin considerar una evaluación a su desempeño como articulador. En efecto, las disposiciones del Poder Ejecutivo del primer semestre de 2018 relacionadas con la implementación de la política nacional de desarrollo e integración fronteriza no solo buscan potenciar las competencias originales del Conadif, otorgadas cinco años atrás, sino también le incorporan otras nuevas mediante la definición de acciones de atención prioritaria para las áreas críticas de frontera.

Es importante considerar que el Conadif fue creado como instancia máxima del sistema nacional de desarrollo e integración fronterizas para contribuir a la implementación de la referida política, en términos de la satisfacción de las necesidades básicas de la población asentada en espacios de frontera y su incorporación al desarrollo nacional empleando iniciativas económicas, ambientales, sociales, culturales e institucionales. El Conadif contribuye a través de la coordinación de dichas iniciativas entre los diferentes niveles de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, de tal manera que formula, conduce y evalúa este tipo de política de Estado.

Para definir los resultados de la investigación, se ha empleado un diseño metodológico de enfoque cualitativo, especialmente centrado en el estudio de caso, el cual permite establecer, mediante el análisis de datos y el contraste con entrevistas a especialistas, aquellos factores limitantes de la intervención interinstitucional liderada por el Conadif.

Este proceso de investigación arrojó como resultado que, si bien las disposiciones de 2018 le incorporan al Conadif competencias que pueden hacer más eficaz la intervención estatal en esas zonas, la herramienta empleada para formular, conducir y evaluar las acciones de atención prioritaria no ayuda a la estrategia articuladora de este organismo adscrito al Ministerio de

Relaciones Exteriores, por cuanto los resultados obtenidos durante el periodo 2013-2017 en el indicador de pobreza, que se considera como eje importante del Plan de Acción Directa (PAD) del área crítica de frontera del río Santiago, demuestran que solo en ese aspecto dicha intervención interinstitucional ha sido limitada. En efecto, este PAD ha considerado como uno de los objetivos para 2021 la superación de la pobreza; no obstante, hasta el año pasado, se registró un crecimiento del 10% de pobres extremos en el área crítica, al mismo tiempo que la población no pobre se redujo en dos puntos porcentuales, lo cual quiere decir que las acciones de intervención interinstitucional no revirtieron esas tendencias negativas en la condición de pobreza de la población, predominantemente indígenas de las etnias wampis y awajún.

La metodología de elaboración del PAD, en la cual subyace el modelo de implementación de la referida política que sigue el Ministerio de Relaciones Exteriores, establece una identificación coordinada e intervención articulada de programas y acciones en las áreas críticas de fronteras identificadas, como la del río Santiago, reunidas en once acciones estratégicas. Entonces, al ligarse estas a la demanda de la población, los resultados debieron ser más alentadores.

En definitiva, con el caso del PAD de la citada área crítica de frontera, se demuestra que en esta experiencia el modelo de implementación de la política de desarrollo e integración fronterizas, mediante la intervención interinstitucional, tiene limitaciones justamente en la etapa de ejecución más que en la de diagnóstico y planeamiento (en la que se verifica la articulación). Por ello, resulta necesaria incorporar una metodología que ayude a superarlas y le proporcione mayor efectividad en el cumplimiento de metas, como la *deliverología*.

Desde inicios del siglo XXI, esta metodología de intervención pública ayudó a los gobiernos que la han adoptado a enfocarse en aspectos claves de desarrollo de la población, valorada desde su propia percepción y entendida como un cambio positivo generado desde la acción articulada intergubernamental e intersectorial, que se enfoca en definir lo que se ofrece, la naturaleza del problema que se busca solucionar, la determinación de estrategias, el cumplimiento de la entrega -en este punto regularmente se implementa una Unidad de Cumplimiento- y la creación de una cultura de entrega, que asegure que los distintos gobiernos, según sus competencias, continúen o hagan sostenible dicha intervención pública.

**Palabras clave:** *Delivery Unit*, *deliverología*, articulación interinstitucional, planeamiento, monitoreo, implementación, evaluación, política pública

## Índice

Índice de tablas.....	ix
Índice de gráficos .....	x
Índice de anexos .....	xi
<b>Capítulo I. Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo II. Planteamiento del problema de investigación .....</b>	<b>2</b>
1. Problema .....	2
2. Preguntas de la investigación.....	4
2.1 Pregunta general .....	5
2.2 Preguntas específicas .....	5
3. Objetivos de la investigación.....	5
3.1 Objetivo general.....	5
3.2 Objetivos específicos .....	5
4. Justificación de la investigación .....	6
<b>Capítulo III. Marco conceptual .....</b>	<b>7</b>
1. Política de Desarrollo e Integración Fronterizos.....	7
1.1 Espacios fronterizos .....	7
1.2 Áreas críticas de frontera .....	9
1.3 Núcleo de desarrollo e integración .....	10
1.4 Instrumentos de política.....	12
2. Articulación gubernamental.....	13
2.1 Plan de acción directa .....	13
2.2 Acciones conjuntas pero diferenciadas.....	14
3. Deliverología .....	14
3.1 Finalidad del <i>Delivery Unit</i> .....	15
3.2 Componentes de la deliverología.....	16
3.2.1 Desarrollo de las bases para el cumplimiento .....	17
3.2.2 Entendimiento del desafío del cumplimiento .....	17
3.2.3 Planificación del cumplimiento .....	17
3.2.4 Apoyo al cumplimiento .....	18
3.2.5 Creación de una cultura de cumplimiento .....	18

3.3 Experiencia internacional y nacional .....	18
3.3.1 Centro de Gobierno.....	19
3.3.2 Experiencia internacional .....	20
3.3.3 Experiencia nacional.....	23
<b>Capítulo IV. Marco metodológico .....</b>	<b>26</b>
1. Metodología.....	26
2. Técnica e instrumento de recolección de datos.....	26
3. Actores clave.....	27
4. Periodo de la investigación .....	28
5. Procesamiento de datos.....	28
<b>Capítulo V. Implementación y desempeño del Plan de Acción Directa en el área crítica de frontera del río Santiago.....</b>	<b>29</b>
1. Implementación del Plan de Acción Directa.....	29
1.1 Características del Conadif .....	33
1.2 Organización.....	35
1.3 Presupuesto .....	35
1.4 Ejecución del PAD.....	36
2. Desempeño del Plan de Acción Directa.....	39
2.1 Parámetros del desempeño del PAD.....	39
2.2 Resultados de la intervención pública.....	41
2.3 Situación de la intervención pública priorizada.....	43
<b>Capítulo VI. Incorporación de la deliverología para el mejoramiento del desempeño del Conadif en el área crítica del río Santiago.....</b>	<b>45</b>
1. Implementación del <i>Delivery Unit</i> .....	45
2. Desarrollo de la deliverología.....	46
2.1 Fundamento de la entrega .....	47
2.2 Comprensión de los retos de la entrega .....	48
2.3 Planeamiento de la entrega .....	48
2.4 Cumplimiento de la entrega.....	49
2.5 Creación de una cultura de entrega irreversible.....	50

<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>53</b>
1. Conclusiones .....	53
2. Recomendaciones .....	55
<b>Bibliografía .....</b>	<b>56</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>61</b>
<b>Nota biográfica .....</b>	<b>67</b>



## Índice de tablas

Tabla 1.	Comunidades que se desarrollan en la cuenca del río Santiago y su población (Perú-Ecuador), 2009 .....	30
Tabla 2.	Programas, proyectos y actividades identificadas por el Conadif para la priorización de la atención (soles) .....	32
Tabla 3.	Componentes funcionales del Conadif, según Resolución Ministerial N° 0683/RE-2014.....	35
Tabla 4.	Articulación del objetivo socioeconómico con las acciones y responsable del PAD.....	37
Tabla 5.	Articulación de objetivos con indicadores del PAD.....	38
Tabla 6.	Relación entre acciones del PAD y los indicadores identificados.....	38
Tabla 7.	Indicadores sobre pobreza considerados por el MEF .....	40
Tabla 8.	Distribución porcentual de los ingresos anuales según rangos en el distrito de Río Santiago (2013-2017) .....	42
Tabla 9.	Distribución proporcional del estrato socioeconómico en el distrito de Río Santiago (2014-2017) .....	42
Tabla 10.	Situación y proyección de la intervención pública en el área crítica de Río Santiago .....	43
Tabla 11.	Ingreso presupuestal del municipio de Condorcanqui, departamento de Amazonas, 2018, relacionado con los aspectos de atención prioritaria .....	44
Tabla 12.	Consideración del fundamento de la entrega en la intervención pública del PAD .....	47
Tabla 13.	Consideración de la comprensión de los retos de la entrega en la intervención pública del PAD .....	48
Tabla 14.	Consideración del planeamiento de la entrega en la intervención pública del PAD .....	49
Tabla 15.	Consideración del cumplimiento de la entrega en la intervención pública del PAD.....	50
Tabla 16.	Consideración de la creación de una cultura de entrega en la intervención pública del PAD .....	51

## Índice de gráficos

Gráfico 1.	Evolución del índice de pobreza en el distrito de Río Santiago (Condorcanqui, Amazonas), 2013-2017.....	4
Gráfico 2.	Pobreza y áreas críticas de frontera priorizadas .....	10
Gráfico 3.	Área crítica de frontera del Río Santiago, distribución poblacional y ubicación de centros dinamizadores .....	29
Gráfico 4.	Crecimiento poblacional en el distrito de Santiago, provincia de Condorcanqui (Amazonas), 1993-2017 .....	31
Gráfico 5.	Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza .....	34
Gráfico 6.	Total porcentual de perceptores de ingresos en hogares del distrito de Río Santiago, 2013-2017.....	41
Gráfico 7.	Total porcentual de ingreso permanente de la actividad principal independiente en los hogares del distrito de Río Santiago, 2013-2016 .....	42
Gráfico 8.	Brechas entre las buenas prácticas de implementación de DU y el modelo del Conadif .....	45

## Índice de anexos

Anexo 1.	Matriz de Estándares Nacionales de Cumplimiento .....	62
Anexo 2.	Matriz de provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados.....	64
Anexo 3.	Presupuesto de la Municipal Provincial de Condorcanqui, 2018 .....	65
Anexo 4.	Cadena de valor público y metodología .....	66

## Capítulo I. Introducción

Los Planes de Acción Directa (PAD) para la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en las áreas críticas de frontera fueron diseñadas hace cinco años como una forma de articular los esfuerzos del sector público en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en dichas zonas territoriales. En el caso del área crítica de frontera del Río Santiago, el enfoque prioritario de su PAD fue la disminución de la pobreza; sin embargo, los resultados al 2017 reportados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática ([INEI] 2018b) muestran no solo un aumento de la pobreza extrema en esta zona, sino también el del cruce de la línea de pobreza de un porcentaje significativo de personas que anteriormente no estaban en esa condición de precariedad.

Si bien las once acciones estratégicas identificadas para cumplir con el referido objetivo involucran la participación de distintos ministerios, gobiernos regionales y locales, programas sociales, y el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (Sencico), los resultados obtenidos son una muestra de que existen limitaciones en la articulación intergubernamental e intersectorial que el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Conadif) lidera en la práctica, y que se sustenta en el PAD, por lo que resulta necesario encontrar en la experiencia internacional metodología que potencien estas intervenciones interinstitucionales, como el *Delivery Unit*.

En términos prácticos el *Delivery Unit* se entiende como una metodología que ayuda a enfocar la gestión gubernamental en conseguir cambios favorables en la vida cotidiana de los ciudadanos (deliverología) en la medida que se haga una rutina la dinamización de los procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información y el monitoreo periódico de los avances, cuyos resultados son al mismo tiempo insumos para refinar continuamente la política que le sirve de marco, con el fin de establecer con anticipación si se llegará a las metas establecidas, y qué se necesita hacer para revertir una tendencia desfavorable o acelerar la obtención de resultados.

Bajo tales consideraciones, la deliverología fortalece la implementación de la política en el terreno sobre la base de que se definan acciones que estén asociadas con los indicadores elegidos, pero más aún que las prioridades identificadas por atender se realicen empleando un sistema de base de datos. En definitiva, «el desafío para las organizaciones del sector público es encontrar formas de definir y ejecutar sus objetivos de mayor prioridad para que tengan el mayor impacto posible» (Barber *et al.* 2011).

## **Capítulo II. Planteamiento del problema de investigación**

### **1. Problema**

El 16 de junio de 2018, se aprobó, mediante Decreto Supremo N° 019-2018-RE, la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza, que modifica los artículos 43 y 55 del Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, aprobado hace cinco años igualmente por Decreto Supremo N° 017-2013-RE, referidos respectivamente al objetivo de la política de fronteras y a la ejecución de la misma en las áreas críticas de frontera.

En ese sentido, aquella norma enfoca su principal interés en el desarrollo humano de las poblaciones que se asientan en esa zona, cuya calificación la deja a cargo del Conadif, así como la identificación y la promoción de las «acciones prioritarias de desarrollo e integración necesarias para revertir la situación que motivó tal calificativo» (Presidencia de la República 2018), las cuales deben ser incorporadas en los planes estratégicos y operativos del gobierno nacional y subnacional (regional y local), para que la Secretaría Ejecutiva del Conadif se encargue de la articulación, seguimiento y evaluación de dichas intervenciones en las áreas críticas de fronteras.

En definitiva, el modelo de implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza que conduce el Ministerio de Relaciones Exteriores se basa en la identificación de áreas críticas de fronteras, la definición de acciones prioritarias, la articulación de las mismas en el planeamiento de los distintos niveles de gobierno, y, finalmente, en el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos.

La herramienta que emplea el Conadif para formalizar la articulación de la intervención interinstitucional en las áreas críticas de frontera es el plan de acción directa, que, según el Decreto Supremo N° 017-2013-RE, reúne las acciones prioritarias de desarrollo de frontera capaces de crear las condiciones básicas para revertir las graves situaciones restrictivas del normal desarrollo de la población de estas zonas, como el aislamiento, la exclusión, las necesidades básicas insatisfechas y la pobreza (Presidencia de la República 2013).

Esta intervención priorizada de todos los niveles gubernamentales en las áreas críticas de frontera se realiza sobre la base del Sistema Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (Sinadif), que reúne al Conadif y los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Fronteras, incluyendo en el desarrollo de sus funciones a la sociedad civil y el sector privado. En ese sentido,

el Ministerio de Relaciones Exteriores impulsó en 2013 la formulación e implementación de ocho planes de acción directa en áreas críticas de frontera, calificadas por «su situación de pobreza y su significación de interés nacional y de política exterior» (García 2013), entre los que se encontró el plan de acción directa en el área crítica de frontera de Río Santiago (Amazonas).

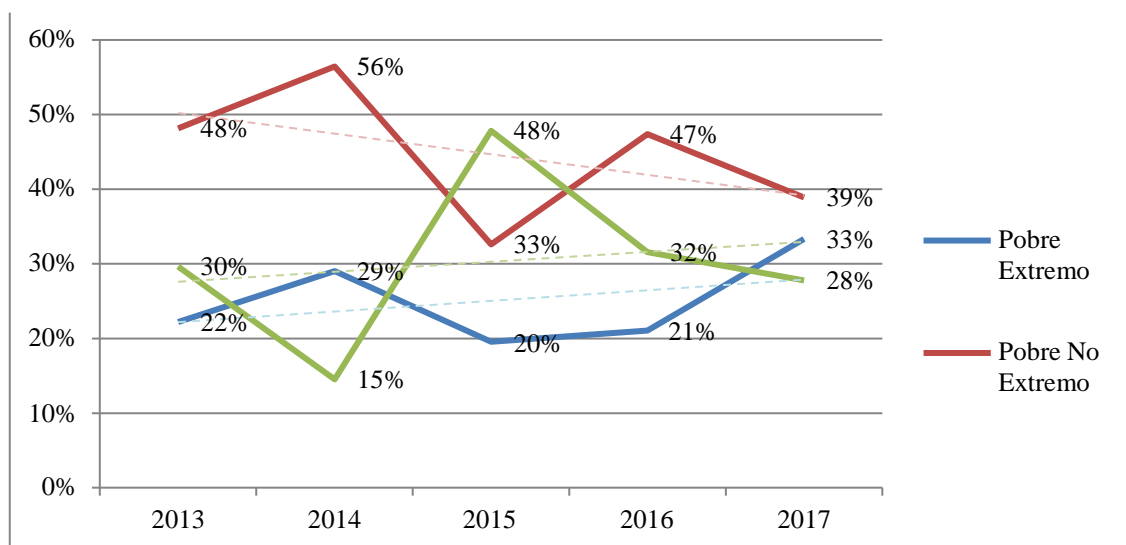
Aunque el indicador de pobreza fue en 2013 preponderante para la calificación de determinadas áreas territoriales de fronteras como críticas, el Decreto Supremo N° 005-2018-RE del 18 de marzo de 2018 estableció las acciones de desarrollo sostenible e integración para la atención prioritaria de las áreas críticas de frontera, que se focalizan en los núcleos de desarrollo e integración (NDI), dando énfasis a los criterios de aislamiento, exclusión y necesidades insatisfechas, como se describe en su artículo segundo:

- Garantizar la conectividad y movilidad de la población para solucionar la grave situación de aislamiento, considerando para ello inversiones sostenibles en infraestructura para el transporte terrestre, fluvial y aéreo, así como el apoyo logístico para la realización de operaciones aéreas, según sea el caso.
- Implementar infraestructura básica sostenible y fortalecer los servicios del Estado para revertir la exclusión y las necesidades básicas insatisfechas de la población, orientada al cierre de brechas en acceso a agua y saneamiento, salud y educación, especialmente con la articulación de las inversiones en energía y telecomunicaciones con las que se haga en materia de infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud y educación, así como con la promoción del desarrollo de infraestructura natural necesaria para las comunidades de zonas de frontera.
- Fortalecer el desarrollo de sistemas productivos sostenibles locales, promoviendo acciones para mejorar los ingresos, especialmente en aquellas actividades económicas que fortalezcan el proceso de integración de los espacios de frontera.

Este dispositivo amplió el espectro de acción de la intervención interinstitucional, enfocándolo no solo en la disminución de los índices de pobreza, como inicialmente se estableció para los planes de acción inmediata en áreas críticas de frontera, sino también en los criterios originales del 2013, señalados previamente, con el añadido del criterio del fortalecimiento del desarrollo de los sistemas productivos sostenibles locales; de esta forma, también se ampliaron las áreas temáticas de evaluación de la articulación desarrollada por el Conadif.

Los resultados en la disminución del índice de pobreza en el área crítica de frontera del río Santiago (ver Gráfico 1) son una muestra de la limitada eficacia del modelo de implementación de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza que conduce el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se puede limitar aún más con la incorporación, con carácter vinculante, de estas nuevas acciones de atención prioritarias para las áreas críticas de frontera.

**Gráfico 1. Evolución del índice de pobreza en el distrito de Río Santiago (Condorcanqui, Amazonas), 2013-2017**



Fuente: Base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Metodología Actualizada), Condiciones de Vida y Pobreza, periodo de enero a diciembre de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 (INEI 2018a).  
Elaboración: Propia.

El Gráfico 1 muestra que en el periodo de 2013 a 2017 hubo un aumento del 10% de pobres extremos en la población del área crítica de frontera del río Santiago de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas. En contraste, en ese mismo periodo, el porcentaje de la población no-pobre se redujo en dos puntos porcentuales; pero los pobres no-extremos sí experimentaron una reducción del 9%, explicable más por el tránsito a una situación más precaria. En resumen, la intervención interinstitucional del Conadif durante los cinco años de vigencia de la implementación de los planes de acción directa en la referida área crítica de frontera no contribuyó a revertir la situación de pobreza de la población; al contrario, permitió que se profundizara más el problema.

## 2. Preguntas de la investigación

Teniendo en cuenta que la intervención pública mediante la articulación gubernamental que lleva a cabo el Conadif no ha generado los resultados establecidos como prioritarios en el PAD del área

crítica de frontera del río Santiago durante sus cinco años de vigencia, la pregunta principal se definió en función de que su respuesta brindara los elementos de juicio necesarios para diseñar una propuesta de mejora.

