

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULAD DE GESTIÓN Y ALTA DIRECCIÓN



**Incentivos en la Gestión Pública: Estudio de caso del Plan de
Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal**

**Tesis para obtener el título en profesional de Licenciada en Gestión, con mención
en Gestión Pública, presentada por:**

GIANOLI MORIANO, Giannina Noemí Lourdes

20101957

Asesorada por: Mgtr. Sandra Doig Díaz

Lima, junio de 2016

La tesis

Incentivos en la Gestión Pública: Estudio de caso del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal

Ha sido aprobada

Presidente del Jurado

Mgtr. Guiselle Romero Lora

Asesora de la Tesis

Mgtr. Sandra Doig Diaz

Tercer Jurado

Mgtr. Milos Lau Barba

A mi madre por quererme por mí y a pesar de mí, por dejar que me equivoque, por celebrar conmigo cada uno de mis logros y por apoyarme en cada una de mis decisiones; a mi padre por enseñarme que lo más importante es lo que cultive en la mente y en el corazón, el aprecio por los libros, los deportes y la buena música; a mi abuelita Teobalda por quererme, preocuparse siempre por mí y enseñarme a amar a los animales; y a mi abuelita Carmela que no está conmigo físicamente pero que no deja de acompañarme y de guiar mis pasos.

Giannina Gianoli



Quiero agradecer a los entrevistados por apoyar la realización de esta tesis con sus conocimientos en los distintos temas: María Teresa Pérez-Bonany, Javier Valverde, Verónica Lazo, Aldo Chaparro, Jorge Nicho, Luis Zapata, Raúl Molina, Jonathan Silva, Karla Cruz y Ana Lo. Asimismo, a Arturo Delgado y Yulissa Prado por el apoyo.

A los profesores que me brindaron entrevistas y su tiempo para asesorarme: Juan Carlos Pasco, Mayen Ugarte, Guiselle Romero y Sara Arobes,

A mis amigos por su apoyo incondicional: Marilú Rojas, Kathy Alvarado, Nicole Viccina, Katty Mercado, Pedro Chávez, Jessica Leguía, Christian Rodriguez, Dayana Flores

Finalmente, agradecer de manera especial a mi asesora Sandra Doig por apoyarme, enseñarme con su experiencia y confiar en mí.



TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1. Problema de Investigación.....	3
2. Objetivo de investigación	5
3. Hipótesis principales y secundarias.....	6
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	8
1. La Nueva Gestión Pública	8
1.1. Antecedentes	8
1.2. Nueva Gestión Pública y sus pilares.....	10
1.2.1. Public Choice o la teoría de la elección pública	11
1.2.2. Teoría de los costos de transacción.....	12
1.2.3. El Neo - tailorismo.....	13
1.2.4. La teoría de la agencia	14
1.3. La crítica a la Nueva Gestión Pública (New Public Management – NPM)	24
2. Teoría de Incentivos	29
2.1. Tipos de Incentivos.....	30
2.2. Incentivos en el sector público	32
2.2.1. La motivación en las organizaciones públicas.....	34
2.2.2. Valor de la Información	35
2.2.3. Muchos Principales.....	35
2.2.4. Puestos de trabajo con muchas tareas	36
2.2.5. Claridad en la definición de objetivos y resultados deseados.....	36
2.2.6. Tamaño de la Organización.....	37
2.2.7. El monto y forma de compensación.....	37
2.2.8. Importancia del Sistema de Evaluación o medición del desempeño	38
2.2.9. Problema de la carrera pública en el Perú	39
2.2.10. Institucionalidad	40
CAPÍTULO III: ANÁLISIS CONTEXTUAL	42
1. Antecedentes al Plan de Incentivos	42
1.1. Situación de la Gestión Municipal.....	42
1.2. Experiencias nacionales e internacionales del uso de incentivos	45
1.2.1. Experiencias Nacionales	45