## **2.1 Pregunta general**

¿Qué factores han limitado la eficacia de la intervención interinstitucional que articula, monitorea y evalúa el Conadif en el área crítica de frontera del río Santiago, de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017?

## **2.2 Preguntas específicas**

- ¿Cómo pueden potenciarse los componentes del modelo de implementación de la política de desarrollo e integración fronterizas que lidera el Ministerio de Relaciones Exteriores en el área crítica de frontera del Río Santiago?
- ¿Cómo la deliverología puede contribuir a que las acciones de atención prioritaria que integran el plan de acción directa del área crítica de frontera del río Santiago cumplan con revertir la situación que originó dicha calificación por el Conadif?

## **3. Objetivos de la investigación**

### **3.1 Objetivo general**

Evaluar los factores que han limitado la eficacia de la intervención interinstitucional que articula, monitorea y evalúa el Conadif en el área crítica de frontera del río Santiago, de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, durante el periodo comprendido entre 2013 y 2017

### **3.2 Objetivos específicos**

- Evaluar la forma de potenciar los componentes del modelo de implementación de la política de desarrollo e integración fronterizas que lidera el Ministerio de Relaciones Exteriores en el área crítica de frontera del Río Santiago
- Determinar la manera en que la deliverología puede contribuir a que las acciones de atención prioritaria que integran el plan de acción directa del área crítica de frontera del Río Santiago cumplan con revertir la situación que originó dicha calificación por el Conadif



#### **4. Justificación de la investigación**

Las poblaciones asentadas en los territorios de frontera del Perú son las más vulnerables a caer en situación de pobreza o profundizar esta condición, principalmente por la falta de servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, vivienda, atención de salud y educación. Si bien esto puede deberse a la falta de infraestructura vial y de comunicaciones que las integre a los centros productivos de la región, el Estado ha identificado áreas territoriales de frontera que requieren de una atención prioritaria interinstitucional, que ayude a su población a superar las condiciones limitantes de su desarrollo.

La eficacia de la intervención interinstitucional en las áreas críticas de frontera, como la del Río Santiago, se fundamenta en la articulación que desarrolla el Conadif de las acciones de atención prioritaria en dichas áreas dentro del planeamiento de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local), compromete recursos, e integra a la sociedad civil y el sector privado en la implementación dentro del marco de los planes de acción directa.

De esta manera, la investigación evaluó el desempeño del Conadif en el cumplimiento de las metas establecidas en la atención prioritaria en el caso especial del área crítica de frontera del río Santiago; al mismo tiempo, identificó a partir de estos resultados particulares los componentes que pueden ser potenciados del modelo de implementación de la política de integración y desarrollo fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores con el empleo de la deliverología.

Por otro lado, la investigación realizada no puede determinar categóricamente que los vacíos detectados en la intervención pública mediante la articulación gubernamental realizada por el Conadif, en el caso del área crítica de frontera del río Santiago, se puedan estar replicando en el resto de las áreas con esa misma categoría, ni que las propuestas de mejora o potenciamiento de dicha intervención generadas en esta investigación sean aplicables en tales escenarios.

Bajo esta premisa, se confirma la pertinencia de emplear en este estudio el método cualitativo de investigación desde la perspectiva del estudio de caso con el fin de obtener evidencias empíricas para la producción de conocimiento social, desde el análisis teórico y de carácter macro-histórico, como destacaron Neiman y Quaranta (2014). Así, el estudio brinda un análisis funcional importante para los diseñadores de estrategias y tomadores de decisiones que participan en la implementación de la política de desarrollo e integración fronterizos.

### **Capítulo III. Marco conceptual**

El presente capítulo desarrolla las categorías conceptuales presentes tanto en la pregunta de investigación como en los objetivos del estudio con el fin de contar con fundamentos teóricos para el análisis de la intervención gubernamental en materia de desarrollo e integración fronteriza, y para la determinación de una propuesta de mejora.

#### **1. Política de Desarrollo e Integración Fronterizas**

Joan Subirats (1992) señaló que una política pública es básicamente una estrategia particular para la resolución de un problema específico, por lo que implica una serie de decisiones relativamente relacionadas cuya implementación puede derivar en la modificación de sus objetivos primigenios a partir de la evaluación de los resultados obtenidos. Además, dicha política genera su propia estructura organizativa, vinculada con dependencias administrativas y diferenciadas por su disposición presupuestal (Subirats 1992).

Teniendo en cuenta ese concepto, la política de desarrollo e integración fronteriza busca reducir las limitaciones en la atención de las necesidades básicas de la población de esas áreas, así como integrarlas a la dinámica del desarrollo nacional. Para cumplir este fin, define su estrategia en una serie de iniciativas en diversos aspectos que son articuladas de forma prioritaria por el Conadif, con lo cual, al final, la intervención gubernamental se vuelve más eficiente, transparente y eficaz.

##### **1.1 Espacios fronterizos**

Para Mercado y Gutiérrez (2004: 322) las fronteras representan «rígidas barreras que marcan el límite entre dos Estados con diferencias en sus sistemas políticos, derechos de propiedad, impuestos, leyes, jurisdicciones locales, seguridad interna y territorial». Según Becerra *et al.* (2010), para establecer una definición de frontera, se debe primero determinar un concepto de soberanía que se ejerce sobre un espacio físico determinado llamado territorio, en el cual la frontera es el límite del territorio que lo separa de otro Estado soberano.

La definición de frontera está ligada a un origen histórico, en el que los criterios fisiográficos rigen su demarcación. Las fronteras son conocidas como *fronteras naturales* cuando el principal obstáculo es una variación producida a causa de la naturaleza, y como *fronteras artificiales*

cuando están generalmente fijadas por criterios de orden cultural, étnico, económico o geopolítico (Mercado y Gutiérrez 2004).

De acuerdo con Malamud (2015), en América Latina existe un pensamiento nacionalista que erige una trilogía entre frontera, territorio patrio y soberanía, y da sentido a su vida como nación. De esta manera, existe una particularidad con países de América Latina y Europa: la principal característica que los diferencia es el sentido de entender sus propios sistemas políticos y de qué manera estos determinan su actuar frente a una realidad en el desarrollo de políticas públicas, y la satisfacción de la población y sus necesidades.

Pereira (2017) explicó que, como consecuencia de la integración regional, las fronteras han ido perdiendo importancia de zona divisoria para convertirse en zona de amortiguación. Su principal característica son las personas que conforman su población, con identidad propia y con necesidades que satisfacer, quienes, por la distancia existente a la capital, no siempre terminan siendo satisfechas o priorizadas por la autoridad del gobierno central.

En el ámbito regional sudamericano, desde el año 1987, el Protocolo de Quito en su artículo número 144 aprobó que «los países miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas» (Meza 2016: 24). Con esta declaración, se transmitía la relevancia de las fronteras para lograr el desarrollo de los países miembros, que en aquel entonces no habían ocupado un lugar importante en las políticas públicas de la mayoría de los países de la región.

Es necesario considerar la forma como se definen las fronteras de un Estado. El antiguo concepto de zona limítrofe que separa una nación de otra ha quedado desfasada porque en la actualidad las fronteras son consideradas vivas por no solo estar ubicadas en una zona física que separa a otro Estado, sino porque deben ser tratadas como el lugar donde habitan seres humanos miembros de su ciudadanía, quienes, como los demás miembros de la población de un Estado, tienen necesidades que satisfacer. Esa responsabilidad corresponde al Gobierno de turno como objetivo prioritario del desarrollo de la nación y estrategia de integración fronteriza.

De acuerdo con el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (2019), la extensión fronteriza con los países vecinos es la siguiente: con Ecuador son 1.528,54 km comprendidos desde la boca del río Capones hasta la boca del río Gueppí; con Colombia, son 1.626 km comprendidos entre la desembocadura del río Gueppí hasta la unión de los ríos Yavarí y

Amazonas; con Brasil, 2.822,49 km comprendidos desde la boca del río Yavarí hasta la del Yavarija; con Bolivia, 1.047,16 km entre la boca del río Yavarija hasta la meseta de Acomarca; finalmente, con Chile, son 169 km desde la meseta de Acomarca hasta el punto llamado Concordia, el cual está ubicado a orillas del océano Pacífico.

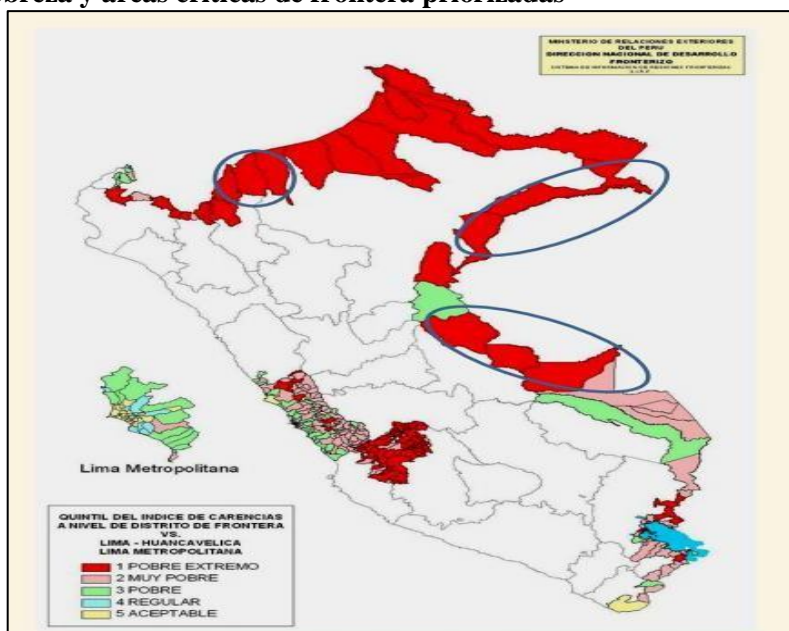
## **1.2 Áreas críticas de frontera**

Actualmente, los Estados han cambiado su percepción sobre las fronteras, en el sentido de que «el concepto de frontera, definido en términos de su dimensión demarcatoria y línea de defensa, ha sido superado por una noción más amplia de espacios donde predominan las dimensiones del desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asentadas a uno y otro lado del límite internacional» (Denegri 2012: 1). Este autor estableció que dicho concepto reconoce que la consecución de mayores niveles de vida requiere de acciones complementarias e interdependientes enfocadas en la inclusión de las zonas fronterizas en la propia dinámica de integración de los Estados, que se preocupen por atender las necesidades de las comunidades nativas y campesinas de las zonas de frontera.

De acuerdo al artículo siete y ocho de la Ley N° 29778, se distingue entre área de frontera y zona de frontera. La primera se define como «la franja de territorio nacional adyacente al límite internacional», que puede llegar a comprender el ámbito de distritos fronterizos; la zona de frontera es principalmente el territorio de un distrito fronterizo, y excepcionalmente el de un departamento o provincia fronteriza. El segundo de estos artículos señala expresamente que «este espacio cuenta con centros urbanos y ejes de articulación que permiten dar apoyo al área de frontera y se articula con la región fronteriza respectiva». Esto quiere decir que, dentro de las zonas de fronteras, deben interactuar los gobiernos subnacionales con el central.

Por otro lado, el artículo 11 de aquella ley señala que la zona de integración de frontera es «el ámbito territorial fronterizo en el que se proyectan y ejecutan planes, programas y proyectos para impulsar su desarrollo integral de manera conjunta, compartida y coordinada con el país o los países vecinos en el marco de convenios bilaterales o multilaterales». En ese sentido, por razones de la incidencia de altos niveles de pobreza, la presencia de comunidades nativas y la vinculación estrecha con intereses nacionales, se determina la calificación de áreas críticas de frontera, como se puede apreciar en el Gráfico 2.

**Gráfico 2. Pobreza y áreas críticas de frontera priorizadas**



Nota: Las zonas remarcadas corresponden a las áreas críticas de fronteras priorizadas.  
Fuente y elaboración: Del Campo, 2018.

### 1.3 Núcleo de desarrollo e integración

Koff (2008) explicó que, de forma tradicional, cuando los expertos realizaban estudios en temas fronterizos, se centraban generalmente en su historia o su importancia para la política interior o exterior de un determinado país, mientras que el desarrollo de las comunidades fronterizas no era abordado desde un punto de vista prioritario por tratarse de personas que representan a las fronteras vivas más que territorio o política.

Bassols y Correa (2017: 137) señalaron que en Europa las zonas fronterizas son la representación de la confluencia de «múltiples identidades y procesos socioeconómicos que no necesariamente coinciden con los del resto del país; [además], no pocas veces, dichos territorios alejados del centro presentan diferencias sociales notables respecto al centro y de la cultura de un país».

Existe una diferencia bastante marcada en cuanto a lo que significa vivir en una zona de frontera en Europa y en Sudamérica. El tratamiento de las zonas fronterizas no siempre es el que desea un poblador por parte del Estado. Es evidente que los niveles de desarrollo no son tomados de manera prioritaria por quienes detentan el gobierno de turno o por quienes son elegidos como miembros del Congreso al tomar las prioridades en su labor legislativa, y que los pobladores de las zonas fronterizas son víctimas de la corrupción de algunos funcionarios electos como autoridades locales. La realidad de una población de frontera en Europa es muy distinta a la de una población

de la región; por ello, es necesario un trabajo especial con estas zonas de fronteras para lograr un camino de desarrollo real a mediano y largo plazo, el cual dignifique la calidad de persona humana de sus pobladores e integre a los territorios de manera efectiva.

Denegri (2012: 2) consideró que se ha concretado un cambio en la conceptualización del término *frontera*, que ya no solo debe ser tratado por su «dimensión demarcatoria y su línea de defensa», sino que en la actualidad su tratamiento corresponde al «de espacio donde predominan las dimensiones del desarrollo y la integración social, económica y cultural de las poblaciones asonantadas a uno y otro lado del límite internacional» que los circunda.

Es evidente que, desde el inicio de esta nueva era, los temas fronterizos han recibido un mayor tratamiento por las autoridades nacionales y los bloques regionales; también es cierto que las medidas y las políticas establecidas aún son insuficientes para lograr un desarrollo a niveles deseados, pero es notorio que existe un cambio de posición y es positivo.

El desarrollo debe ser tratado de manera multisectorial, de modo que el centro de toda acción sea el poblador de aquella frontera; para ello, es importante la presencia efectiva del Estado en sus diferentes niveles, de manera que se atiendan todas las necesidades de estas personas que significan la materialización de las fronteras vivas.

En el Perú, el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (CNDF) aprobó en 2006 las *Bases de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza 2007-2021*; con esta estrategia, el Estado busca «revertir la situación de pobreza de la población que habita en las zonas de frontera y mejorar su articulación con respecto a la dinámica regional y nacional» (Denegri 2012: 4).

El 27 de julio de 2011, se promulgó la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778. Esta ley sirve como herramienta que permite la «formulación, coordinación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza»; con esta normatividad, se busca el fortalecimiento de la identidad nacional y, al mismo tiempo, la generación de condiciones óptimas para lograr el desarrollo sostenible de las poblaciones de frontera.

Posteriormente, el 2 de abril de 2013, se promulgó el Reglamento de la Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza, Ley N° 29778, en el cual se conceptualiza el término *área crítica* de la siguiente manera: «El espacio que comprende el Área de Frontera, o parte de ella,

que presenta graves situaciones de aislamiento, exclusión, necesidades básicas insatisfechas y pobreza, que impiden el normal desarrollo de sus poblaciones y se encuentra en un alto grado de vulnerabilidad, por lo que requiere atención prioritaria por parte del Estado hasta que se superen las causas que originaron su calificación como tal. En razón a las características especiales y al alto grado de vulnerabilidad, la existencia de pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial, localizados en reservas territoriales y/o indígenas o en espacios donde se tenga información oficial sobre su presencia, constituye criterio para la calificación de área crítica de frontera» (artículo 3 del Decreto Supremo N° 017-2013-RE).

#### **1.4 Instrumentos de política**

Con el Decreto Supremo N°019-2018-RE, del 17 de junio de 2018, se aprobó la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizo, considerando los tres ejes temáticos establecidos en el reglamento de la Ley N° 29778, que se integran con los demás instrumentos de la política (políticas, planes, programas y proyectos sectoriales, regionales y locales) para su implementación. El objetivo fue consolidar la presencia institucional del Estado y reforzar el sentimiento de pertinencia de la población en zonas de frontera, en el marco del respeto a la interculturalidad y la consolidación de la soberanía nacional. En ese sentido, la política define un objetivo general y cuatro objetivos específicos, que se detallan a continuación:

- **Objetivo general:** promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes, y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera, para contribuir a la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional, garantizando los derechos humanos.
- **Objetivo específico 1**
  - Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera:** impulsar el desarrollo y el fomento a la movilidad, y la ocupación segura, ordenada y regular; y el uso sostenible de los espacios fronterizos, fortaleciendo las capacidades en la gestión pública, priorizando la inversión pública para la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y promocionando la inversión privada a través de incentivos y otras modalidades, y alianzas con la sociedad civil

- **Objetivo específico 2**  
**Incorporación a la dinámica del desarrollo nacional:** incorporar a la población de los espacios de frontera a la dinámica del desarrollo nacional, orientado a consolidar el desarrollo de la dimensión social, económica, ambiental, cultural e institucional en un proceso sostenible
  
- **Objetivo específico 3**  
**Integración competitiva en los espacios de frontera:** promover la integración competitiva de los espacios de frontera con los países limítrofes en el marco de los compromisos internacionales, y como parte de un proceso interdependiente y simultáneo con la dinámica del desarrollo nacional
  
- **Objetivo específico 4**  
**Seguridad y defensa nacional:** garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el estado constitucional de derecho, la cohesión y la paz social, y promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentales a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional de los espacios de frontera

## **2. Articulación gubernamental**

El instrumento que concreta la articulación gubernamental es el plan de acción directa. La definición más cercana de este término la proporciona la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM 2018), en el sentido de considerarla «una forma de desarrollar las relaciones intergubernamentales, en base al establecimiento de canales o sinergias interinstitucionales entre las diversas instancias (en y de los diversos niveles de gobierno) que gestionan las políticas públicas, buscando un fin común en el marco del papel del Estado». La intervención pública que busca la política de desarrollo e integración fronterizas se realiza mediante la articulación gubernamental.

### **2.1 Plan de acción directa**

Según el artículo 32 del Reglamento de la Ley de Fronteras, los planes de acción directa se formulan y su ejecución se promueve entre el Conadif y los gobiernos regionales y locales, de tal modo que les sirva como una ruta que forje y mantenga procesos interinstitucionales enfocados en cumplir objetivos de largo plazo, con el fin de mejorar en esa trayectoria la forma de relacionar



y comunicarse con la ciudadanía, y de integrarlas en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de Estado.

Los planes de acción directa se sustentan para su diseño en dos componentes: (i) la identificación de programas y acciones directas gubernamentales que se vienen realizando en el área crítica de fronteras enfocados al alivio de la pobreza, la seguridad alimentaria, los servicios básicos y la mejora económica familiar, los cuales se articulan con las solicitudes y propuesta de las comunidades; y (ii) la definición de una visión de desarrollo a largo plazo, objetivos y acciones estratégicas, con la finalidad de guiar las intervenciones institucionales que se están realizando hacia metas de mediano plazo. Sobre la base de estos componentes, el plan de acción directa sigue para su diseño el siguiente proceso:

- Comprender la problemática, identificando las brechas existentes y los actores que intervienen
- Identificar los proyectos, los programas y las acciones desarrolladas en el área crítica de frontera, así como aquellos que pueden incorporarse
- Establecer las intervenciones prioritarias, la factibilidad de desarrollarlas en el corto plazo y los obstáculos que tendría su ejecución
- Definir en consenso la visión, los objetivos y las acciones estratégicas para la intervención de corto plazo

## **2.2 Acciones conjuntas pero diferenciadas**

Como se señaló, el modelo de implementación de la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza tiene como acción principal, si tomamos en cuenta el artículo 5 del Decreto Supremo N° 019-2018-RE, conducir, coordinar y articular con los distintos sectores y niveles de gobierno, considerando sus instrumentos de desarrollo y las competencias que le han sido otorgadas por ley. De esta manera, las intervenciones de los distintos niveles de gobiernos y sectores del Estado en las zonas críticas de frontera se reúnen en el PAD como acciones mancomunadas centradas en el cumplimiento de los objetivos del plan, pero diferenciadas en la forma como se realizan estas intervenciones para contrarrestar las causas del problema que originó la calificación del Conadif.

## **3. Deliverología**

Si bien este concepto puede asemejarse al de articulación gubernamental, quienes han venido registrando su empleo a nivel mundial consideran que incorpora como particularidad, dentro de

su enfoque de gestión estratégica, «la manera sistemática en que abordan los retos que se quieren afrontar: especializándose en la consecución de resultados, en la asignación metódica de tiempos y roles, y en el compromiso que adquieren con la consecución de los objetivos de largo plazo» (Lafuente y González 2018: 16).

### **3.1 Finalidad del *Delivery Unit***

La metodología del *Delivery Unit* se basa en el monitoreo y la mejora del desempeño, mediante la supervisión, la mejora y la aceleración del logro de los resultados prioritarios de Gobierno. La implementación de esta herramienta contribuye a darles celeridad a las intervenciones públicas que se están rezagando (a través de la mejora en la gestión) y apoya en forma considerable en la coordinación intersectorial e intergubernamental para el cumplimiento de los resultados prioritarios.

La finalidad de esta herramienta es principalmente destrabar todo obstáculo que no permite fluidez en el desarrollo de gobierno en beneficio de la población, es decir, «ayudar a que los actores del proceso de entrega de bienes y servicios públicos en sectores considerados prioritarios puedan desarrollar su papel de manera más efectiva» (Ardila 2016). En ese sentido, la deliverología centra sus acciones en el seguimiento continuo de indicadores de mayor importancia para el gobierno (prioridades de gobierno), buscando identificar los obstáculos durante la implementación para ayudar a establecer ajustes para la mejora de los procesos y asumiendo que las políticas están bien diseñadas (pero pueden ser refinadas). Además, se concentra en el seguimiento de la implementación, en buscar soluciones de destrabe; es decir, no solamente realiza una labor de vigilancia, sino que trabaja en colaboración de los ministerios para ayudar a resolver problemas asesorando a los responsables de los programas en cómo optimizar el rendimiento (Barber y Mourshed 2008).

La última revisión de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos ([OCDE] 2016) reveló algunas debilidades locales en cuanto al monitoreo y la mejora del desempeño de las políticas públicas que pueden sustentar la necesidad de aplicar esta metodología, las cuales se pueden resumir en insuficientes capacidades y poca experiencia en uso de herramientas de seguimiento al desempeño, baja calidad de la información, enfoque reactivo para la solución de contratiempos en la implementación, y pobre coordinación vertical y horizontal.

La aplicación de esta metodología debe llevar en el mejor de los casos al diseño de una *Delivery Unit*, que en términos prácticos se desarrolla como un centro de gobierno que se encarga del seguimiento y la evaluación de prioridades gubernamentales, como se ha determinado en la experiencia internacional, cuya versión más lograda es la del Reino Unido, país pionero en la creación de una *Delivery Unit* y que fue clave para alcanzar importantes resultados en las prioridades de gobierno, desde educación hasta seguridad ciudadana (Barber *et al.* 2011).

Como se señaló, la metodología que utiliza un *Delivery Unit* para el cumplimiento de sus funciones se denomina *deliverología*, que es la disciplina que agrupa ciertas técnicas y procedimientos de manera sistemática, tales como seleccionar indicadores clave de desempeño, sus metas y sus trayectorias; establecer rutinas; y producir alertas oportunas (Barber *et al.* 2011). Según Barber y Mourshed (2008), aquella es el método que utiliza una *Delivery Unit* para optimizar el cumplimiento de los entregables y la mejora de las posibilidades de lograr los resultados favorables en el sector público.

Esta herramienta ayuda a los gobiernos de cualquier nivel a ser más efectivos y contribuye a la rendición de cuentas al ciudadano, puesto que agrupa ciertas técnicas y procedimientos de manera sistemática y las aplica sobre la cadena de valor de los resultados por el ministerio o responsable del sistema para incrementar la posibilidad de cumplimiento o *delivery*.

De acuerdo a Trivellato (2017), el *Delivery Unit* deberá estar conformado por un equipo reducido de profesionales con sólidas capacidades analíticas, experiencia en la gestión de proyectos y habilidades en la solución de problemas. En particular, se buscan cinco competencias para los miembros del *Delivery Unit*: (i) capacidad para la resolución de problemas, (ii) especialistas en análisis de información, (iii) manejo de las relaciones (empatía, habilidades comunicativas), (iv) liderazgo y (v) adecuada comunicación.

### **3.2 Componentes de la deliverología**

Esta metodología abarca cinco categorías: (i) el desarrollo de las bases para el cumplimiento, (ii) el entendimiento del desafío de cumplimiento, (iii) la planificación del cumplimiento, (iv) el apoyo del cumplimiento y (v) la creación de una cultura de cumplimiento. Como se expone a continuación, estos componentes actúan secuencialmente sobre la definición de prioridades de atención y la mejor forma de potenciar la articulación interinstitucional desde el planeamiento.

### **3.2.1 Desarrollo de las bases para el cumplimiento**

Esta componente corresponde al alineamiento estratégico que implica definir una aspiración (¿Qué se busca lograr?), los objetivos y los KPI; revisar el estado actual del cumplimiento en la institución y la capacidad de cumplir; construir una unidad de cumplimiento; y establecer una coalición con otras instituciones para el logro de las metas (comisiones y reuniones multisectoriales). Asimismo, se resalta la visión de cada una de las instituciones, la cual sirve como insumo clave hacia donde debe apuntar la estrategia de reforma (intervenciones). Tiene cuatro elementos: (i) la definición de la aspiración, (ii) la revisión del estado actual del cumplimiento, (iii) la construcción de la unidad de cumplimiento y (iv) el establecimiento de una coalición.

### **3.2.2 Entendimiento del desafío del cumplimiento**

Este componente se enfoca en la capacidad de la institución de entender cuán capaz es de lograr las metas propuestas y entender las barreras que impiden alcanzarlas, lo cual a su vez implica evaluar y entender su desempeño pasado y presente, la comparación usando *benchmarks*, y entender los factores que afectan el desempeño.

En este punto –el análisis causal– se debe desarrollar un esquema estructurado de relaciones causa-efecto entre el fenómeno o eventos observables que expliquen el problema. Para ello, se realiza una búsqueda sistemática de evidencias (estudios, investigaciones, etc.) sobre el problema de sus factores relacionados (fenómeno o evento) a partir de la cual se podrán identificar y sustentar sus causas, y las relaciones entre estas y el resultado por alcanzar (relaciones causa-efecto o de causalidad). En ese sentido, este componente tiene dos elementos: (i) evalúa el desempeño pasado y presente, y (ii) entiende los factores clave del desempeño y actividades relevantes.

### **3.2.3 Planificación del cumplimiento**

En este componente, se diseña el plan (*Delivery Plan*) para lograr que los resultados se alcancen. En este plan, se determinan las estrategias o intervenciones que buscan generar efectos positivos en los indicadores que miden la prioridad, se dibuja la cadena de cumplimiento o *delivery chain* (semejante a la gráfica usada en mapeos de procesos), y se fijan indicadores y metas (criterio *Smart*). El plan debe ser nutrido del diagnóstico previamente elaborado, de tal forma que las

intenciones planteadas estén respaldadas por las mejores evidencias disponibles. Comprende tres elementos: (i) determina la estrategia de reforma, (ii) dibuja la cadena de cumplimiento, y (iii) fija las metas y las trayectorias.

#### **3.2.4 Apoyo al cumplimiento**

Consiste en la ejecución; se refiere al monitoreo continuo del plan establecido para identificar desafíos y cambiar de rumbo cuando sea necesario y sobre todo para empujar el cumplimiento de las promesas establecidas en el plan. Es el seguimiento permanente que caracteriza el accionar de una *Delivery Unit*. En él se incluyen las rutinas, principalmente las reuniones de cumplimiento trimestral y del monitoreo del desempeño, y las soluciones de problemas a tiempo. Se trata de conversaciones regulares, que están basadas en resultados que permiten evaluar y mejorar el desempeño.

Mediante estas rutinas, se asegura la identificación temprana y la solución de problemas en un orden de prioridad; de esta forma, se resuelven los problemas a tiempo antes de que se acumulen y se vuelvan insostenibles, de tal manera que se puedan corregir a tiempo desviaciones en el logro de resultados prioritarios del gobierno.

#### **3.2.5 Creación de una cultura de cumplimiento**

En esta categoría, se incluyen aspectos como el fortalecimiento de capacidades, la comunicación de mensajes de cumplimiento y la alquimia de las relaciones. Tiene tres elementos: (i) fortalece capacidades todo el tiempo, (ii) comunica el mensaje de cumplimiento y (iii) desata la alquimia de las relaciones.

### **3.3 Experiencia internacional y nacional**

La experiencia internacional relevante cuenta con ejemplos de empleo de la deliverología en los centros de gobierno, que resulta ser la versión más avanzada de establecimiento del *Delivery Unit* en la gestión pública. Lafuente y González (2018), quienes recogieron una serie de buenas prácticas en la materia, señalaron que esta metodología desarrolla en el sector público, más que sistemas de monitoreo, sistemas de lograr resultados.

### 3.3.1 Centro de Gobierno

De acuerdo con la literatura especializada, el Centro de Gobierno (CdG) es la institución o el grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno (James y Ben-Gera 2004). Dunleavy y Rhodes (1990: 4) conceptualizaron el CdG desde su función coordinadora: «CdG refiere a todas aquellas organizaciones y estructuras que sirven principalmente para integrar las políticas del gobierno central, o actuar como árbitros finales dentro del Ejecutivo ante los conflictos que suelen ocurrir entre los diferentes elementos de la máquina del gobierno».

Una definición más precisa de CdG es abordada desde el lado de su estructura y sus funciones. Al respecto, Alessandro *et al.* (2013) afirmaron que la literatura especializada concibe el CdG de dos maneras: una se centra en su ubicación en la estructura del Poder Ejecutivo y la otra se centra en las funciones que lleva a cabo.

Sin embargo, la experiencia internacional enseña que no existe un único modelo de estructura de CdG replicable para todos los países. En realidad, los modelos difieren de acuerdo con la realidad de cada país y al tipo de organización del Estado, el cual puede ser presidencialista o de origen parlamentario. Al respecto Alessandro *et al.* (2013:16) señalaron: «Esta definición general del CdG según estructura no se traduce en un modelo institucional predeterminado y fijo para la organización de las funciones de CdG. No puede indicar exactamente qué instituciones o unidades conforman el CdG en cada país. En un mismo país, diferentes jefes del Ejecutivo estructuran su CdG de diversas maneras basándose en sus preferencias personales o realidades políticas. A veces, los mismos individuos han modificado la organización del CdG en distintos momentos durante su mandato».

A pesar de las diferentes estructuras institucionales en los países, en la literatura especializada, se identificaron diversas unidades que están normalmente presentes en el CdG (Aninat y Rivera 2009; Ben-Gera 2004; Peters *et al.* 2000; Villoria y Del Pino 2009). A continuación, se detallan las características comunes de estas buenas prácticas.

- Unidades de apoyo directo al presidente/primer ministro: son quienes trabajan en las oficinas de apoyo personal directo al presidente/primer ministro proporcionándole asistencia política y administrativa.

- Unidades de asesoramiento sobre políticas: el objetivo de estas unidades es diversificar las fuentes de información, de manera que el presidente pueda elegir entre distintas propuestas de política.
- Unidades de estrategia: son unidades dedicadas a preparar un plan de gobierno de largo plazo.
- Unidades de coordinación de políticas: estas unidades facilitan la coordinación de las políticas públicas.
- Unidad de monitoreo y mejora del desempeño: esta unidad es la que representa a las *Delivery Unit*, y en el marco de la presente investigación cobra especial relevancia. Se encarga de supervisar, mejorar y acelerar el logro de los resultados prioritarios de Gobierno.
- Unidades de comunicación: se encuentran a cargo de la coordinación de las comunicaciones de gobierno, y son el enlace entre la prensa y el público.
- Unidades de asesoramiento jurídico: están encargadas de evaluar la legalidad de las propuestas emitidas por los ministros al presidente.

Sin embargo, a diferencia de los sistemas funcionales (ministerios) y de otros organismos del sector público, las instituciones que conforman el CdG no están directamente involucradas en la prestación de servicios a la ciudadanía. Estas instituciones del CdG realizan funciones que las asemejan más a un sistema administrativo; es decir, no se concentran en un área específica de políticas –eso las distingue de un sistema funcional–, sino que se ocupan de asegurar una gestión estratégica del gobierno, y de garantizar (i) la coordinación de las políticas públicas (el eje del CdG), (ii) el monitoreo y la mejora del desempeño, (iii) la mejora general, y (iv) la comunicación del conjunto de la acción gubernamental (rendición de cuentas a la ciudadanía).

### **3.3.2 Experiencia internacional**

A la Unidad de Entrega del primer ministro (PMDU) del Reino Unido se la conoce como la primera versión de *Delivery Unit*. Fue creada en junio de 2001 para monitorear el progreso y fortalecer la capacidad del Gobierno británico para cumplir con las prioridades clave de la campaña del segundo gobierno del primer ministro Tony Blair: educación, salud, delincuencia y transporte. La PMDU estuvo dirigida por el asesor principal de entrega del primer ministro, que fue inicialmente el profesor Sir Michael Barber, hasta 2005.

El Centro de Gobierno para Resultados (CdG) de Chile operó entre 2010 y 2013. Durante este período, el Ministerio de la Presidencia asumió un papel más destacado en la gestión estratégica

del programa gubernamental general coordinando la acción del gobierno, y supervisando la entrega de las prioridades del gobierno y la mejora de la rendición de cuentas a los ciudadanos. Esta buena práctica reformula la Unidad de Entrega del presidente, mejoró la coherencia estratégica del programa del gobierno y lo orientó hacia la obtención de resultados en plazos menores a un año. Además, el desarrollo de esta práctica identificó oportunidades de mejora en el desarrollo de las funciones centrales de CdG y las comparó con otras buenas prácticas realizadas por países de la región latinoamericana.

Otra buena práctica es el caso de la Unidad de Entrega del presidente para el Monitoreo y Supervisión del Desarrollo (UKP4) de Indonesia. Esta se inició en el segundo mandato del presidente Susilo Bambang Yodhoyono, quien en su campaña electoral se había comprometido a desarrollar la infraestructura del país, fortalecer la educación y aumentar la inversión empresarial. Ello significó un desafío, ya que Bambang Yodhoyono presidió una coalición de gobierno y debió convencer a los ministros de los partidos políticos de que aceptaran sus planes. No obstante, su propia oficina de política no contaba con asesores calificados en el diseño de un plan estratégico que haga efectivas las decisiones políticas, que implemente y monitoree su cumplimiento, y que brinde sostenibilidad a los proyectos derivados de ellas. Es así como el inconveniente fue que su propia oficina de política no tenía asesores calificados para un plan estratégico sobre decisiones políticas, y el monitoreo, la implementación y la ejecución de los proyectos.

Durante su primer mandato, el presidente ya había establecido una unidad para asumir aquellos desafíos; sin embargo, la legislatura suprimió la iniciativa. Al comenzar su segundo mandato, instaló la Unidad de Entrega del Presidente para el Monitoreo y Supervisión del Desarrollo, conocida como UKP4. Para la dirección de esta unidad, se designó a Kuntoro Mangkusubroto, quien gozaba de prestigio nacional e internacional, y que ya había hecho una excelente gestión (2004-2005) por la reconstrucción de las provincias de Aceh y Nias, después del tsunami de diciembre de 2004 y el terremoto de marzo de 2005.

La nueva gestión de Mangkusubroto ayudó a establecer prioridades, y mantuvo al presidente informado sobre el avance de los ministerios, particularmente en el cumplimiento de las prioridades gubernamentales y la solución de los problemas encontrados en su ejecución. Apoyado por su pequeño equipo de consejeros principales, logró que los ministros cooperen y se centren en prioridades nacionales. Era un reto difícil en una nación con una población de más de 230 millones de personas, que representan trescientos grupos etnolingüísticos repartidos en



17.000 islas. La confluencia de tan diversos intereses políticos derivados de estas comunidades fue un hito en la vida social de los habitantes de Indonesia.

Por otro lado, la Unidad de Entrega del Primer Ministro (PMDU) en Uganda tiene como objetivo general facilitar la implementación más rápida de las prioridades nacionales, seleccionar y permitir la entrega de resultados grandes y rápidos a través de un enfoque metódico con una visibilidad óptima de los resultados, y fomentar una cultura de desempeño con velocidad y rigor en el sector público. Por lo tanto, su misión es transformar la forma en que funciona el gobierno mediante el uso de iniciativas en puntos críticos de la cadena de presentación de servicios.

De este modo, estableciendo e implementando un sistema riguroso para el seguimiento de rutina y el progreso de informes sobre las prioridades clave acordadas del gobierno, asentada en aquella cultura de desempeño, la Unidad de Entrega de Uganda se asegura de que los problemas y obstáculos se identifiquen y aborden rápidamente. Así mismo, proporciona un mecanismo sólido para coordinar los esfuerzos de implementación en todo el gobierno, asegurando que los ministerios dispongan de planes sólidos para cumplir con sus prioridades clave y posibiliten una mejor coordinación interministerial, a la vez que garanticen una delimitación clara de responsabilidades y responsabilidad.

Es así como en el caso de Uganda las Unidades de Cumplimiento desempeñan un papel distintivo de generar presión para obtener resultados a través del seguimiento del progreso utilizando mecanismos simples y directos que monitorean los sectores. También, revisan el progreso e influencia en las entidades gubernamentales y su desempeño, desarrollando una cultura de entrega de servicios efectivo en todo el gobierno. Por último, quieren lograr establecer una alianza con otras partes interesadas que faciliten la entrega, incluidos el sector empresarial, la sociedad civil y los servicios de desarrollo, para la mejora continua en la prestación de servicios.

Con la instalación, en el 2015, de la Unidad de Resultados, Entrega y Enfoque del Gobierno (RDU, por sus siglas en inglés), Canadá ofrece resultados reales y significativos para sus ciudadanos, que están contenidos en los compromisos de la Carta de Mandato, suscritos al inicio de la gestión gubernamental. En ese sentido, el objetivo del Gobierno es mejorar los resultados a corto, mediano y largo plazo implementando un enfoque de resultados y entrega con mejores prácticas existentes:

- Definir claramente los objetivos del programa y las políticas (¿qué estamos tratando de lograr?)
- Enfocar el aumento de los resultados en la planificación y la implementación (¿cómo lograremos nuestros objetivos?)
- Medir sistemáticamente el progreso hacia estos resultados deseados (¿estamos logrando nuestros resultados deseados y cómo nos ajustaremos si no lo hacemos?)

La RDU está creada para facilitar el trabajo del Gobierno al desarrollar herramientas, orientación y actividades de aprendizaje sobre la implementación de un enfoque centrado en los resultados.

### **3.3.3 Experiencia nacional**

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) aprobó su nuevo organigrama el 27 de febrero del 2017, estableciendo que el despacho del primer ministro cuente con una Oficina de Cumplimiento e Innovación Sectorial, la cual le brinde apoyo en la coordinación, la articulación, el seguimiento y la evaluación de las prioridades de gobierno.

La finalidad de la Unidad de Cumplimiento del Gobierno (UCG) es enfocar la administración pública hacia el logro de resultados que sean tangibles y/o evidentes para los ciudadanos. Sus funciones son colaborar en la planificación y el cumplimiento de metas, realizar el seguimiento, evaluar los avances y reportar a los ministros, y construir capacidades en gestión (PCM 2018). De esta manera, considera los siguientes principios: prioridades claras, metas específicas y medibles; planes de entrega simples y actualizables; información oportuna y confiable a partir de rutinas de monitoreo; cumplir acciones acordadas para resolver problemas; análisis riguroso orientado a solución de problemas de gestión; cumplimiento de la entrega como responsabilidad de todos; y ambición constante.