1.2.2.	Experiencias Internacionales	47
2.	Plan de Incentivos y su evolución	50
2.1.	Marco Legal	53
3.	¿Qué es el Plan de Incentivos?.....	55
3.1.	Diseño Anual.....	57
3.2.	Implementación	58
	Este momento se inicia una vez publicado el Decreto Supremo que aprueba la propuesta del Plan de Incentivos para el año fiscal. Las principales acciones que se llevan a cabo son:	58
4.	Resultados Alcanzados por el PI (2012-2014).....	59
4.1.	Resultados de cumplimiento por tipos de municipalidades	59
4.2.	Resultados de cumplimiento por objetivos del PI	63
	CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA	67
1.	Tipos de Investigación.....	67
2.	Fases de la investigación:	70
2.1.	Revisión de Literatura.....	70
2.2.	Delimitación Conceptual.....	71
2.3.	Antecedentes al Plan de Incentivos	71
2.4.	Plan de Incentivos.....	71
2.5.	Resultados alcanzados	71
2.6.	Conclusiones	72
3.	Trabajo de campo: entrevistas a profundidad	72
3.1.	Análisis del Plan de Incentivos	72
3.2.	Análisis de la evolución del diseño de la herramienta	74
3.3.	Análisis de los resultados obtenidos	74
3.4.	Análisis de la Meta 42 del PI (2014-II).....	74
3.5.	Conclusiones y Recomendaciones.....	74
	CAPÍTULO V: ANÁLISIS DEL PI Y LA META 42 DEL AÑO 2014	75
1.	Análisis de la suficiencia del incentivo en la herramienta	75
1.1.	Hallazgos con relación a los objetivos del PI.....	75
1.2.	Análisis de los rectores (2012- 2014)	78
1.3.	Hallazgos en relación con la división de municipalidades	83
1.4.	Hallazgos en relación con las capacidades de las municipalidades	88
1.4.1.	Hallazgo y análisis de cumplimiento de metas por tipos de municipalidad	88
1.4.2.	Análisis y hallazgos de variables de capacidad	92

2.	Análisis de la Meta 42 del PI para el año 2014.....	97
2.1.	Análisis de los objetivos del PI	103
2.2.	Hallazgos con relación al rector de la meta.....	106
2.3.	Hallazgos en relación con las municipalidades tipo B.....	112
2.4.	Hallazgos con relación a la capacidad de las municipalidades.....	113
	CONCLUSIONES	116
	RECOMENDACIONES	119
	REFERENCIAS	121
	ANEXOS.....	125
	Anexo A: Matriz de consistencia	125
	Anexo B: Datos de las entrevistas y consentimiento informado.....	Error! Bookmark not defined.
	Anexo C: Análisis de cumplimiento de metas (2012-2014).....	137



LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Pilares de la Nueva Gestión Pública.....	15
Tabla 2: Cuadro Resumen de la nueva Gestión Pública.....	24
Tabla 3: Tipos de incentivos.....	32
Tabla 4: Resumen del diagnóstico de la gestión municipal.....	42
Tabla 5: Principales características de los CAR.....	46
Tabla 6: Experiencias Internacionales de aplicación de incentivos.....	47
Tabla 7: Objetivos del PI.....	55
Tabla 8: Clasificación de Gobiernos locales para el 2014.....	56
Tabla 9: Resumen del cumplimiento de metas por municipalidades (2012-2014).....	59
Tabla 10: Promedio de cumplimiento de metas por objetivo.....	64
Tabla 11: Número de metas por objetivo (2012-2014).....	64
Tabla 12: Promedio de cumplimiento de metas por objetivo.....	65
Tabla 13: Cuadro resumen de la metodología.....	67
Tabla 14: Cuadro de entrevistados.....	72
Tabla 15: Cuadro de variables y justificación.....	73
Tabla 16: Resumen de cumplimiento de metas del MEF.....	80
Tabla 17: relación de municipalidades que cumplieron todas las metas (2012-2014).....	89
Tabla 18: Relación de Municipalidades que cumplieron todas las metas en 5 periodos.....	90
Tabla 19: Relación de municipalidades que cumplieron las metas del 2012 -1 al 2014-1.....	90
Tabla 20: Relación de municipalidades que no han cumplido con el 100% de las metas asignadas (2012-1 al 2014-2).....	91
Tabla 21: Municipalidades nuevas de 2014.....	91
Tabla 22: Cantidad de municipalidades que han cumplido todas las metas por periodo.....	91
Tabla 23: Cantidad de municipalidades que no cumplieron ninguna meta por periodo.....	92
Tabla 24: Estadísticas de las variables de estudio de capacidades	93
Tabla 25: Resultados del Modelo de Regresión No Lineal Logit	95