De acuerdo al enfoque de la UCG (Salcedo 2018), esta es concebida como una unidad de apoyo, que no compite con el liderazgo y la rectoría de las entidades de la administración pública, que cuenta con un rol articulador y transversal de la UCG, y contribuye a una coordinación más fluida para lograr posicionar temas en agenda entre entidades públicas. Para ello, la UCG se encuentra organizada en dos gerencias: la gerencia de estudios, encargada de la gestión de información, análisis y evaluación, y la gerencia de operaciones, que se ocupa de la gestión de prioridades.

Es crucial considerar que, por un lado, la literatura en gestión y políticas públicas insiste en que la creación y la implementación de los *Delivery Unit* generan expectativas que lograrían resultados inmediatos en las materias prioritarias de un gobierno, cumpliendo con ciertas características que brinden poder efectivo a las Unidades de Cumplimiento del Gobierno para que puedan cumplir con su finalidad. Sin embargo, de acuerdo a la evidencia empírica en evaluación de impacto, todavía no se podría afirmar que un *Delivery Unit* contribuya directamente en el desempeño de indicadores socioeconómicos.

Esta UCG priorizó siete áreas: salud, agua y saneamiento, formalización, seguridad ciudadana, educación, anticorrupción, e infraestructura. En ese sentido, la justificación técnica que sustenta la creación de la Unidad de Cumplimiento del Gobierno (UCG) es que contribuye a que las prioridades de gobierno se cumplan de manera eficiente en beneficio de los ciudadanos, facilita la articulación intersectorial e intergubernamental, y fortalece el Centro de Gobierno representado por la Presidencia del Consejo de Ministros (Leguía 2016).

En definitiva, la experiencia internacional y nacional de empleo de la deliverología en los centros de gobierno confirman la postura de Lafuente y González (2018) en el sentido de que, para lograr resultados, se debe enfocar la intervención pública, especialmente aquella sustentada en la articulación gubernamental, sobre todo en el monitoreo y la alerta, y en el empoderamiento del equipo; además, se debe contar con capacidad técnica y política, la definición clara de roles y responsabilidades, el alejamiento de asuntos coyunturales, la sostenibilidad de las prioridades, las estrategias claras, la relación con el presupuesto, y la credibilidad de la rendición de cuentas.

Dentro de estos aspectos, Lafuente y González (2018) rescataron de las buenas prácticas desarrolladas condiciones que pueden conducir al éxito a este tipo de intervenciones públicas, entre las que se encuentran la apropiación del modelo y el empoderamiento político; la selectividad al definir qué es lo prioritario y su permanencia en el tiempo; la determinación de objetivos realistas; la convicción de que quienes realizan esta articulación cumplen un rol subsidiario; la acción al inicio del periodo gubernamental; el establecimiento de una disciplina de cumplimiento; la generación de liderazgos; el empleo de análisis internos fidedignos y, por ende, de instrumentos para el levantamiento de datos que generen información de calidad; y el fortalecimiento de la rendición de cuentas.

Las categorías conceptuales establecidas para este estudio de caso permiten establecer que la política de desarrollo e integración fronterizas define un tipo de intervención pública amplia, por

la diversidad de los problemas que aborda, los cuales se priorizan territorialmente mediante la articulación gubernamental llevada a cabo por el Conadif, descrita en los planes de acción directa de las áreas críticas de frontera. De esta forma, estas herramientas de gestión constituyen la fuente de información principal para el diagnóstico preliminar de las limitaciones o los vacíos de tal intervención, y posibilitaron la definición de una propuesta de mejora a partir de buenas prácticas realizadas en el ámbito nacional e internacional en el empleo de la deliverología, cuando la perspectiva gubernamental ha sido generar resultados en determinados sectores poblacionales en áreas temáticas priorizadas y en periodos cortos de tiempo.

## **Capítulo IV. Marco metodológico**

El proceso metodológico que se describe en el presente capítulo corresponde a la investigación y es distinto al de la deliverología, definido en el marco teórico. La elección del diseño metodológico dependió sustancialmente del problema identificado, de las características de la organización objeto de estudio y de la finalidad de la política, cuya implementación se busca mejorar desde el enfoque de atención del ciudadano.

### **1. Metodología**

La investigación tiene un enfoque cualitativo, que, al ser una metodología flexible, permite el empleo de la observación no participante –el investigador no interviene ni influencia en el fenómeno analizado–, especialmente dentro del tipo de estudio de caso que constituye «el abordaje de lo particular priorizando el caso único, en donde el estudio del mismo es definido por el interés que este inspira» (Kazez 2009: 72).

Por otro lado, en el método de estudio de caso, se considera factible que «los datos puedan ser obtenidos desde una variedad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas, esto es, documentos, registros de archivos, entrevistas directas, observación directa, observación de los participantes e instalaciones u objetos físicos» (Martínez 2006: 167).

De acuerdo a Hernández *et al.* (2010), los estudios de casos siguen sus propios procedimientos, con distintas herramientas, para analizar en profundidad una unidad: individuo, familia, organización, sistema, hecho histórico, entre otros, y contribuir así en la respuesta del problema planteado por la investigación.

En ese sentido, se priorizó el estudio de caso instrumental, debido a que se constituye a partir del «interés en un problema conceptual o empírico más amplio que el caso puede iluminar» (Neiman y Quaranta 2014: 219), lo cual quiere decir que la pregunta de investigación resulta ser el eje conceptual que estructura el estudio de caso.

### **2. Técnica e instrumento de recolección de datos**

La flexibilidad de la investigación cualitativa permite emplear distintas técnicas de levantamiento de datos; sin embargo, de acuerdo con Neiman y Quaranta (2014), tradicionalmente este tipo de

investigaciones recurren a la observación; la entrevista; la consulta a expertos, considerados como informantes clave; y la información estadística con el fin de realizar un recorte empírico y conceptual de la realidad social que conforma un problema de investigación.

En resumen, las fuentes utilizadas deben orientarse a «captar y describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados» (Neiman y Quaranta 2014: 220). La presente investigación se ha centrado en las técnicas de exploración documental y el análisis de información estadística del periodo comprendido entre los años 2013 y 2017, que corresponde al periodo de implementación de los planes de acción directa.

Esencialmente, las fuentes empleadas fueron tres: la Encuesta Nacional de Hogares (Metodología Actualizada), Condiciones de Vida y Pobreza, del periodo de Enero a Diciembre de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI 2018a); el servicio de Consulta Amigable del portal web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF 2018); y los documentos de gestión del Conadif (2013).

En el caso del *Delivery Unit*, las fuentes consultadas fueron contrastadas con la información proporcionada por el especialista senior en Modernización de Estado en la División de Innovación para Servicios al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo, Mariano Lafuente, en una consulta realizada el 12 de setiembre de 2018 en la sede de la Escuela Nacional de Administración Pública, ubicada en el distrito de Jesús María, en Lima.

### **3. Actores clave**

La idea principal de la metodología cualitativa basada en el estudio de caso es que «el caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales donde se busca dar cuenta de la particularidad del mismo en el marco de su complejidad» (Neiman y Quaranta 2014: 220). De esta manera, se ha considerado la información originada por actores clave como el Conadif, el Gobierno Regional de Amazonas, el Gobierno Provincial de Condorcanqui, el Ministerio de Economía y Finanzas, y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

#### **4. Periodo de la investigación**

Durante el estudio, se determinó una evaluación del plan de acción directa del área crítica de frontera de río Santiago en el periodo de 2013 a 2017, que coincide con el de la implementación del plan que lidera el Conadif, pero que conduce el Ministerio de Relaciones Exteriores. Esas fechas han sido consideradas igualmente en la identificación de la exploración documental, con el fin de otorgarle una mayor profundidad a la investigación.

Se consideró tomar el distrito de Río Santiago, de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, por constituir una de las zonas territoriales de mayor incidencia de pobreza, pero donde la acción gubernamental puede ser más determinante para el desarrollo de las poblaciones asentadas en la referida área crítica de frontera.

#### **5. Procesamiento de datos**

Las investigaciones cualitativas siguen el procedimiento de análisis de inducción analítica, por lo que el procesamiento de los datos levantados sobre Río Santiago se realizó con el soporte estadístico del SPSS 20.0, mientras que el proceso del análisis documental fue guiado por la determinación de categorías conceptuales desarrolladas en el marco teórico.





El distrito de origen Río Santiago se creó con Ley Nro. 23832, de 18 de mayo de 1984, es decir, tiene 34 años de creado. Es uno de los tres distritos de la provincia de Condorcanqui del departamento de Amazonas. Sus límites son los siguientes: al norte, con el Ecuador; al este, con el departamento de Loreto; al sur, con el distrito de Nieva; y, por el oeste, con el distrito de El Cenepa. Su capital es el centro poblado Puerto Galilea, y comprende 57 comunidades, una más de las consideradas en 2009, como se puede apreciar en la Tabla 1.

**Tabla 1. Comunidades que se desarrollan en la cuenca del río Santiago y su población (Perú-Ecuador), 2009**

Nacionalidad	Número de comunidades	Población en Perú	Población en Ecuador	Población de cuenca del río Santiago
Awajún	19	45,137		7,300
Wampis	37	5,545		5,545
Shuar	668	12.5000	110,000	
Achuar		0	10,000	

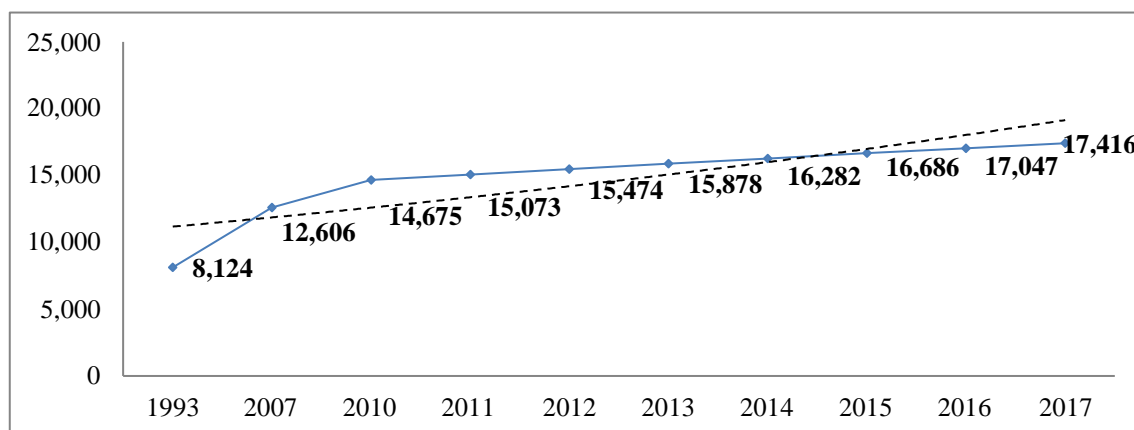
Nota: Incluye el distrito de Río Santiago en Perú y cuatro cantones de la provincia de Morona Santiago en Ecuador (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] 2009).

Fuente: Elaboración propia, 2019.

A inicios de la década de 1990, esta zona fue escenario de conflictos hasta la demarcación definitiva de la frontera. Por las condiciones particulares de diversidad física, ecológica, socioeconómica y cultural, este territorio es complejo y frágil, aunque su aislamiento no ha limitado la provisión de servicios y el comercio por vía fluvial con las poblaciones aledañas y las organizaciones de toda la región, incluso de zonas ecuatorianas, como se puede constatar en el Gráfico 1, al igual que los centros dinamizadores donde se brindan servicios de educación, salud y comercio, por reunir a las comunidades más importantes del Alto Santiago (Candungos y Soledad).

Las mencionadas condiciones territoriales y las limitadas vías de articulación han ocasionado la falta de atención a dichas comunidades indígenas, debido a que la comunicación fluvial no es diaria (transporte de personas y cargas), como ocurre con la que se establece con su distrito, Puerto Galilea, que toma un máximo de siete horas, mientras que, en el caso de la comunicación con la capital de la provincia de Condorcanqui, Santa María de Nieva, este tiempo aumenta en aproximadamente seis horas. Para las poblaciones de esta área crítica de frontera, la agricultura es la actividad principal, especialmente de frutales, dada la alta disposición de agua; sin embargo, cuenta con un alto potencial de exportación en la producción forestal, en la biodiversidad como fuente de información para la biotecnología, en la explotación de minerales metálicos y de yacimientos no metálicos, y en los recursos hidrobiológicos.

**Gráfico 4. Crecimiento poblacional en el distrito de Santiago, provincia de Condorcanqui (Amazonas), 1993-2017**



Fuente: Proyecciones de población. INEI, 2018a.  
Elaboración: Propia.

Del Gráfico 4, se puede determinar que el crecimiento poblacional entre 2010 y 2017 experimentó una tasa de 2,16%, con una densidad poblacional de dos habitantes por kilómetro cuadrado, y en promedio las comunidades indígenas registradas y no registradas representan el 33,78% de la población del distrito. Si se establece una tendencia, la población alcanzará en 2021 las 18.514 personas, pero la densidad poblacional en el área crítica de frontera del río Santiago casi no experimentará crecimiento (2,11 personas por kilómetro cuadrado).

El estudio que desarrolló Conadif (2013) determinó que las necesidades que determinaron las comunidades nativas, de mayoritaria presencia en el distrito de Río Santiago, se enfoca en tres aspectos: educación intercultural bilingüe, tratamiento de salud diferenciado y capacidades productivas. Esto confirma la problemática definida en 2009 en el sentido de que «se trata de pueblos con elevadas tasas de desnutrición crónica, vulnerables a numerosas enfermedades y cuyas niñas y niños deben educarse en una cultura diferente, en otro idioma, con otros valores y costumbres» (Unicef 2009: 9).

Con el fin de acercar estos servicios a las comunidades del área crítica de frontera del río Santiago, el PAD de esta área ha considerado tres núcleos de desarrollo e integración, los de Soledad, Candungos y Dos de Mayo, donde se encuentra concentrada la mayor cantidad de la población. Asimismo, los objetivos del plan son los siguientes:

- Incremento del ingreso familiar y desarrollo productivo

- Superación de la pobreza y necesidades básicas satisfechas con enfoque intercultural y territorial
- Armonización de las acciones de los PAD con los instrumentos de gestión de las Áreas Nacionales Protegidas (ANP), considerando los espacios de alta diversidad biológica y el valioso patrimonio cultural nativo asociado a tales atributos
- Establecimiento del servicio de orden público y seguridad ciudadana en forma coordinada y complementaria entre la Policía Nacional del Perú (PNP) y el servicio de control de las comunidades indígenas, y la especial atención a los servicios de justicia básica
- Coordinación bilateral fluida con Ecuador a nivel de gobiernos y organizaciones sociales de base en los componentes de la sostenibilidad acordados
- Las acciones de desarrollo e integración fronterizas deben ser resultado de un proceso constante de concertación y participación institucional en la identificación, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PAD

Respeto del objetivo vinculado a la pobreza, el Conadif identificó los programas, proyectos y acciones desarrollados por los sectores del Estado y niveles de gobierno (ver Tabla 2)

**Tabla 2. Programas, proyectos y actividades identificadas por el Conadif para la priorización de la atención (soles)**

Actividades-Programas y Proyectos	Monto destinado en 2016	Total ejecutado	Sector comprometido
Programas sociales que ya ingresaron a la zona: Qaliwarma, Pensión 65, Juntos			Social
Creación del Centro de Servicios - Tambo en el centro poblado de Dos de Mayo, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	1.067.893	1.067.893	Social
Creación del Centro de Servicios - Tambo en el centro poblado de Soledad, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas			Social
Mejora de la vivienda nativa, con materiales locales, considerando la opinión de las comunidades	PD		Vivienda
Instalación del servicio de agua potable y saneamiento en el centro poblado de Candungos, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	PIP 90.000	90.000	Vivienda
Instalación del servicio de agua potable y saneamiento en el centro poblado de Soledad, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	PIP 90.000	90.000	Vivienda
Instalación del servicio de agua potable y saneamiento en el centro poblado de Dos de Mayo, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	PIP 90,000	90.000	Vivienda
Instalación del servicio de agua potable y saneamiento en el centro poblado		3.607.727	Vivienda
Instalación del servicio de agua potable y saneamiento en el centro poblado, previo estudio del Programa Nacional de Saneamiento Rural	PIP 270,000	270.000	Vivienda
La Red Educativa Rural (Intercultural Bilingüe) ya se estableció en el Alto Santiago (2014). A fines de 2015, se implementaron los equipos de oportunidades de aprendizaje con tecnologías de la información y comunicación en zonas rurales (Odati): <i>laptops</i> , equipos multimedia, entre otros.			Educación
Estudio del ordenamiento territorial del sistema educativo de Alto Santiago, jerarquización y racionalización. Fortalecimiento de colegios de tres niveles con internado			Educación

Actividades-Programas y Proyectos	Monto destinado en 2016	Total ejecutado	Sector comprometido
Determinar la factibilidad de incorporar algún colegio secundario en alternancia en el Alto Santiago			Educación
Creación del albergue comunal en la comunidad nativa Soledad, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	Aprox. 120.000	120.000	Social
Creación del albergue comunal en la comunidad nativa Ampama, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	107.935	107.935	Social
Construcción de un centro de salud en Candungos	PIP 50.000	50.000	Salud
Establecer el Proyecto de Telemedicina en el Alto Santiago	PIP 80.000	80.000	Salud
Desconcentrar la atención para la prevención y control de las enfermedades infecciosas en los centros de salud (Huampami, Puerto Galilea y Kigkis)			Salud
Establecer casas de espera en los centros dinamizadores (Candungos, Soledad y Dos de Mayo)			Social
Construcción del puesto de salud de la comunidad nativa Cucuasa, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	413.956	413.956	Salud
Creación del puesto de salud de la comunidad nativa Dos de Mayo, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas	PIP 35.000	35.000	Salud
Creación del botiquín comunal de la comunidad nativa de Varadero, distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas			Salud
Plataforma Itinerante de Acción Social (PIAS)	521.890	521.890	Social
Recuperación y difusión de conocimientos y prácticas indígenas de prevención, mantenimiento y restauración de la salud en Alto Santiago y Alto Comaina-Numpatkaim-Alto Cenepa.			Salud
Mejoramiento de los servicios de salud sexual y reproductiva de las y los adolescentes			Salud

Fuente: Conadif, 2013.

Elaboración: Propia.