Tabla 26: Resultados del Modelo de Regresión Logit linealizado.....	96
Tabla 27: Cuadro de indicadores y nivel de cumplimiento de la meta 42.....	99
Tabla 28: Requisitos legales e Ilegales (Ley N° 28976).....	103
Tabla 29: Resumen de cumplimiento de metas para el año 2014.....	104
Tabla 30: Metas para las municipalidades tipo B para el año 2014 periodo dos.....	104
Tabla 31: Cuadro de ponderado de metas para el periodo 2014-2.....	106
Tabla 32: relación histórica de metas del PI relacionadas al TUPA y Licencias.....	107
Tabla 33: Cumplimiento de actividades 1 y 2 para la meta 42.....	110
Tabla 34: Resumen de incumplimiento de actividades de la meta 42.....	111
Tabla 35: Resultados del Modelo Logit.....	114



LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Actores Involucrados en el PI.....	56
Figura 2: Ciclo del Plan de Incentivos.....	57
Figura 3: Cantidad de metas por rectores año 2012.....	60
Figura 4: Cantidad de metas por rectores año 2013.....	61
Figura 5: Cantidad de metas por rectores año 2014.....	62
Figura 6: Cumplimiento de metas por rectos para el periodo 2014-2.....	105



RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación parte del interés de entender qué factores influyen en el éxito de la aplicación de incentivos en el sector público. En primera instancia, la investigación plantea que los incentivos por sí solos no son suficientes para lograr cambios sostenibles en el Estado y puntualmente en los gobiernos municipales. Ellos dependen en gran medida de factores de diseño y de variables que los soporten. Es por ello que la investigación plantea centrarse en una herramienta en particular basada en incentivos en el sector público peruano llamada Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal y en analizar las variables que influyen en su implementación. Dicha herramienta plantea metas semestrales para los gobiernos municipales y entrega incentivos económicos en caso éstas las logren.

Se aplica una metodología basada en un estudio de caso individual de la herramienta en general y de una meta en particular del plan de 2014, un cruce de información proveniente de especialistas en gestión pública, especialistas en gestión municipal, encargados y especialistas de la implementación del Plan de Incentivos y profesionales encargados de la evaluación del PI. Por otro lado, se usa la herramienta estadística (E-views) para analizar si existe relación entre el nivel de cumplimiento del Plan de Incentivos con algunas de las capacidades endógenas de los gobiernos locales como presupuesto, recursos humanos y acceso a internet. Con la metodología se pretende conocer qué variables son las que influyen en el mayor cumplimiento de metas por parte de los gobiernos locales y, con ello, sacar algunas conclusiones de la sostenibilidad de la herramienta.

El análisis de los resultados se orienta a contestar si los incentivos planteados en la herramienta pueden generar cambios sostenibles en las municipalidades. Para dicha interrogante se plantea la hipótesis de que, en efecto, los incentivos por sí solos no pueden generar cambios sostenibles y las variables más importantes que influyen en ello para el caso del PI serían las siguientes: la claridad de los objetivos de la herramienta, la pertinencia de la actual división de las municipalidades que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, la importancia de los rectores encargados de proponer las metas y las capacidades endógenas de las municipalidades.

En función a los hallazgos se realizan algunas reflexiones comparando lo que la literatura sobre incentivos plantea, opiniones de especialistas en gestión pública y los relacionados a la implementación de la herramienta y el análisis de las variables propias de las capacidades de las municipalidades. Con ello se buscan generar conclusiones y recomendaciones que sirvan para una potencial mejora de la herramienta.

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones tienen una gran necesidad de obtener resultados y para ello tienen como insumo fundamental al capital humano. De acuerdo con Ruiz (2008), se entiende por organización a un conjunto establecido de cierto número de personas con el propósito explícito de alcanzar metas, donde existan procedimientos que gobiernen las relaciones entre sí y los deberes que deben cumplir.