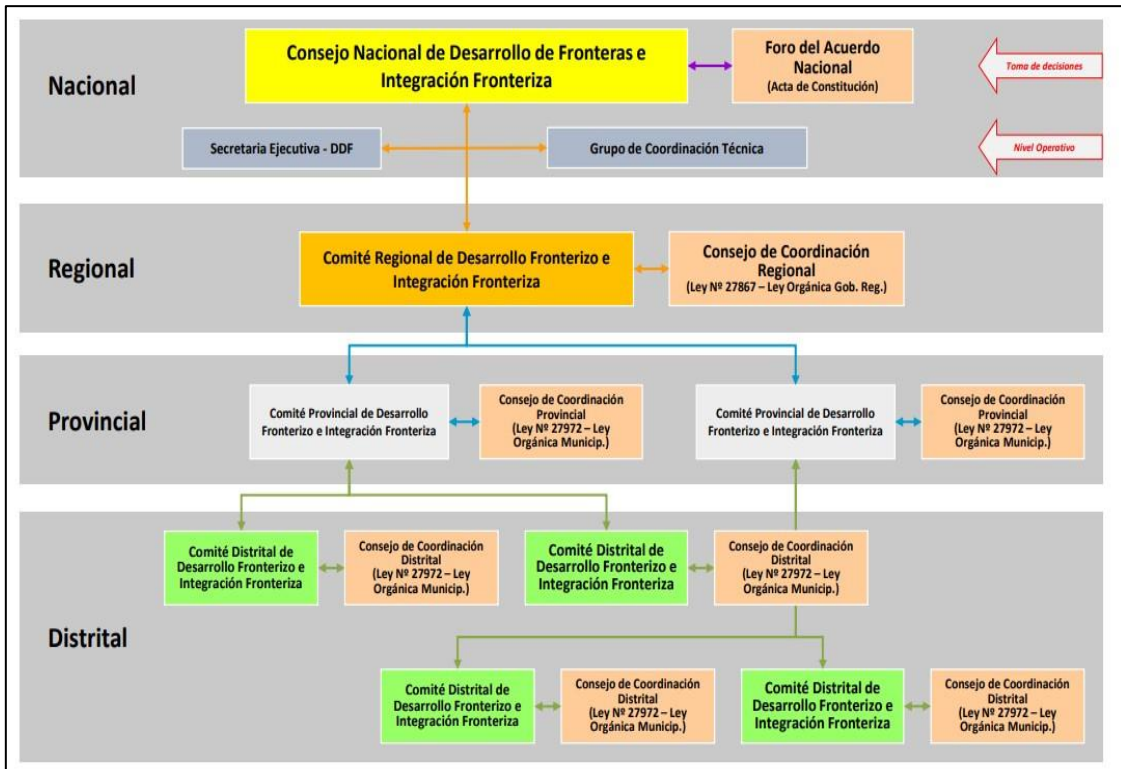
Como se puede apreciar en la Tabla 2, en el caso del distrito de Río Santiago, las intervenciones del Estado han sido planificadas; incluso están valorizadas y cuentan con la proyección de su ejecución a 2016 en algunos casos puntuales y en aspectos que resultaron ser prioritarios por las comunidades de dicho territorio: educación intercultural bilingüe, tratamiento de salud diferenciado y capacidades productivas. De todos ellos, el aspecto educativo es el que menos se ha atendido.

### 1.1 Características del Conadif

Según el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Fronteras, las funciones del Conadif vinculadas a los planes de acción directa son las de proponer y coordinar con los sectores del gobierno nacional y gobiernos regionales y locales de frontera la identificación de programas y proyectos de desarrollo e integración fronteriza, y velar por que el proceso de formulación de las propuestas que incidan en el desarrollo fronterizo sostenible y en la integración fronteriza se realice en un marco de concertación entre los distintos sectores y niveles de gobierno contando con la participación de los representantes de la sociedad civil directamente involucrada.

La naturaleza del Conadif es ser un ente articulador de la intervención estatal con las iniciativas gubernamentales regionales y locales, y la participación de la sociedad civil y el sector privado desde el momento de su planificación. Recoge aquellas intervenciones consensuadas en los planes de acción directa, actuando sobre la base del Sistema Nacional de Integración de Fronteras (Sinadif), que se divide en cuatro niveles gubernamentales (ver Gráfico 5).

**Gráfico 5. Sistema Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza**



Fuente y elaboración: Del Campo, 2018.

El sistema presentado en el Gráfico 5 se fundamenta en una vinculación entre comités y consejos de coordinación distribuidos en los distintos niveles de gobierno, los que se encargan prioritariamente de implementar los planes de acción inmediata, como parte de la estrategia de gobierno para ejecutar la política de desarrollo e integración fronterizas en zonas más vulnerables del territorio peruano. En el primer nivel, se encuentra el Conadif, donde se toman las decisiones y se entregan directivas para hacerlas operativas. Esto quiere decir que, en cada uno de los niveles gubernamentales que le suceden, los acuerdos de esta primera instancia se ejecutan de forma vinculante. Entonces, como señala el artículo 27 de la Ley N° 29778, en este nivel se formulan planes, programas, proyectos y directivas relacionados al desarrollo e integración fronterizas, al mismo tiempo que el Conadif se encarga de su cumplimiento.

## 1.2 Organización

De acuerdo al Reglamento Interno del Conadif, aprobado por Resolución Ministerial N° 0683/RE-2014, del 29 de septiembre de 2014, se define organizativamente con un Pleno del Consejo, que es el órgano máximo de decisión y sesiona ordinariamente dos veces al año; la Secretaría Ejecutiva, de funciones técnico-administrativas; y el Grupo de Coordinación Técnica. Sobre este último, con la finalidad de que se mantenga informada semestralmente a la Secretaría Ejecutiva de las actividades, las inversiones y las intervenciones públicas que se desarrollen en las zonas de frontera, sin la necesidad de crear una nueva dependencia en la entidad, el Reglamento Interno del Conadif estipula que se designe un órgano de coordinación técnica que conforma el Grupo de Coordinación Técnica con la finalidad de que facilite técnicamente la implementación de la política de fronteras.

Según la Ley N° 29778, el Conadif, como entidad que formula, conduce y evalúa la política y su cumplimiento, depende de la Presidencia de la República y lo dirige el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante la Secretaría Ejecutiva, considerada como un órgano de ese ministerio, por cuanto está a cargo de su Dirección de Desarrollo e Integración Fronteriza. Esta Secretaría es la que asume las funciones de coordinación con las entidades del Conadif, propone iniciativas, vela por el cumplimiento de las funciones, formula el plan de trabajo anual, apoya las gestiones técnico-administrativas del Conadif e implementa los encargos de este.

**Tabla 3. Componentes funcionales del Conadif, según Resolución Ministerial N° 0683/RE-2014**

Agentes	Planeamiento	Implementación	Seguimiento	Evaluación
Pleno del Consejo		Eventual (art. 12, h, i, j, m)	Periódico (art. 12, g, l)	
Secretaría Ejecutiva			Periódico (art. 21, f)	
Grupo de Coordinación Técnica	Indeterminado (Art. 24 a.)	Indeterminado (Art. 24 a.)	Indeterminado (Art. 24 a., b)	

Fuente: Elaboración propia, 2019.

## 1.3 Presupuesto

El artículo 7 del Decreto Supremo N° 019-2018-RE señala la importancia para la sostenibilidad del modelo de implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en el sentido de que, si bien es prioritario para el Estado atender las necesidades de la fronteras del Perú, el financiamiento se hace con cargo al presupuesto institucional autorizado de los pliegos correspondientes. Por ello, no se ha asignado presupuesto para que el Ministerio de Relaciones Exteriores se desempeñe mediante el Conadif como ente articulador de las iniciativas de los

distintos sectores y niveles de gobierno. Es más, el artículo 25 de la Ley N° 29778 deja establecido que los gastos administrativos de la Secretaría Ejecutiva, ente que asume la función articuladora de la intervención pública en las zonas de frontera, son adscritos al pliego presupuestal de la Cancillería.

Ello quiere decir que el Sinadif depende principalmente para su funcionamiento de los recursos que comprometen sus integrantes y de las donaciones, los legados, los aportes de la cooperación internacional y las contribuciones de personas. Pese a que ello puede cuestionar la sostenibilidad económica de dicho sistema, la propia Ley N° 29778, en su artículo 34, establece la creación del Fondo para el Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza, del cual la experiencia más reciente la constituye la creación en 2016 del Fondo de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza Perú-Colombia, destinado a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones de frontera, reducir la pobreza y promover el desarrollo económico sostenible de la frontera común.

Anualmente, a este fondo el Poder Ejecutivo transfiere una partida presupuestal a favor del Ministerio de Relaciones Exteriores por el monto de S/ 3.280.000,00, si se toma como referencia el Decreto Supremo N° 377-2017-EF del 21 de diciembre de 2017. Este se asigna a la actividad 5003630 (Desarrollo de Acciones de Política Exterior, Soberanía e Integridad Territorial en el Ámbito Regional) como gasto corriente (2.4 Donaciones y transferencias), que actualmente llega a los S/ 10.260.000. Este monto lo gestiona desde Lima el Fondo Contravalor o de Desarrollo Binacional, cuya meta es la implementación de 104 planes de desarrollo fronterizo, la cual, según el reporte del portal de transparencias del MEF, tiene un avance físico de 80,8%.

#### **1.4 Ejecución del PAD**

Aunque el Conadif (2013) definió las necesidades apremiantes del distrito de Río Santiago en los aspectos de educación intercultural bilingüe, tratamiento de salud diferenciado y capacidades productivas, basados en las solicitudes de las organizaciones, los pedidos de los *apus* y el resultado de reuniones con pobladores, la estrategia para afrontarlas en el corto plazo fue agresiva y desenfocada, y empleó una parte considerable de los programas sociales, así como las acciones de los gobiernos regionales y locales, y de los ministerios, como se puede apreciar en la Tabla 4.

**Tabla 4. Articulación del objetivo socioeconómico con las acciones y responsable del PAD**

<b>Objetivo</b>	<b>Acciones</b>	<b>Responsables</b>
Superación de la pobreza y necesidades básicas satisfechas con enfoque intercultural y territorial	Implementar los centros dinamizadores focalizados: cuatro en el Alto Santiago (Candungos, Soledad, Dos de Mayo y el Centro Comercial y Cultural en PV-I, Cahuide)	Conadif /Sinadif, Gob. regional y gobiernos locales, programas sociales
	Implementar tambos rurales equipados que funcionen en centros dinamizadores estratégicos	MVCS
	Fortalecer los programas sociales orientados a la nutrición, seguridad alimentaria, saneamiento y sistemas de prevención y atención a la salud, en los centros dinamizadores y centros menores	Midis, Foncodes, PNSR (MVCS), Minsa, Minedu
	Atención prioritaria del Programa Pensión 65 y ampliación del Programa Cuna Más	Midis
	Promover la educación secundaria intercultural bilingüe con alternancia en los centros dinamizadores estratégicos con enfoque productivo y sostenible, y apoyar y fortalecer el desarrollo de las redes de educación rural con Odatic, adecuadas a sus necesidades.	Minedu, Gob. regional
	Creación de escuelas secundarias con educación intercultural bilingüe, complementarias a las escuelas de alternancia. Promover la profesionalización de docentes bilingües	Minedu, Gob. regional
	Revalorar la identidad cultural awajún – wampis	Ministerio de Cultura y Gob. regional
	Crear una unidad ejecutora de salud en Condorcanqui y un centro de salud en Candungos, y desarrollar telemedicina en el Alto Santiago	Condorcanqui. Diresa y Minsa.
	Descentralizar la prevención y la atención de enfermedades contagiosas en Puerto Galilea, Huampami y Pamapaentsa	Minsa-Red De Salud De Condorcanqui.
	Mejora de la vivienda nativa con apoyo de la población nativa e instituciones especializadas	MVCS, Sencico
	Electrificación en los puestos de salud e instituciones educativas	Minem

Fuente: Conadif, 2013.

Para la medición del cumplimiento de estas acciones, el PAD reconoce que «se consideró como prioridad la medición de *algunos* indicadores a nivel del distrito de Río Santiago, donde se ubica el Alto Santiago, dado que no existe información periódica específica para este espacio y solo se han seleccionado aquellos indicadores que *podrían* ser medibles» (Conadif 2013). En ese sentido, incluso llegó a emplear indicadores aproximados, que no tienen relación directa con la intervención o que representa la medición de otro aspecto vinculado indirectamente, como se puede apreciar en la Tabla 5.



**Tabla 5. Articulación de objetivos con indicadores del PAD**

Objetivo	Indicadores	Fórmula de cálculo	Fuente	Línea de base 2007	Línea de base 2012	Línea de base 2013	Meta 2016	Meta 2021
Superación de la pobreza y necesidades básicas satisfechas con enfoque intercultural y territorial	Incidencia de DCI	Menores de cinco años con desnutrición crónica infantil (DCI)*100/Total de población evaluada de menores de cinco años en CC. SS.	Instituto Nacional de Salud – Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (OMS)	-	44.40%	48.10%	45%	35%
	Índice de Desarrollo Humano	Informe de Desarrollo Humano	PNUD	0.1655	0.1659	-	-	-
	Porcentaje de viviendas con acceso a energía	Censo de comunidades nativas wampis en el distrito de Río Santiago.	INEI-Minem	95% (*)	-	-	75% (**)	50% (**)
	Tasa de comprensión lectora (ECE) nivel 2 (***)	Principales indicadores educativos 2012-DREA	Dirección Regional de Educación Amazonas	-	16.90%	-	18%	22%
	Número de establecimientos de salud fortalecidos	Minsa	-	-	-	-	-	-

Nota: (\*) No cuenta con energía eléctrica- distrito de Río Santiago; (\*\*) MINEM con Proyecto Fotovoltaico; (\*\*\*) De la provincia de Condorcanqui.

Fuente: Conadif, 2013.

La Tabla 5 muestra la inexistencia de indicadores, no solo para evaluar el cumplimiento de las acciones establecidas inicialmente, sino también su impacto en el indicador de pobreza, sobre el cual se enfoca esta intervención articulada que coordina el Conadif. Es más, si establecemos la utilidad de estos indicadores con las referidas acciones, se puede demostrar que su vinculación es débil o, simplemente, el Conadif no la ha considerado.

**Tabla 6. Relación entre acciones del PAD y los indicadores identificados**

Acciones	Indicadores	Responsables
Fortalecer los programas sociales orientados a la nutrición, seguridad alimentaria, saneamiento y sistemas de prevención y atención a la salud en los centros dinamizadores y centros menores	Incidencia de DCI	Midis, Foncodes, PNSR (MVCS), Minsa, Minedu
Promover la educación secundaria intercultural bilingüe con alternancia en los centros dinamizadores estratégicos con enfoque productivo y sostenible, y apoyar y fortalecer el desarrollo de las redes de educación rural con Odatic, adecuadas a sus necesidades	Índice de desarrollo humano	Minedu, Gob. regional
Creación de escuelas secundarias con educación intercultural bilingüe, complementarias a las escuelas de alternancia. Promover la profesionalización de docentes bilingües	Tasa de comprensión lectora	Minedu, Gob. regional
Mejora de la vivienda nativa con apoyo de la población nativa e instituciones especializadas	Porcentaje de viviendas con acceso a energía	MVCS, Sencico
Electrificación en los puestos de salud e instituciones educativas	Número de establecimientos de salud fortalecidos	Minem

Nota: Conadif, 2013.

Elaboración: Propia.

De las once acciones, solo cinco cuentan con indicadores que se ajustan aproximadamente a ellas, tal como se observa en la Tabla 6. Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano considerado tiene como indicadores, según el MEF (2019), la esperanza de vida al nacer, el logro educativo (alfabetismo y tasa de asistencia escolar en educación básica), el alfabetismo, la tasa de asistencia escolar en educación básica (población de cinco a dieciocho años) y el ingreso familiar per cápita mensual en nuevos soles, las cuales difícilmente pueden ajustarse a la medición de las acciones definidas. Esto quiere decir que, si bien la intervención del Estado es avasalladora, resulta desenfocada en términos de atención de las necesidades que el Conadif busca atender y, más aún, de aquellas que la población identificó como prioritarias.

## **2. Desempeño del Plan de Acción Directa**

Esta sección sienta las bases para explicar por qué, a pesar de que el cumplimiento de metas reportadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores llega a porcentajes altos, un indicador tan importante como el de la pobreza obtiene resultados negativos en el distrito de Río Santiago, donde la intervención pública se ha focalizado articuladamente.

### **2.1 Parámetros del desempeño del PAD**

De acuerdo con el MEF (2019), se pueden utilizar dos métodos para medir la pobreza según las dos definiciones usualmente aceptadas. Una es la pobreza monetaria, que es la insuficiencia de recursos monetarios para conseguir una canasta de consumo mínimo aceptable socialmente, para lo cual se emplea el gasto per cápita y la línea de pobreza, ya sea total o extrema, que se enfoca en el ingreso o gasto de consumo – el poder adquisitivo de los hogares en un lapso de tiempo.

Además de esta definición, aparece la pobreza no monetaria, que se vincula a la particularidad de los hogares de acuerdo a su tenencia o calidad de bienes y servicios. Entre los indicadores de la pobreza no monetaria, se encuentra el índice de desarrollo humano (esperanza de vida al nacer, logro educativo e ingresos); el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de hogares en viviendas con características físicas inadecuadas, con hacinamiento, sin desagüe, con niños que no asisten a la escuela y con alta dependencia económica; y los indicadores de condiciones de vida de los hogares, vinculados al material del piso de la vivienda, al que utiliza el hogar para cocinar. A continuación, en la Tabla 7, se observan los indicadores sobre pobreza considerados por el MEF.

**Tabla 7. Indicadores sobre pobreza considerados por el MEF**

Indicador	Componente	Método	Resultados
Pobreza monetaria	Indicador de bienestar	Gasto per cápita	
	Parámetro de lo socialmente aceptado	Línea de pobreza total para el caso de consumo total	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norma nutricional de consumo de calorías diarias</li> <li>• Valor mensual de este consumo bajo una canasta de alimentos</li> </ul>
		Línea de pobreza extrema para el caso de alimentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población de referencia que tiene como gasto mensual per cápita el mínimo valor aprox. de la canasta de consumo alimenticio</li> </ul>
	Indicador Foster, Greer y Thorbecke	Indicador de la aversión a la desigualdad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Porcentaje de personas que se encuentra en situación de pobreza monetaria</li> <li>• Brecha de pobreza</li> <li>• Severidad de la pobreza</li> </ul>
Pobreza no monetaria	Índice de Desarrollo Humano	Vida larga y saludable	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer</li> </ul>
		Logro educativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alfabetismo</li> <li>• Tasa de asistencia escolar en educación básica (cinco a dieciocho años)</li> </ul>
		Nivel de vida digno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso familiar per cápita mensual</li> </ul>
	Indicador de necesidades básicas insatisfechas	Hogares en viviendas con características físicas inadecuadas	Toma en cuenta el material predominante en las paredes y pisos, así como el tipo de vivienda.
		Hogares en viviendas con hacinamiento	Residen más de 3,4 personas por habitación.
		Hogares en viviendas sin desagüe de ningún tipo	Porcentaje de vivienda sin desagüe de ningún tipo
		Hogares con niños que no asisten a la escuela	Hogares con presencia de al menos un niño de seis a doce años que no asiste a un centro educativo.
		Hogares con alta dependencia económica	Porcentaje de la población en hogares con jefe con primaria incompleta (hasta segundo año), y (i) con cuatro o más personas por ocupado o (ii) sin ningún miembro ocupado
	Indicadores de condiciones de vida de los hogares	En relación con el material del piso de la vivienda	
		En relación con el material que utiliza el hogar para cocinar	
Método integrado	Pobres crónicos	Presentan limitaciones en el acceso a las necesidades básicas e ingresos o consumos deficientes.	
	Pobres recientes	Sus necesidades básicas están satisfechas pero sus ingresos o gastos están por debajo de la línea de pobreza.	
	Pobres inerciales	No presentan problemas en ingresos o gastos, pero sí tienen al menos una necesidad básica insatisfecha.	
	Integrados socialmente	No tienen problemas de necesidades básicas ni de gastos o ingresos	

Fuente: MEF, 2018.