Sin embargo, existe un problema que suele presentarse en las organizaciones. El problema agente-principal ejemplifica un escenario donde existe un principal que en la mayoría de los casos es el dueño de la organización. La Teoría de la Agencia, junto con la teoría de costos de transacción, propiedad y contrato incompleto, constituye el fundamento de la economía institucional y del enfoque económico de la organización. En cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes: el agente y el principal. El agente realiza ciertas acciones por cuenta del principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad. Como los intereses de agente y principal no necesariamente son los mismos, el hecho de delegar la autoridad implica que los objetivos del principal no queden realizados en su totalidad. Esta pérdida se llama la pérdida de la agencia (Gorbaneff, 2003).

Este problema organizacional no le es ajeno al Estado, que en muchos casos es definido como un sector ineficiente. La propia naturaleza del Estado desmotiva la gestión por resultados debido a que éste nunca quebrará ya que no compite en un mercado, es decir, no tiene incentivos inherentes para ser rentable y eficiente. Sin embargo, de un tiempo a esta parte se ha intentado mejorar ello con la aplicación de estrategias que introduzcan la gestión basada en resultados en el sector público.

Una de las alternativas de solución que busca mitigar el problema agente-principal y la ausencia de una gestión basada en resultados es la aplicación de incentivos para potenciar el desempeño y la gestión del capital humano. Los incentivos son definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, tanto como monetarios y no monetarios, que responden a la necesidad de los empleadores por conducir o influenciar las acciones de su personal hacia propósitos que son de su primordial interés (Espinoza & Huaita, 2012).

Los gobiernos municipales forman parte del Estado y poseen grandes deficiencias en sus gestiones, lo que amerita la generación de herramientas para alinear objetivos estatales con las necesidades de estos gobiernos subnacionales. Entonces, surgen distintas interrogantes: ¿cuándo

y cómo debería darse la aplicación de incentivos en el Estado?, ¿el diseño de un plan de incentivos debe adecuarse a las distintas especificidades del sector público para que pueda tener éxito?, ¿una herramienta basada en incentivos diseñada por el gobierno nacional responde a las necesidades de los gobiernos locales? Éstas son algunas de las preguntas que se tienen cuando se pretende analizar la aplicación de incentivos en el sector público y que la presente investigación intenta responder.



CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. Problema de Investigación

En el Perú, se ha observado que el aparato público posee un fuerte déficit en la calidad de la gestión municipal¹, lo que a su vez se puede ver reflejado en el logro de objetivos, resultados e impactos para el ciudadano, principalmente, en los gobiernos regionales y locales. En dicho contexto, en 2009², el Ministerio de Economía y Finanzas diseñó una herramienta basada en incentivos que ayude a mejorar la gestión de los gobiernos municipales. Dicha herramienta es el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. Sin embargo, surge la duda si es que esta iniciativa del gobierno nacional ha podido dar solución al problema o si se han observado avances desde su puesta en marcha.

El problema de investigación está centrado en analizar si el mecanismo de incentivos es suficiente para lograr cambios sostenibles en las municipalidades tomando como referencia a la herramienta diseñada por el Ministerio de Economía y Finanzas denominada: Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. Además, para profundizar el análisis, se observa una meta en particular de dicho plan. A través del PI³, se otorga un premio económico en tanto se cumplan determinadas metas como mecanismo para incentivar el logro de ciertos objetivos en los gobiernos locales. Dichos objetivos son los siguientes: i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; vi) Prevenir riesgos de desastres.⁴

¹ Basada en información del Diagnóstico de la Gestión Municipal realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en mayo de 2005 a cargo del Economista Samuel Torres Tello, como la más reciente evaluación dirigida a municipalidades provinciales. En ella se aborda indicadores de entorno institucional, nivel de planeamiento, recursos humanos, nivel de implementación municipal, aspectos de capacitación, sistemas operativos y ejecución de ingresos y gastos (Torres, 2005).

² El 24 de marzo de 2009, se crea la Ley N° 29332 “Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”. De conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, publicada el 09 diciembre 2011, vigente a partir del 1 de enero de 2012, dispone que el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante se denominará “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal” (Ley N° 29332, 2009).

³ Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, de ahora en adelante: PI.

⁴ Vigentes desde el 1 de enero de 2015

Así, el PI está configurado principalmente como un programa en el que se definen metas semestrales a cumplir por los gobiernos locales, que serán evaluadas por las instancias respectivas y, sólo si el gobierno local cumple con la meta, el MEF realiza el desembolso.

La importancia del análisis de la suficiencia del incentivo del PI como herramienta que fomenta la gestión por resultados es un tema que interesa tanto en materia de (1) mejora de la gestión pública como problema público y del (2) análisis de cómo el gobierno nacional está generando soluciones pertinentes y eficientes usando los recursos estatales para lograrlo (rendición de cuentas). Con el análisis de caso, paralelamente, también (3) se genera conocimiento valioso para elaborar recomendaciones y lecciones aprendidas que, en la medida que sea factible, podrían ser extrapoladas a futuras intervenciones del mismo corte o para una reformulación del PI.

El PI, como se explica anteriormente, es una herramienta que desarrolla metas anuales propuestas por entidades estatales a ser evaluadas en las municipalidades dos veces por año (hasta julio y diciembre respectivamente). Para diseñar las metas, el MEF agrupa a las municipalidades en 4 grupos. Las de ciudades principales, divididas en tipo A y B; y las de ciudades no principales, divididas en las que cuentan con más de 500 viviendas urbanas y las que cuentan con menos de 500 viviendas urbanas.

Con relación a ello, se delimita el estudio de caso a la meta 42 dirigida a municipalidades tipo B para el segundo periodo de evaluación del año 2014. Dicha meta consiste en contar con Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada, además de cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles sin pedir ningún requisito que no esté expreso en la Ley N° 28976 “Ley marco de licencia de funcionamiento”. La meta fue evaluada con información del periodo de agosto a diciembre de 2014.

La razón de la elección de la meta 42 como estudio de caso en particular se debe principalmente a dos argumentos: Por un lado, es una de las metas que obtuvo uno de los porcentajes más bajos de logro con un aproximado de sólo 11% de municipalidades tipo B, lo que da pie a cuestionar los potenciales motivos de la baja efectividad de las municipalidades en el logro de esta meta. Por otro lado, la meta 42 al estar enfocada en analizar el proceso administrativo de emisión de licencias de funcionamiento, se entiende que el beneficio intrínseco que se busca no es solo brindar un servicio pertinente al ciudadano, sino que con la emisión de licencias de funcionamiento de manera efectiva y conforme a ley se incentiva la actividad económica directamente en los municipios. También es importante observar que la simplificación de trámites, en este caso el de licencias de funcionamiento, es uno de los objetivos que se busca

incentivar y fortalecer con la implementación del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

2. Objetivo de investigación

El objetivo general que se busca con la investigación se centra en contestar si el incentivo es suficiente para generar cambios sostenibles⁵ en las municipalidades, haciendo para ello un análisis histórico y evolutivo de la herramienta, además de centrar el análisis posterior en el estudio de caso de la Meta 42 para municipalidades de ciudades principales tipo B para el segundo semestre de 2014. Para ello es importante delimitar que el PI evalúa metas específicas propuestas al Ministerio de Economía y Finanzas por las entidades correspondientes según objetivo. Es decir, lo que evalúa puntualmente el PI es si las municipalidades llegan a cumplir estos parámetros estipulados en las metas, sin embargo, no se contrasta en dicha evaluación si este potencial cumplimiento de la meta se ve traducido de forma proporcional en la calidad de atención al ciudadano y en la percepción que éste pueda tener de los servicios municipales. Se hace tal distinción debido a que la presente tesis no se centrará en analizar la satisfacción y percepción del ciudadano sino el comportamiento de las municipalidades reflejado a través del logro de las metas.

Según lo antedicho, lo que se intenta aportar con la presente tesis es identificar y analizar cómo confluyen distintos factores para que, en algunos casos, el plan de incentivos y, puntualmente el incentivo económico, no sea suficiente para lograr cambios sostenibles en la gestión municipal. Incluso que, por el contrario, la herramienta pueda llegar a ser percibida por algunas municipalidades como un proceso que no las incentiva a generar cambios, lo que hace que muchas de ellas no cumplan las metas estipuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Para ello, este análisis no solo se centrará en una meta que obtuvo bajo logro de cumplimiento, sino que también analizará la evolución del Plan de Incentivos a través de los últimos tres años (2012-2014) desde la perspectiva de logros alcanzados a partir del diseño y pertinencia del plan en sí mismo como herramienta.