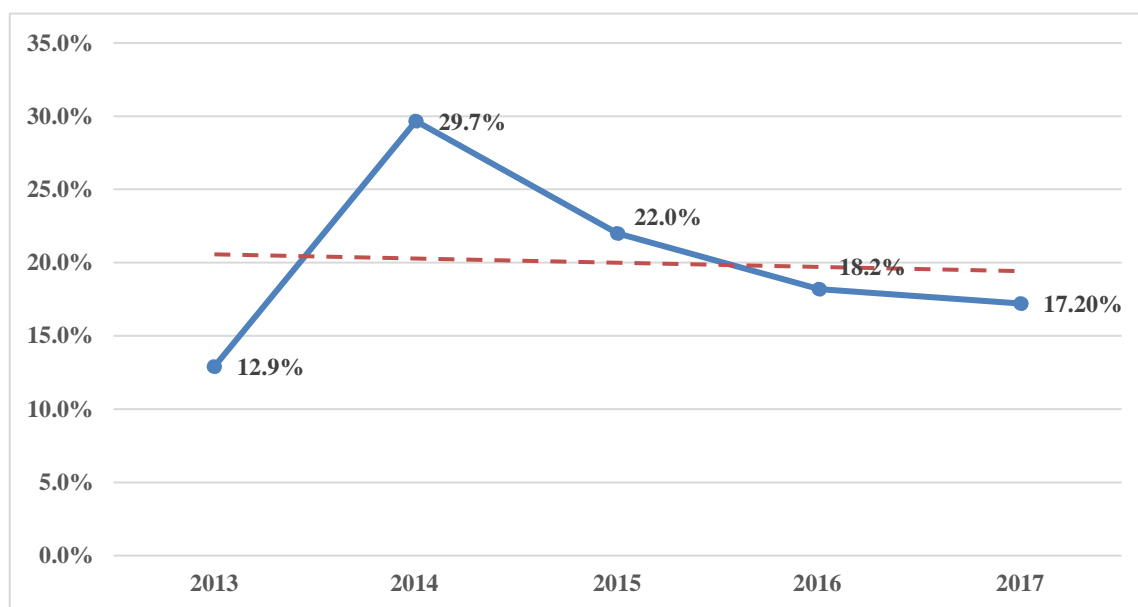
Para el MEF, la pobreza no monetaria contiene indicadores que resultan difíciles de modificar en el corto plazo, lo cual necesita de una mayor disposición de recursos y tiempo para que los hogares cambien favorablemente la tenencia o la calidad de los bienes y servicios; ello no sucede con la pobreza monetaria. Asimismo, el MEF ha considerado un tercer método de medición de la

pobreza denominado *integrado*, en el cual considera componentes tanto de la pobreza no monetaria como de la monetaria.

## 2.2 Resultados de la intervención pública

Uno de los aspectos que se considera en la medición de la pobreza es el de los ingresos. Los datos recogidos de la Encuesta Nacional de Hogares relacionados con las condiciones de vivienda y pobreza revelan en la evolución de estos indicadores una tendencia decreciente negativa en el distrito de Río Santiago, provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas (ver Gráfico 6).

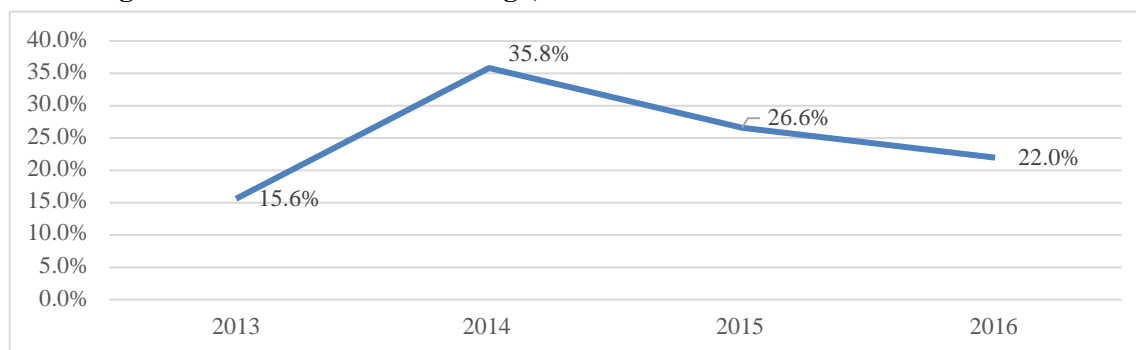
**Gráfico 6. Total porcentual de perceptores de ingresos en hogares del distrito de Río Santiago, 2013-2017**



Fuente: Base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Metodología Actualizada), Condiciones de Vida y Pobreza, periodo de Enero a Diciembre de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 (INEI 2018a).  
Elaboración: Propia.

El Gráfico 6 muestra una tendencia porcentual decreciente dentro del periodo de 2013 a 2017 en el número de miembros de hogares que perciben ingresos económicos y que se encuentran dentro del rango de una a seis personas. En este lapso de tiempo, se registra un número mayor en el año 2014. Asimismo, aplicando una tendencia lineal, este porcentaje llegaría al 12,10% en 2021.

**Gráfico 7. Total porcentual de ingreso permanente de la actividad principal independiente en los hogares del distrito de Río Santiago, 2013-2016**



Fuente: Base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Metodología Actualizada), Condiciones de Vida y Pobreza, periodo de Enero a Diciembre de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 (INEI 2018a).  
Elaboración: Propia.

Como en el caso anterior, el Gráfico 7 presenta una tendencia porcentual decreciente dentro del periodo 2013-2016 en el número de miembros de hogares que perciben ingresos económicos de carácter permanente por la actividad principal que desarrolla de forma independiente. En este periodo, se registra un crecimiento importante en el año 2014. Asimismo, aplicando una tendencia lineal, este porcentaje llegaría al 17,0% en 2021.

**Tabla 8. Distribución porcentual de los ingresos anuales según rangos en el distrito de Río Santiago (2013-2017)**

Año	0 – S/ 7.313,00	S/ 7.605 – S/ 18.446	S/ 19.311 - S/ 59.204
2013	11.96%	0.96%	0.00%
2014	27.27%	1.91%	0.48%
2015	18.66%	1.44%	1.91%
2016	14.83%	1.91%	1.44%
2017	13.40%	0.96%	2.87%

Fuente: Base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Metodología Actualizada), Condiciones de Vida y Pobreza, periodo de Enero a Diciembre de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 (INEI 2018a).  
Elaboración: Propia.

La Tabla 8 muestra la distribución porcentual de los ingresos brutos por actividad principal monetaria en forma dependiente, cuya evolución registra una caída y una significativa acumulación en el rango de los ingresos menores a los S/ 7.313,00 por año durante el periodo 2013 - 2017, lo que representa una renta diaria máxima de S/ 29.

**Tabla 9. Distribución proporcional del estrato socioeconómico en el distrito de Río Santiago (2014-2017)**

Año	A	B	C	D	E	F
2014	2.5%	4.6%	11.6%	37.7%	43.6%	0.0%
2015	1.7%	3.0%	7.0%	22.8%	26.4%	39.1%
2016	1.6%	3.3%	7.9%	24.0%	26.9%	36.2%
2017	1.8%	3.5%	7.7%	23.2%	26.5%	37.3%

Fuente: Base de datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Metodología Actualizada), Condiciones de Vida y Pobreza, periodo de Enero a Diciembre de los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017 (INEI 2018a).  
Elaboración: Propia.

La Tabla 9 presenta la distribución porcentual del estrato socioeconómico de la población del distrito de Río Santiago entre los años 2014 y 2017. Se determina una brecha amplia entre los estratos altos (A, B y C) con los bajos (D, E y F), la cual se ha mantenido en ese tiempo y ha profundizado más la situación del grupo poblacional que se ubica en la base de la pirámide.

### 2.3 Situación de la intervención pública priorizada

Aunque en el corto plazo la intervención pública en el área crítica de frontera de Río Santiago no ha conseguido desacelerar la tendencia decreciente negativa del índice de pobreza, como el nivel de pobreza total y extrema, o de índices vinculados a este, como el de ingresos anuales o estratos socioeconómicos, el Estado mantiene la intención de implementar acciones en aquella área (ver Tabla 10).

**Tabla 10. Situación y proyección de la intervención pública en el área crítica de Río Santiago**

Sector	Proyecto	Costo total	2018	2019	2020	2021	Situación
Telecomunicaciones	Localidades aisladas de la selva. Proyecto Instalación de Servicios de Banda Ancha para la Conectividad y Desarrollo Social en Localidades Aisladas del Perú	S/ 102.297.600		x	x	x	En formulación, código de proyecto 2413228, código de idea 1732. Se encuentra programado en el PMI 2019-21 (Santa Teresa, Buen Suceso-Buena Vista, Soledad), sin financiamiento
Electrificación	Instalación del sistema de electrificación rural de las cuencas de los ríos Cenepa, Comaina, Numpatkay y Santiago	S/ 4.179.000	x	x	x		Elaboración del expediente técnico, programado para 2018-2020, y con financiamiento, código de proyecto: 325161.
Salud	Mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del centro de salud Candungos	S/ 33.74 1.211	x	x	x		Proyecto viable, elaboración del expediente técnico, se encuentra incluido en el PMI 2019 – 2021.
Programa País – Tambo	Creación del centro de servicios Tambo en el centro poblado de Soledad	S/ 1.339. 750	x	x			El proyecto se encuentra en ejecución, cód. SNIP: 325907, monto de inversión S/ 1.339.750
	Creación del centro de servicios Tambo en el centro poblado de Dos de Mayo, distrito de Río Santiago	S/ 1.173.4 98					El proyecto se encuentra en ejecución, cód. SNIP: 311295, avance de 30% en su construcción, monto de inversión S/ 1.173.498.
Programas sociales: Cuna Más, Qaliwarma	Los programas sociales seguirán interviniendo y fortaleciendo en los NDI.	-	x	x	x	x	En el marco de las acciones previstas en las áreas críticas de frontera, los programas nacionales del Midis se fortalecerán en las mencionadas áreas críticas.
Ambiente	Creación de los servicios de gestión territorial de la provincia de Condorcanqui, Santa María de Nieva	-	x				Se encuentra en formación – evaluación por la MP de Condorcanqui.
Producción	Talleres de capacitación en temas de emprendimiento y gestión empresarial	-	x				
	Talleres de sensibilización de formalización empresarial	-	x				

Fuente: Conadif, 2018.

Elaboración: Propia.

La Tabla 10 muestra que la intervención pública en la área crítica de frontera, solamente en cinco de las actividades establecidas y valoradas económicamente durante cuatro años, tiene un costo promedio de S/ 142.731.059,00, es decir, una inversión bruta de S/ 25.951,10 per cápita. Junto a estas intervenciones temporales y focalizadas, se debe considerar también aquellas que son permanentes y generales, que corresponden al gobierno provincial de Condorcanqui (Amazonas).

**Tabla 11. Ingreso presupuestal del municipio de Condorcanqui, departamento de Amazonas, 2018, relacionado con los aspectos de atención prioritaria**

Categoría Presupuestal	Presupuesto institucional de apertura (S/)	Presupuesto institucional modificado (S/)	Avance (%)
0001: Programa Articulado Nutricional	234.200	504.366	65,9
0016: TBC-VIH/sida	25.854	25.854	57,8
0046: Acceso y Uso de la Electrificación Rural	0	64.135	100,0
0073: Programa para la generación del empleo social inclusivo - Trabaja Perú	0	225.208	10,2
0090: Logros de aprendizaje de estudiantes de la educación básica regular	0	1.367.366	82,2
0101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	0	1.394.938	70,5
0115: Programa Nacional de Alimentación Escolar	0	69.433	43,2
0121: Mejora de la articulación de pequeños productores al mercado	3.024.490	738.388	1,0
0127: Mejora de la competitividad de los destinos turísticos	60.650	121.868	43,6
0130: Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre	0	1.447.372	38,6
	3.345.194	5.958.928	0

Fuente: MEF, 2018.

Elaboración: Propia.

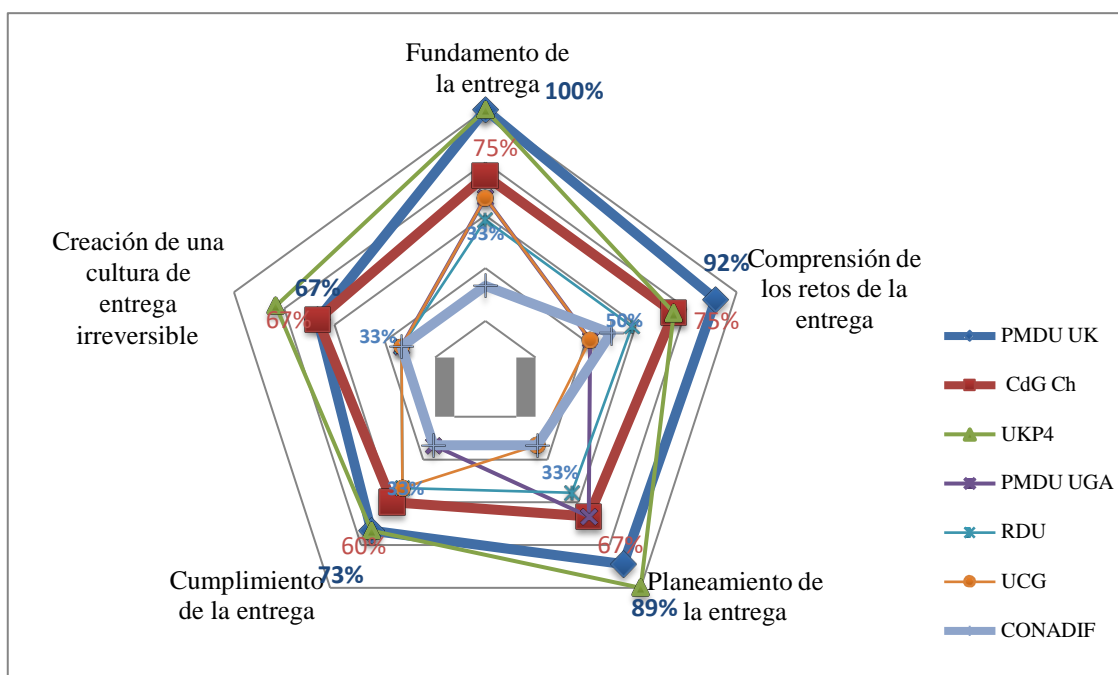
De acuerdo con la Tabla 11, el ingreso presupuestal del gobierno provincial enfocado en la atención de aspectos vinculados a las prioridades definidas en el PAD, especialmente en salud, educación y capacidades productivas, considerados por las comunidades de Río Santiago como neurálgicos para su desarrollo, alcanza S/ 5.958.928,00, en otras palabras, en promedio, una inversión de S/ 108,44 per cápita.

## Capítulo VI. Incorporación de la deliverología para el mejoramiento del desempeño del Conadif en el área crítica del río Santiago

### 1. Implementación del *Delivery Unit*

A continuación, el Gráfico 8 presenta una evaluación preliminar de los progresos obtenidos en la implementación de unidades de cumplimiento empleando la deliverología a partir de la determinación acerca de si ese nivel de implementación es alto, medio o bajo, al mismo tiempo que los compara con el desarrollo del modelo de intervención intersectorial e intergubernamental del Conadif: ambos coinciden en generar resultados a partir de la articulación interinstitucional para atender focalizadamente aspectos de las políticas públicas impulsadas por el Estado.

**Gráfico 8. Brechas entre las buenas prácticas de implementación de DU y el modelo del Conadif**



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Pese a que las experiencias internacionales coinciden en destacar el interés del Gobierno por articular interinstitucionalmente las acciones prioritarias, de tal forma que la población perciba un cambio positivo en el abordaje de los principales problemas de su comunidad, en el caso peruano, el cumplimiento de los componentes de la deliverología, que podrían ayudarlo a potenciar la intervención del Estado, tiene un bajo nivel de desarrollo.



## **2. Desarrollo de la deliverología**

Hasta inicios de 2016, aparte del Reino Unido (Dumas *et al.* 2013), esta metodología se había implementado en países como Estados Unidos, Uganda y Malasia, y en ciudades como Ontario, Minas Gerais, Santiago de Chile, Punjab, Nueva Gales del Sur y Cabo Oeste. En todos estos casos, la planificación resultó esencial para el cumplimiento (o entrega) de los objetivos tomando en cuenta cinco aspectos: las estrategias de reforma, la cadena de entrega, los objetivos y la trayectoria. Pese a que lo que se entrega dependerá de la relación que exista entre el gobierno y las provincias, las ciudades y los municipios, el éxito de la aplicación de metodología está ligado a que siempre sea beneficiado el ciudadano, a nivel individual, familiar y de comunidad.

La particularidad de la población del área crítica de frontera de Río Santiago es la búsqueda permanente del fortalecimiento de una identidad comunitaria basada en el respeto de la relación del individuo con el entorno, por lo que se explica que sus prioridades sean la educación intercultural bilingüe, el tratamiento de salud diferenciado y el desarrollo de capacidades productivas. Sin embargo, a estas subyacen las demandas que desde hace décadas realizan sus organizaciones, como «el derecho al territorio, el control sobre los recursos naturales, y una visión verdaderamente integral y sostenible del desarrollo» (Unicef 2009: 9).

Los pocos centros poblados awajún o wampis que existen en esta área están dispersos y se comunican fluvialmente (Puerto Galilea, Chinganaza, Progreso, Soledad, Dos de Mayo y Cahuide). Por ello, el cuidado del ecosistema del río Santiago resulta un aspecto neurálgico para la sobrevivencia de estas comunidades, más aún si se dedican a la caza, la pesca y la agricultura, lo que provoca en diferentes oportunidades enfrentamientos con los grupos dedicados a la minería ilegal.

Entonces, es posible que, de primera intención, se establezca una primera relación causal entre la falta de vías y medios de comunicación, y los limitados servicios básicos de educación, salud y formación productiva que reciben del Estado los pobladores del área crítica de frontera de Río Santiago. Por tanto, afrontar estas causas sería materia de un planeamiento de largo plazo.

Un aspecto por abordar en el corto plazo con incidencia en la limitada prestación de los servicios identificados a las comunidades del área crítica de frontera es la permanencia en esta de los recursos humanos técnicos especializados en educación, salud y formación productiva con

capacidad de trabajar en conjunto con las comunidades identificadas durante los tres años del PAD.

Bajo estas consideraciones, las intervenciones estatales necesitan reconocer estas diferencias para ser eficaces; al mismo tiempo, las entidades gubernamentales buscan la eficiencia en la gestión de los recursos destinados a ellas y se enfocan en lograr la sostenibilidad de las acciones adoptadas. La *deliverología* ayuda a enfocar la intervención pública en aspectos clave en el desarrollo de la población, valorados desde su propia percepción y entendidos como un cambio positivo generado desde la acción articulada intergubernamental e intersectorial. En ese sentido, como se mencionó, según Barber *et al.* (2011), existen cinco componentes dentro de la metodología del *Delivery Unit*, que son puestos a consideración para el rediseño del PAD del área crítica de Río Santiago.

## 2.1 Fundamento de la entrega

Este componente implica la definición clara de lo que se ofrece, así como la manera en que debe mejorar la entrega. Para ello, es necesario disponer de un equipo de trabajo esforzado, alineado por el liderazgo comprometido en esa tarea. La clave de este aspecto es la priorización, que se refleja en la visión, y la forma como se llegará a esta y como se medirá el cumplimiento.

En ese sentido, resulta necesario identificar las actividades que se han venido desarrollando para cumplir con la entrega, al igual que las capacidades empleadas hasta el momento. Sobre esta base, se diseña y se organiza la Unidad de Cumplimiento, incluido su líder, que incorporará la cultura de cumplimiento bajo cinco principios: ambición, enfoque, claridad, urgencia e irreversibilidad. El primer componente por considerar para la organización de la Unidad de Cumplimiento es la determinación del fundamento de la entrega (ver Tabla 12).

**Tabla 12. Consideración del fundamento de la entrega en la intervención pública del PAD**

Componentes	Finalidad	Fases
Fundamento de la entrega	¿Dónde se desea estar?	Definición de la mejora
		Organización de equipo
		Visión y medición
		Procesos y capacidades

Nota: Elaboración propia basada en Barber *et al.*, 2011.

## 2.2 Comprensión de los retos de la entrega

Para la comprensión de los retos de la entrega, es relevante definir la naturaleza del problema que se pretende solucionar y las barreras existentes que impiden el cumplimiento, por lo que es necesario establecer qué se estuvo llevando a cabo para el cumplimiento con indicadores de desempeño comparándolos con los de sus similares, tanto individual como corporativamente. Estos parámetros de desempeño moderados serán útiles a la Unidad de Cumplimiento evaluando la eficacia de las actividades desarrolladas y trazando una cadena de suministro para identificar espacios de mejora. El segundo componente de las Unidades de Cumplimiento es la comprensión de los retos de la entrega, cuyas fases se describen en la Tabla 13.