Por el lado endógeno de las propias municipalidades, se analizará qué otras variables pudieron influir para que éstas presenten un bajo logro de cumplimiento en el caso puntual de la meta 42.

Las variables a las que se hace mención en el párrafo anterior teniendo como objeto de estudio a las municipalidades serían:

⁵ La sostenibilidad entendida como la capacidad de las municipalidades de seguir cumpliendo las metas y agregando valor a su gestión independientemente exista o no el incentivo.

Endógenas: recursos humanos (cantidad de personal y cantidad de personal profesional y técnico), acceso a internet, cantidad de ingresos (indicadores INEI).

Exógenas: División de las municipalidades, capacidad de los rectores y claridad de los objetivos de la herramienta.

Partiendo de la estructura en la que será presentada la tesis:

Con el Marco Teórico se pretende dejar en claro a través del recojo y contraste de información secundaria (*papers*, investigaciones, libros y revistas) de qué se habla cuando se hace referencia al *New Public Management* – Nueva Gestión pública y la crítica que se le hace a dicha corriente. Además, de presentar un enfoque bibliográfico orientado al análisis de la evolución de la teoría de incentivos, especialmente aplicada en el ámbito público.

Todo ello servirá para conocer las definiciones básicas del enfoque y diseño del Plan de Incentivos como herramienta que se desprende del *New Public Management* y de la Gestión por Resultados.

Con el Marco Conceptual, teniendo las definiciones teóricas que fundamentan la creación y diseño de la herramienta: Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, se describirán los antecedentes a su creación y cómo ha ido evolucionando en su diseño. Por otra parte, se busca dejar en claro cuáles han sido los resultados y avances de logros de metas para los años 2012, 2013 y 2014 para los 4 tipos de municipalidades (Ciudades principales: A, B; Ciudades no principales: con más de 500 viviendas urbanas y con menos de 500 viviendas) y que con ello se pueda generar conclusiones sobre las diferencias y similitudes en los resultados. Además, se busca entender si lo sucedido con la Meta 42 y su bajo porcentaje de logro se trata de un hecho aislado o existe un patrón referencial con relación a otras metas y/u otros tipos de municipalidades.

Con el Marco Analítico se debe de desarrollar a profundidad las variables que han sido observadas después del recojo de información primaria y secundaria tanto de forma cualitativa y cuantitativa. Todo ello para lograr analizar si el incentivo es suficiente para lograr cambios sostenibles en las municipalidades a través del caso de la meta 42.

3. Hipótesis principales y secundarias

El objetivo de la presente tesis es responder a la interrogante sobre si estos incentivos llegan a ser suficientes para lograr cambios sostenibles en las municipalidades. Con el caso específico de la meta 42, se pretende mapear y analizar las razones por las cuales las municipalidades tipo B no llegan, en su mayoría, a cumplir la meta. Solo el 11%

aproximadamente de todas las municipalidades tipo B llegó a la meta de 2014 (22 de un total de 209).

Se tiene una respuesta tentativa (hipótesis principal) que es que el incentivo es insuficiente para modificar el comportamiento de las municipalidades de forma sostenible. Existe un factor teórico de falta de claridad y delimitación en los objetivos que se buscan lograr con la herramienta, ya que ésta es un medio para lograr políticas y no un fin en sí misma (V1: objetivos claros). Por otro lado, existen problemas tanto endógenos de la propia gestión de las municipalidades (V2: capacidad) como problemas exógenos a ellas que dependen del funcionamiento y diseño del Plan de Incentivos en sí mismo generada por la actual división de municipalidades (V3: división de municipalidades) y la capacidad de diseño, acompañamiento y evaluación que tiene el rector que propone la meta a ser premiada (V4: rector de la meta).

Las hipótesis secundarias están enmarcadas en el análisis del Plan de Incentivos como herramienta donde se desarrolla tanto histórica y teóricamente el término como su aplicación en el contexto del sector público peruano. En ella se encuentra la primera hipótesis secundaria que delimita al Plan de Incentivos como una herramienta aplicada por el gobierno nacional (MEF) basada en la corriente teórica de La Nueva Gestión Pública que a su vez enfatiza la aplicación de la Gestión por Resultados en el sector público.