**Tabla 13. Consideración de la comprensión de los retos de la entrega en la intervención pública del PAD**

Componentes	Finalidad	Fases	Lineamiento del PAD
<b>Comprensión de los retos de la entrega</b>	¿Cuál es el escenario actual?	Naturaleza del problema y obstáculos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Problema: sostenibilidad de los recursos humanos en el área crítica de frontera</li> <li>• Obstáculos: limitadas vías de transporte y comunicación</li> </ul>
		Desempeño anterior	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno local y los programas sociales brindan servicios de salud, educación y capacidad productiva en la capital de la provincia y zonas aledañas.</li> </ul>
		Eficacia de las acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los niveles de pobreza total y extrema han mantenido una tendencia negativa.</li> </ul>
		Mejoras en la cadena de suministros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Gobierno nacional ha considerado en el plan multianual de inversiones proyectos de desarrollo de infraestructura y electrificación.</li> <li>• Consideración de programa presupuestal para el mejoramiento de 150 viviendas del distrito de Río Santiago</li> </ul>

Nota: Elaboración propia, basada en Barber *et al.*, 2011.

## 2.3 Planeamiento de la entrega

Esta etapa se centra en la determinación de estrategias, debido a que el objetivo es definir cómo se alcanzará la visión determinada mediante una serie de acciones seleccionadas, combinadas y secuenciadas, que representa la teoría del cambio de la Unidad de Cumplimiento, contrastadas con las mejores prácticas identificadas del exterior. A partir de la estrategia, se determinan objetivos específicos, medibles, ambiciosos, realistas y limitados temporalmente, incluyendo la posibilidad de ayudar a establecer otros objetivos derivados de estos para las unidades locales. En ese sentido, con tales insumos se diseña el plan de entrega y se señalan los responsables de la

forma como los objetivos se implementarán. El tercer componente de la acción de las Unidades de Cumplimiento es la planificación de la entrega, cuyas fases se explican en la Tabla 14.

**Tabla 14. Consideración del planeamiento de la entrega en la intervención pública del PAD**

Componentes	Finalidad	Fases	Lineamiento PAD
Planeamiento de la entrega	¿Cómo se llega?	Estrategia de cambio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer incentivos para la permanencia, la capacitación y el seguimiento del desempeño de profesionales en salud, educación y formación productiva en el distrito de Río Santiago</li> <li>• Asegurar la provisión de insumos, materiales y equipos para los servicios de salud, educación y formación productiva de los pobladores del distrito de Río Santiago</li> </ul>
		Objetivos y ruta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profesionales en educación, salud y capacitación productiva que cuentan con los insumos, materiales y equipos para el desarrollo satisfactorio de sus actividades</li> <li>• Aumento de la tasa de asistencia de los niños, niñas y adolescentes en el nivel básico educativo regular</li> <li>• Aumento de los ingresos familiares de los hogares del distrito</li> <li>• Disminución de la desnutrición crónica infantil</li> </ul>
		Plan de entrega	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Acción Directa enfocado en la mejora de la educación intercultural bilingüe, el tratamiento de salud diferenciado y el desarrollo de capacidades productivas</li> </ul>

Nota: Elaboración propia, basada en Barber *et al.*, 2011.

## 2.4 Cumplimiento de la entrega

Una vez establecidos los compromisos, la Unidad de Cumplimiento los monitorea y evalúa; en caso de ser necesario, realizará modificaciones a la ruta establecida inicialmente sin alejarse del cumplimiento de tales compromisos. Para ello, se debe examinar con frecuencia los pasos de la implementación de la estrategia y los resultados que se consiguen durante el proceso mediante el establecimiento de una rutina de entrega que permita dicho seguimiento, evaluar los inconvenientes, y tomar la mejor decisión que asegure el cumplimiento. De este modo, se genera en el equipo un sentido de urgencia, que también involucra la solución oportuna y detallada del problema, según una clasificación de tratamiento establecida por la Unidad de Cumplimiento, que le sirve para la asignación de recursos y esfuerzos. Incluso frente al éxito, esta unidad debe mantener el cambio y resistirse al *statu quo* que perjudicó la entrega en el pasado.

El cuarto componente de la intervención estatal realizada con el apoyo de las Unidades de Cumplimiento responde a la cuestión de cómo se hace sostenible la entrega, para lo cual deben considerarse las fases expuestas en la Tabla 15.

**Tabla 15. Consideración del cumplimiento de la entrega en la intervención pública del PAD**

Componentes	Finalidad	Fases	Lineamientos PAD
<b>Cumplimiento de la entrega</b>	¿Cómo se mantiene?	Seguimiento y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación de un sistema de información integrado de indicadores vinculados a los índices de pobreza para el área crítica de frontera</li> <li>• Incorporación de un cuadro mando integral para el monitoreo del cumplimiento de metas</li> </ul>
		Identificación de problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Grupo de Coordinación debe definir problemas en la intervención pública articulada que obstaculizan la provisión oportuna de salud, educación y capacitación productiva.</li> </ul>
		Evaluación de soluciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo Permanente del Conadif debe enfocar su atención en evaluar la forma como la Secretaría Ejecutiva y el Grupo de Coordinación han solucionado los problemas identificación en la entrega del servicio.</li> </ul>
		Resolución del problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Consejo Permanente del Conadif debe definir la alternativa de solución que acelere la entrega de servicios de educación intercultural bilingüe, el tratamiento de salud diferenciado y el desarrollo de capacidades productivas en el área crítica</li> </ul>
		Consolidación de la mejora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Secretaría Ejecutiva del Conadif debe asegurarse de que la solución aplicada se consolide como una rutina de entrega producto de la intervención pública articulada en el área crítica de frontera.</li> <li>• La Secretaría Ejecutiva debe promover que los procesos de personal y logísticos que permiten la entrega del servicio al área crítica sean sostenibles en el tiempo.</li> </ul>

Nota: Elaboración propia, basada en Barber *et al.*, 2011.

## 2.5 Creación de una cultura de entrega irreversible

El eje de la teoría de cambio que comprende las estrategias desarrolladas en el plan de entrega o de cumplimiento es su inserción y consolidación en la cultura del propio sistema, ya no solo en los directivos sino también en quienes lo suceden, entre ellos el usuario final, de tal forma que aquella quede difundida hasta la primera línea. Para ello, la evaluación y la mejora de la capacidad (estructura, recursos, competencia y motivación) debe ser una constante dentro de la organización, empleando la reorganización, la capacitación, la retroalimentación, la codificación

de aprendizajes, más aún con especial interés en la trasmisión del mensaje de cumplimiento y la interacción con los agentes involucrados.

El quinto componente del *Delivery Unit* es el de la consolidación de una cultura de entrega, que básicamente evalúa y mejora la capacidad de cumplimiento de la entidad. En la Tabla 16, se pueden apreciar los lineamientos que resultan aplicables al caso de estudio.

**Tabla 16. Consideración de la creación de una cultura de entrega en la intervención pública del PAD**

Componentes	Finalidad	Fases	Lineamientos del PAD
Creación de una cultura de entrega irreversible	¿Cómo se comunica el cambio?	Evaluación de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Conadif debe evaluar su capacidad de articular la intervención pública entre los niveles de gobierno y los sectores del Estado.</li> <li>• El Conadif debe identificar y potenciar, en las entidades participantes, los procesos que permiten la provisión de los servicios de educación intercultural bilingüe, el tratamiento de salud diferenciado y el desarrollo de capacidades productivas en el área crítica.</li> <li>• El Conadif debe articular los objetivos del Sinadif mediante indicadores sobre la base de un sistema de información de actualización permanente y transparente.</li> </ul>
		Mejora de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Conadif debe centrar sus esfuerzos en consolidarse en una Unidad de Cumplimiento de los objetivos de la Política de Desarrollo e Integración Fronterizas en las Áreas Críticas de Frontera.</li> </ul>

Nota: Elaboración propia, basada en Barber *et al.*, 2011.

En definitiva, a la luz de los resultados obtenidos, la priorización en la atención de determinadas áreas de frontera, calificada como crítica, resulta una estrategia limitada para la implementación de la política de desarrollo e integración de frontera, debido a que esa misma priorización debe corresponder a los servicios que la propia población identifica como urgentes y que, al mismo tiempo, se encuentran vinculados a los indicadores que miden aspectos que justifican la intervención pública, como en el caso de la pobreza.

La secuencia que sigue la aplicación de la deliverología a la articulación intergubernamental e intersectorial, así como la consideración de sus componentes, resulta ser una herramienta adaptable a la fase de implementación estratégica dentro del proceso de planeamiento que define la metodología del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) para el sector público.

El propósito de incorporar la deliverología a esta fase focalizada y priorizada de la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza, empleando como herramienta los PAD, es que el Conadif actúe como una Unidad de Cumplimiento, para lo cual el empleo del sistema de información integrado que la metodología exige puede convertirse en un potenciador de la efectividad de la intervención gubernamental bajo los resultados de la experiencia internacional.

## Conclusiones y recomendaciones

### 1. Conclusiones

- **Objetivo general:** evaluar los factores que han limitado la eficacia de la intervención interinstitucional que articula, monitorea y evalúa el Conadif en el área crítica de frontera del Río Santiago, de la provincia de Condorcanqui, departamento de Amazonas, entre 2013 y 2017
  - **Metodológico:** habiéndose examinado el PAD del área crítica de frontera del Río Santiago bajo la deliverología, se estableció que las acciones estratégicas identificadas no impactan positivamente en los indicadores que miden el objetivo prioritario de disminución de la pobreza en esa zona territorial, pues no se relacionan de forma causal.
  - **Tecnológico:** las experiencias internacionales en implementación de *Delivery Unit*, especialmente las del Reino Unido y Canadá, han definido que la capacidad de cumplimiento de la atención prioritaria se fortalece con el empleo de un sistema de información que se sustenta en una base de datos capaz de actualizarse periódicamente, de tal forma que sirva de insumo para la mejora en la intervención interinstitucional. Ello no se registra en la experiencia de articulación intergubernamental e intersectorial que recoge la implementación del PAD de Río Santiago que depende de reuniones de coordinación.
  - **Social:** la intervención interinstitucional no responde a una demanda generada desde la población de Río Santiago, sino a una articulación de programas sociales y acciones estratégicas preestablecidas que se derivan de los respectivos planeamientos de los diferentes niveles de gobierno y de los sectores del Estado, representados por sus ministerios correspondientes. En la deliverología, este aspecto es neurálgico no solo porque hace efectiva la priorización, sino también porque permite que la población perciba los cambios positivos a corto plazo.
- **Primer objetivo específico:** evaluar la forma de potenciar los componentes del modelo de implementación de la política de desarrollo e integración fronterizos que lidera el Ministerio de Relaciones Exteriores en el área crítica de frontera del Río Santiago



- **En la identificación de áreas críticas de fronteras:** aunque se trata de un aspecto casi superado con las modificaciones normativas del primer semestre de 2018, debido a que estas complementan los criterios originales para la calificación de área crítica de frontera a determinada zona de frontera, es importante que a la luz de la deliverología se considere la capacidad del Estado de poder generar resultados en las zonas identificadas, es decir, su capacidad de conseguir las metas propuestas y comprender los obstáculos para alcanzarlo.
- **En la definición de acciones prioritarias:** la deliverología remarca como importante la determinación de relaciones causales entre los eventos que se observan en el terreno y el problema identificado, de tal forma que las acciones prioritarias se centren en las primeras con la confianza de que se revertirá el problema identificado, que justamente fue el elemento de juicio principal para entregar el calificativo de área crítica de frontera a zonas como la del río Santiago.
- **En la articulación de las acciones prioritarias con el planeamiento de los distintos niveles de gobierno:** para la deliverología, los indicadores resultan ser los elementos centrales para la efectividad de la articulación intergubernamental e intersectorial, más que la disposición presupuestal, por lo que el modelo de intervención interinstitucional del Ministerio de Relaciones Exteriores necesita respaldarse en ellos, cuidando que en su diseño se mantenga la relación causal con el problema que se busca solucionar.
- **En el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos:** la dinámica de la deliverología se apoya en el empleo permanente de una base de datos que muestre la evolución en el cumplimiento de las metas establecidas y que identifique que las acciones estratégicas desarrolladas tengan el impacto positivo con el problema definido en la etapa de planeamiento. En el modelo del Ministerio de Relaciones Exteriores, no existe este soporte, que depende de las reuniones informativas sin la consideración de indicadores.
- **Segundo objetivo específico:** determinar el modo como la deliverología puede contribuir a que las acciones de atención prioritaria que integran el plan de acción directa del área crítica de frontera del río Santiago cumplan con revertir la situación que originó dicha calificación por el Conadif

- El PAD de las áreas críticas de frontera es el principal documento de gestión que contiene la operativización inmediata y focalizada del modelo de implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, que lleva a cabo el Conadif. Su producto principal es la articulación de las acciones estratégicas (programas y actividades) con los objetivos identificados para revertir las condiciones que originaron la calificación de área crítica de frontera, un aspecto de mayor relevancia para la deliverología.
- La deliverología puede ayudar a retroalimentar constantemente esa articulación en la planificación y en la intervención en el área crítica de frontera mediante la comprobación permanente de la efectividad de la relación causal entre los indicadores asociados a las condiciones que originaron el surgimiento del problema en la zona.
- El seguimiento y la evaluación que incorpora el PAD puede fortalecerse con la generación de una base de datos que actualice la evolución de los indicadores que la deliverología considera como necesario para la organización de Unidades de Cumplimiento, no solo para verificar el cumplimiento de metas, sino también para detectar las fortalezas o debilidades de las estrategias definidas para solucionar el problema identificado, con el fin de refinar la política de desarrollo e integración fronteriza.

## **2. Recomendaciones**

- Rediseñar el Plan de Acción Directa del Área Crítica de Frontera de Río Santiago, incorporando la metodología del *Delivery Unit*: para ello, el Conadif debe diseñar una directiva de funcionamiento en que se describen los procesos, los responsables y las funciones en la implementación de la política de desarrollo e integración fronteriza en dichas áreas.
- Incorporar en la implementación del Plan de Acción Directa del Área Crítica de Frontera de Río Santiago un sistema de base de datos para el monitoreo: los agentes de intereses deben diseñar e incorporar sus bases de datos con el compromiso de actualizarlas permanentemente.
- Establecer mecanismos para la verificación en el terreno del impacto de las estrategias definidas para la disminución de las condiciones que generaron la calificación de área crítica de frontera: para ello, se debe incorporar un cuadro de mando integral que monitoree el cumplimiento de los objetivos en cada nivel del Sinadif.

## Bibliografía

Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Aninat, Cristóbal y Rivera, Eugenio (2009). "Coordinación estratégica en el estado de Chile". *Un mejor Estado para Chile. Propuesta de modernización y reforma*. Santiago de Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.

Ardila, Armando (2016). "El *Delivery System*. La siguiente etapa para los países con sistemas de M&E robustos". En: *CoPLAC GpRD*. Fecha de consulta: 17/01/2019. Disponible en: [http://www.coplac-gprd.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68:el-delivery-system-la-siguiente-etapa-para-los-paises-con-sistemas-de-mae-robustos&catid=11&Itemid=58&lang=es](http://www.coplac-gprd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=68:el-delivery-system-la-siguiente-etapa-para-los-paises-con-sistemas-de-mae-robustos&catid=11&Itemid=58&lang=es)

Barber, M., y Mourshed, Mona (2008). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Santiago de Chile: PREAL.

Barber, M., Kihn, P., y Moffit, A. (2011). "Deliverology: From idea to implementation". *McKinsey on Government*, (6), p. 32-39.

Bassols, N., y Correa, J. (2017). "Fronteras europeas: De lo histórico a lo cotidiano". *Estudios fronterizos*, 18(25), p. 131-149.

Becerra, M., Povedano, A., y Téllez, E. (2010). *Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales*. Ciudad de México: UNAM.

Ben-Gera, Michael (2004). *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries*. Paris: OECD. Fecha de consulta: 17/01/2019. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/46456738\\_Co-ordination\\_at\\_the\\_Centre\\_of\\_Government\\_The\\_Functions\\_and\\_Organisation\\_of\\_the\\_Government\\_Office\\_Comparative\\_Analysis\\_of\\_OECD\\_Countries\\_CEECs\\_and\\_Western\\_Balkan\\_Countries](https://www.researchgate.net/publication/46456738_Co-ordination_at_the_Centre_of_Government_The_Functions_and_Organisation_of_the_Government_Office_Comparative_Analysis_of_OECD_Countries_CEECs_and_Western_Balkan_Countries)

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú (2019). "Las fronteras del Perú". En: Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Perú, fecha de consulta: 17/01/2019. <<https://www.ccffaa.mil.pe/defensa-nacional/vigilancia-de-fronteras/las-fronteras-del-peru/>>

Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza [Conadif] (2013). *Plan de Acción Directa del Río Santiago 2014-2016*. Lima: Conadif.

Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza [Conadif] (2018). *Atención prioritaria a las áreas críticas de frontera*. Documento de Trabajo. Lima: Conadif.

Del Campo, J. (2018). *Política exterior, desarrollo de fronteras y fortalecimiento de las relaciones con los países vecinos*. En: Congreso de la República del Perú, fecha de consulta: 17/01/2019. <[http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt\\_desarrollo\\_de\\_fronteras\\_-\\_congreso\\_v3\\_\(27nov17\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/agenda2017-2018/files/ppt_desarrollo_de_fronteras_-_congreso_v3_(27nov17).pdf)>

Denegri, F. (2012). *Desarrollo e integración fronteriza*. Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dumas, V., Lafuente, M., y Parrado, S. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile*. Washington: BID.

Dunleavy, Patrick y Rhodes, R. (1990). "Core executive studies in britain". *Wiley Online Library*. Fecha de consulta: 17/01/2019. Disponible en: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00744.x>>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [UNICEF] (2009). *Sistematización del Proyecto Desarrollo Humano en el río Santiago*. Lima: Formin Finland FI, Unicef.

García, J. (2013). "La política nacional de desarrollo de fronteras e integración fronterizas". En: *Congreso de la República del Perú*, 14 de noviembre de 2013, fecha de consulta: 17/01/2019. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/7D7D09C4DFBA4CDD05258123006A957B/\\$FILE/cancilleria.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7D7D09C4DFBA4CDD05258123006A957B/$FILE/cancilleria.pdf)>

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: McGraw-Hill.

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2018a). "Microdatos. Base de datos". *Instituto Nacional de Estadística e Informática*, fecha de consulta: 31/06/2018. <<http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>>

Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI] (2018b). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017*. Informe Técnico. Lima: INEI.

James, S., y M. Ben-Gera (2004). *A comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*. Paris: OECD.

Kazez, R. (2009). "Los estudios de caos y el problema de la selección de la muestra. Aporte del sistema de matrices de datos". *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, número 13, p. 71-89.

Koff, H. (2008). "El poder político y la política fronteriza en Europa: la utilidad de comparar las fronteras internas y externas de la Unión Europea". *Estudios Políticos*, número 32, p. 196-226.

Lafuente, M., y González, S. (2018). *¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento?. Evaluando innovaciones en los gobiernos*. Washington D. C.: BID.

Malamud, Carlos (2015). *Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas*. Documento de trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano.

Martínez, P. (2006). "El método de estudio de caso. Estrategias metodológica de la investigación científica". *Pensamiento y gestión*, número 20, p. 165-193.

Mercado, A. y Gutiérrez, E. (2004). *Fronteras en América del Norte*. Ciudad de México: UNAM.

Meza, Nilo (2016). *Fronteras, facilitación y descentralización*. Lima: s/e. Fecha de consulta: 17/01/2019. Disponible en: <<https://www.navisconsultores.com/wp-content/uploads/2017/08/Fronteras-facilitacion-y-descentralizacion.pdf>>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2018). "Seguimiento de la ejecución presupuestal (consulta amigable)". En: *Ministerio de Economía y Finanzas*, fecha de consulta: 17/01/2019. <<https://www.mef.gob.pe/es/seguimiento-de-la-ejecucion-presupuestal-consulta-amigable>>

Ministerio de Economía y Finanzas [MEF] (2019). "Política económica y social". En: *Ministerio de Economía y Finanzas*, fecha de consulta: 17/01/2019. <<https://www.mef.gob.pe/es/politica-economica-y-social-sp-2822/750-preguntas-frecuentes-pol-econ/4858-91-que-es-el-indice-de-desarrollo-humano-idh-y-que-mide>>

Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). *Plan de Acción Directa: Área Crítica de Río Santiago*. Lima: Conadif.

Neiman, G., y Quaranta, G. (2014). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis, I. *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, p. 270-282.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016). *Reforma de la gobernanza pública: Perú, aspectos clave*. París: OECD.

Presidencia del Consejo de Ministros (2018). "La coordinación de la política pública moderna". En *Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables*, 20 de octubre de 2018, fecha de consulta: 17/01/2019. <[https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/dvpb/ponencias-intercambio-sbp/Vlado\\_Castaneda\\_PCM.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgfc/dvpb/ponencias-intercambio-sbp/Vlado_Castaneda_PCM.pdf)>

Pereira, Camilo (2017). "Relación Brasil-Venezuela: Integraciones transfronterizas, integración amazónica y la cuestión indígena". En: Soto, Willy (Ed.). *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. San José: Clacso, Idespo, Universidad Nacional de Costa Rica.

Peters, B., Rhodes, A. y Wright, V. (2000). *Administering the Summit*. Basingstoke: Macmillan.

Presidencia de la República del Perú (2013). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29778 - Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza. Decreto Supremo N° 017-2013-RE*. Lima: Presidencia de la República del Perú.

Presidencia de la República del Perú (2018). *Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizas. Decreto Supremo N° 019-2018-RE*. Lima: Presidencia de la República del Perú.

Salcedo, Nelly (2018). *Los retos para la implementación de un delivery unit: el caso peruano*. Lima: Universidad del Pacífico.

Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Trivellato, Guilherme (2017). *From Promise to Delivery: Organizing the Government of Perú to Improve Public Health Outcomes*. Boston: Harvard University.

Villoria, M., y Del Pino, E. (2009). *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.

## **Anexos**



### Anexo 1. Matriz de Estándares Nacionales de Cumplimiento

OBJETIVO GENERAL	VARIABLE	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS	ESTÁNDARES DE CUMPLIMIENTO (ATRIBUTOS O CARACTERÍSTICAS)	ENTIDADES RESPONSABLES
<p>Desarrollo humano de la población fronteriza; su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional; la integración competitiva con los países limítrofes y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera, para contribuir con la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional, y garantizar los derechos humanos</p>	<p>Desarrollo humano y uso sostenible de los espacios de frontera</p>	<p>Impulsar el desarrollo humano; fomentar la movilidad y la ocupación segura, ordenada y regular; y el uso sostenible de los espacios fronterizos, a fin de fortalecer las capacidades en la gestión pública, priorizando la inversión pública para la satisfacción de las necesidades básicas de la población y promocionando la inversión privada a través de incentivos y otras modalidades, y alianzas con la sociedad civil</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bienes y servicios de salud y educación, servicio de acceso a la vivienda y desarrollo urbano</li> <li>• Servicio especializado de atención integral y multidisciplinarios para víctimas de violencia física, psicológica, sexual y/o económica</li> <li>• Servicio de saneamiento</li> <li>• Servicio de energía</li> <li>• Servicio de telecomunicaciones</li> <li>• Servicio de transportes</li> <li>• Servicio de promoción y formalización del empleo</li> <li>• Servicio de promoción y formalización de empresas</li> <li>• Servicio de fortalecimiento de capacidades</li> <li>• Servicio de comercio</li> <li>• Bienes y servicio de salud y educación</li> <li>• Servicio de acceso a la vivienda y desarrollo urbano</li> </ul>	<p>Los espacios fronterizos brindan servicio de manera integral, permanente, ampliando su cobertura y mejorando la calidad, en términos de oportunidad y simplificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Educación</li> <li>- Ministerio de Salud</li> <li>- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo</li> <li>- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables</li> <li>- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social</li> <li>- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>- Ministerio de Comercio Interior y Turismo</li> <li>- Ministerio de la Producción</li> <li>- Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejo de Ministros</li> <li>- Agencia de Promoción de Inversión Privada (Proinversión)</li> <li>- Gobiernos regionales</li> <li>- Gobiernos locales</li> </ul>
	<p>Importación a la dinámica del desarrollo nacional</p>	<p>Incorporar las poblaciones de los espacios de frontera a la dinámica del desarrollo nacional, con orientación a consolidar el desarrollo de la dimensión social, económica, ambiental, cultural e institucional en un proceso sostenible</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios especializados de atención integral y multidisciplinarios para víctimas de violencia física</li> <li>• Servicio de saneamiento</li> <li>• Servicio de energía</li> <li>• Servicio de telecomunicaciones</li> <li>• Servicio de transportes</li> <li>• Servicio de promoción y formalización del empleo</li> <li>• Servicio de promoción y formalización de empresas</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todos los sectores</li> <li>- Gobiernos regionales</li> <li>- Gobiernos locales</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio de fortalecimiento de capacidades</li> </ul>		
	Integración competitiva en los espacios de frontera	Promover la integración competitiva de los espacios de frontera con los países limítrofes en el marco de los compromisos internacionales y como parte de un proceso interdependiente y simultáneo con la dinámica del desarrollo nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio Exterior (RR. EE.), servicio de protección social</li> <li>• Servicio de turismo</li> <li>• Servicio de comercio</li> <li>• Servicio de pesca</li> <li>• Servicio agropecuario</li> </ul>	Los espacios fronterizos están integrados de manera competitiva con sus pares limítrofes extranjeros bajo el marco de los compromisos internacionales del Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>- Presidencia del Consejo de Ministros</li> <li>- Ministerio de la Producción</li> <li>- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo</li> <li>- Superintendencia Nacional de Migraciones</li> <li>- Ministerio de Transportes y Comunicaciones</li> </ul>
	Seguridad y defensa nacional	Garantizar la soberanía, la integridad territorial, la protección de los intereses nacionales, el Estado Constitucional de Derecho, la cohesión y la paz social, así como promover la seguridad multidimensional y el respeto de los derechos y libertades fundamentalmente a fin de coadyuvar a la seguridad y defensa nacional	<p>Servicios orientados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Control de persecución del delito</li> <li>• Prevención de la violencia y el delito</li> <li>• Rehabilitación y reinserción social</li> <li>• Atención a las víctimas</li> <li>• Defensa y seguridad nacional</li> <li>• Servicios públicos con pertinencia cultural que promueven el respeto, la revalorización de la diversidad cultural y la lucha contra la discriminación</li> <li>• Servicio de fomento a la identidad nacional</li> </ul>	Los espacios fronterizos mejoran sus servicios de seguridad de manera integral, permanente, adecuada, oportuna con amplia cobertura y calidad, de forma simplificada, garantizando los derechos fundamentales de las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Defensa</li> <li>- Ministerio del Interior</li> <li>- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</li> <li>- Órganos de Administración de Justicia</li> <li>- Superintendencia Nacional de Migraciones</li> <li>- Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Esta matriz corresponde a los estándares de cumplimiento para la política de desarrollo e integración fronteriza, vinculados a objetivos. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad de actor conductor de la política y en coordinación con los demás actores conductores, determinará los estándares adicionales que se requerirían cumplir en cada territorio fronterizo.

**Anexo 2. Matriz de provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados**

POLÍTICA DE FRONTERAS	PRIORIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS	PROVEEDOR DEL BIEN Y SERVICIOS	COBERTURA	ALCANCE
Promover el desarrollo humano de la población fronteriza, su incorporación a la dinámica del desarrollo nacional, la integración competitiva con los países limítrofes, y la ocupación segura, ordenada y regular de los espacios de frontera, para contribuir a la soberanía, la integridad territorial, la seguridad multidimensional y la identidad nacional, y garantizar los derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguridad ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio del Interior</li> <li>Gobiernos regionales</li> <li>Gobiernos locales (Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente-Demuna)</li> </ul>	La cobertura será establecida por cada entidad pública interviniente priorizando el cierre de brechas de bienes y servicios públicos (oferta y demanda), y el presupuesto institucional.	El alcance de los bienes y servicios priorizados será el ámbito de la zonas de frontera, (definición establecida en la Ley de Desarrollo e Integración fronteriza)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salud (lucha contra la anemia y desnutrición crónica infantil, y el respeto por el Reglamento Sanitario Internacional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades del Sector Salud (Ministerio de Salud, gobiernos regionales y locales)</li> <li>Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educación (primaria)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entidades del Sector Educación (Ministerio de Educación, gobiernos regionales)</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Saneamiento (agua e infraestructura)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento</li> <li>Gobiernos regionales y locales</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguridad y lucha anticorrupción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio del Interior</li> <li>Poder Judicial</li> <li>Ministerio Público</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Empleo y formalización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo</li> <li>Ministerio de la Producción</li> <li>Ministerio de Economía y Finanzas</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Simplificación administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos los ministerios</li> <li>Gobiernos regionales y locales</li> <li>Entidades públicas con procesos de procedimiento administrativos orientados al ciudadano</li> </ul>		

Fuente: Elaboración propia, 2019.

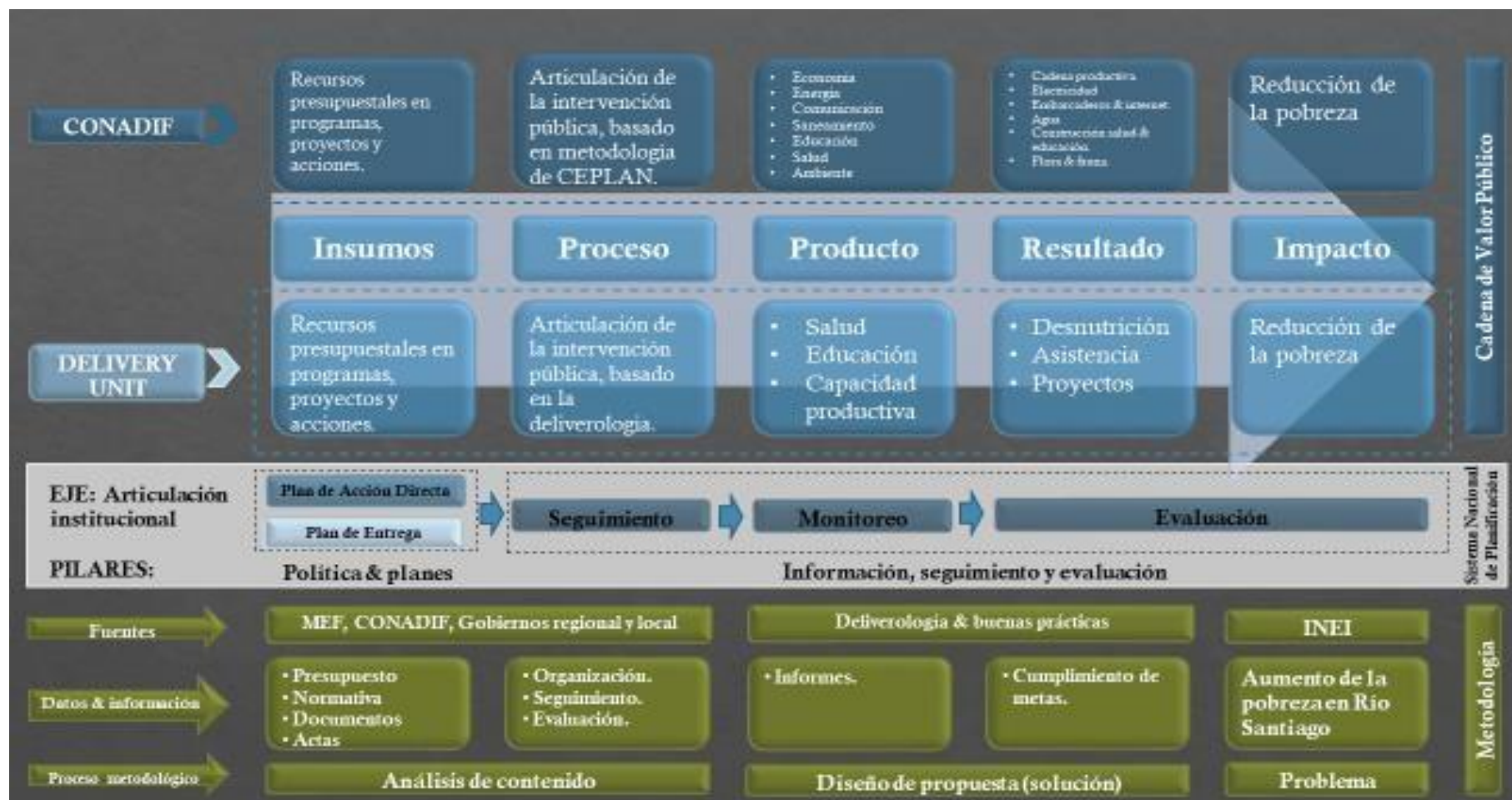
La provisión de servicios públicos está relacionada con el diagnóstico, que es el problema encontrado en fronteras. En ese sentido, la matriz detalla la priorización de los servicios que los sectores ejecutarán.

### Anexo 3. Presupuesto de la Municipal Provincial de Condorcanqui, 2018

Categoría Presupuestal	PIA	PIM	Certificación	Compromiso Anual	Ejecución			Avance %
					Atención de Compromiso Mensual	Devengado	Girado	
0001: PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	234,200	504,366	368,832	338,709	338,709	332,349	332,349	65.9
0016: TBC-VIH/SIDA	25,854	25,854	25,853	14,938	14,938	14,938	12,362	57.8
0030: REDUCCIÓN DE DELITOS Y FALTAS QUE AFECTAN LA SEGURIDAD CIUDADANA	83,610	152,553	123,847	93,015	93,015	92,617	92,617	60.7
0036: GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS	701,764	964,769	674,396	553,611	553,528	513,481	513,355	53.2
0039: MEJORA DE LA SANIDAD ANIMAL	25,000	132,960	105,016	102,128	102,128	78,928	78,928	59.4
0040: MEJORA Y MANTENIMIENTO DE LA SANIDAD VEGETAL	70,000	130,300	88,974	88,974	88,974	77,374	75,374	59.4
0046: ACCESO Y USO DE LA ELECTRIFICACIÓN RURAL	0	64,135	64,135	64,135	64,135	64,135	64,135	100.0
0068: REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	85,874	195,445	153,343	137,875	137,875	137,131	137,131	70.2
0073: PROGRAMA PARA LA GENERACIÓN DEL EMPLEO SOCIAL INCLUSIVO - TRABAJA PERÚ	0	225,208	176,503	23,039	23,039	23,039	4,181	10.2
0082: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO URBANO	313,900	363,678	197,600	197,600	197,175	182,574	182,132	50.2
0083: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL	1,346,210	15,235,693	15,175,069	834,531	834,531	820,781	820,540	5.4
0090: LOGROS DE APRENDIZAJE DE ESTUDIANTES DE LA EDUCACION BÁSICA REGULAR	0	1,367,366	1,279,241	1,132,008	1,132,008	1,123,708	1,118,915	82.2
0101: INCREMENTO DE LA PRÁCTICA DE ACTIVIDADES FÍSICAS, DEPORTIVAS Y RECREATIVAS EN LA POBLACIÓN PERUANA	0	1,394,938	1,394,938	1,394,938	1,394,938	984,052	984,051	70.5
0115: PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR	0	69,433	29,990	29,990	29,990	29,990	29,990	43.2
0121: MEJORA DE LA ARTICULACIÓN DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AL MERCADO	3,024,490	738,388	128,586	7,365	7,365	7,365	7,365	1.0
0127: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS DESTINOS TURÍSTICOS	60,650	121,868	114,534	53,749	53,749	53,169	51,689	43.6
0130: COMPETITIVIDAD Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE LA FAUNA SILVESTRE	0	1,447,372	1,122,742	647,290	647,290	559,078	559,078	38.6
0138: REDUCCIÓN DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE	0	230,329	97,520	84,122	84,122	58,241	58,241	25.3
0148: REDUCCIÓN DEL TIEMPO, INSEGURIDAD Y COSTO AMBIENTAL EN EL TRANSPORTE URBANO	0	948,342	848,780	254,954	217,454	200,927	200,927	21.2
9001: ACCIONES CENTRALES	5,268,191	6,312,002	6,170,346	5,729,360	4,940,557	4,469,847	4,442,593	70.8
9002: ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS QUE NO RESULTAN EN PRODUCTOS	2,646,831	4,158,063	3,156,946	2,348,522	2,337,947	1,953,216	1,939,133	47.0
	13,886,574	34,783,062	31,497,191	14,130,853	13,293,467	11,776,940	11,705,086	0

Fuente: MEF, 2018.

### Anexo 4. Cadena de valor público y metodología



Fuente: Elaboración propia, 2018.

## **Nota biográfica**

### **Jorge Luis Contreras Machado**

Coronel del Ejército del Perú, bachiller en Ciencias Militares por la Escuela Militar de Chorrillos, Magister en Docencia Universitaria y Gestión Educativa de la Universidad Alas Peruanas, cuenta con un diplomado en Comando y Estado Mayor Conjunto y Superior de Inteligencia Conjunta por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas del Perú, Programa de Alta Dirección de la Universidad de Piura.

Como principales experiencias laborales, se desempeñó como jefe del Departamento de Planeamiento Estratégico Militar del Ejército del Perú, donde integró los equipos de trabajo encargados de formular los Roles Estratégicos de las Fuerzas Armadas y las Capacidades Militares Conjuntas dentro del Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del Ejército del Perú y el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 del Ministerio de Defensa (Mindef). Durante los años 2015 y 2016, se desempeñó como jefe del Departamento de Soberanía e Integridad Territorial del CC. FF. AA, siendo responsable de las coordinaciones intersectoriales y multisectoriales de seguridad fronteriza; participó en las Comisiones Binacionales Fronterizas con Bolivia, Ecuador, Colombia y Brasil; fue representante del Mindef ante el Plan Binacional Perú–Ecuador y Consejo Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como ante la Secretaría de Ordenamiento Territorial de la PCM para la creación de distritos fronterizos durante el año 2018. Actualmente, labora en la Misión Diplomática de la Embajada de Perú en la República de Canadá como agregado de defensa adjunto y agregado militar

### **Aldo Geriev Domínguez Peralta**

Coronel del Ejército del Perú, bachiller en Ciencias Militares por la Escuela Militar de Chorrillos. Cuenta con un MBA en Administración Estratégica de Empresas con especialización en Planeamiento, Administración de Mantenimiento de Aeronaves y Logística, y un diplomado en Comando y Estado Mayor Conjunto por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas del Perú.

Tiene veinticinco años de experiencia laboral en el Ejército del Perú, *expertise* en las áreas de planeamiento, operaciones, logística, mantenimiento de equipos e infraestructura, gestión de recursos humanos, y control de armas y arsenales con conocimiento de programas de computación

e inglés a nivel avanzado y francés a nivel básico. Se desempeñó en puestos de gestión de mantenimiento aeronáutico y docencia en las Escuelas del Ejército del Perú y Escuelas en el extranjero. Actualmente, se desempeña como oficial adjunto al Agregado Militar de Perú en los Estados Unidos.

**Víctor Fernando Gálvez Silva**

Coronel del Ejército del Perú, bachiller en Ciencias Militares por la Escuela Militar de Chorrillos. Es magíster en Administración de Empresas por la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, y cuenta con un diplomado en Comando y Estado Mayor Conjunto por la Escuela Conjunta de las Fuerzas Armadas del Perú, así como por la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas del Reino de España. Está graduado en Administración de Recursos para la Defensa en el Instituto del Hemisferio Occidental para la Cooperación en Seguridad (Whinsec), Estados Unidos; en Gestión de Contrataciones y Adquisiciones en la Universidad Mayor de San Marcos; y en el Programa de Alta Dirección de la Universidad de Piura.

Tiene veinticinco años de experiencia laboral en el Ejército del Perú, *expertise* en las áreas de logística, contrataciones y adquisiciones, ejecución financiera, planeamiento, y presupuesto. Se desempeñó en puestos de gestión logística, financiera y presupuestal en el Ejército del Perú. Actualmente, labora como jefe del Departamento de Planeamiento y Presupuesto del Comando Especial VRAEM, gestionando el Programa Presupuestal 032, Lucha contra el Terrorismo.