La segunda hipótesis secundaria se desprende del análisis contextual de los resultados cuantitativos del Plan de Incentivos a lo largo de los años 2012, 2013 y 2014 donde se mantiene la hipótesis de que se contó con 31, 52 y 54 metas anuales respectivamente y que, a su vez, muestra un nivel menor de cumplimiento cada semestre de evaluación del Plan de Incentivos.



CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

En este capítulo se presenta una descripción teórica de los grandes temas en los cuales se basó el Ministerio de Economía y Finanzas para diseñar e implementar el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal en el Perú.

Es por ello que, en primer lugar, se comenzará describiendo la teoría de gestión denominada “Nueva Gestión Pública” de donde se desprende la importancia de la gestión por resultados y el uso de incentivos como algunos de sus principales pilares. Además, también se mencionarán las principales críticas a este enfoque. El Ministerio de Economía y Finanzas ha tomado como gran marco teórico esta teoría para el diseño del Plan de Incentivos y es por ello que es de gran relevancia entender qué trae consigo la aplicación de este enfoque y cuáles son sus principales postulados.

En segundo lugar, se profundizará el concepto de Gestión por Resultados y dentro de éste el de Presupuesto por Resultados, ya que merece un tratamiento particular esta nueva concepción de cómo gestionar las entidades y, en particular, las entidades públicas. Este análisis también es relevante debido a que el Ministerio de Economía y Finanzas denomina al Plan de Incentivos una herramienta que se desprende del presupuesto por resultados lo que hace aún más pertinente su desarrollo teórico.

Finalmente, se desarrollará a profundidad la teoría de incentivos entendiendo cómo se inicia este concepto en la teoría de las organizaciones en general y cómo luego se adapta al sector público puntualmente.

Es relevante entender que en este marco teórico no sólo se tomará en cuenta autores especializados en el sector público ya que tanto la Nueva Gestión Pública, la Gestión por Resultados y las teorías de incentivos nacen de una base teórica y empírica del sector privado, lo que amerita contrastar cómo se trasladan estas prácticas de dicho sector al público y cuáles son las diferencias en su diseño y aplicación en ambos casos.

1. La Nueva Gestión Pública

1.1. Antecedentes

Para entender cómo se forma y fundamenta la Nueva Gestión Pública, se debe profundizar la formación del neoliberalismo en el Estado que sentó las bases para la creación de dicho enfoque. A mediados de los setentas (1970) el Neoliberalismo o la reforma neoliberal del Estado toma un protagonismo importante tal como lo manifiesta Guerrero:

Luego de muchos años de tenaz promoción y desarrollo, el neoliberalismo finalmente inició su marcha para asumir la primacía planetaria hacia mediados de la

década de 1970, a través de los programas de privatización en gran escala que se iniciaron en Chile. Pero fue en el Reino Unido, cuando el régimen conservador de Margaret Thatcher se entronizó, la época que marca claramente cuando el credo neoliberal, con su doctrina y su programa elaborados en París y reelaborados en Mont Pèlerin, se comenzaría a aplicar. En efecto, a la defensiva hasta finales del decenio mencionado, el neoliberalismo pasó a la ofensiva cuando una serie de cambios en el mundo fueron favoreciendo su acogida en una diversidad de países (Guerrero, 2009, p. 10).

El Neoliberalismo discute en agenda las problemáticas de la corrupción burocrática, la organización estatal corporativa, el formalismo del trabajo gubernamental y su “enorme tamaño”. Es así como el Neoliberalismo, entendiendo la problemática y coyuntura del aparato estatal en distintos países, llega a una conclusión que sería uno de sus grandes pilares: “el neoliberalismo impuso la idea de que las relaciones de comunidad inherentes a la vida política se disiparán, en provecho de un enfoque diverso basado en las relaciones mercantiles” (Guerrero, 2009, p. 12). Lo que quiere decir que se intenta reducir este “tamaño” del Estado a través de medidas que aprovechen las relaciones mercantiles, es decir, con el privado. Luego, “durante la década de 1980, el neoliberalismo desarrolló nuevas categorías: privatización, despublificación, redimensionamiento, liberalización, desreglamentación, desregulación, desincorporación, desestatización, desintervención, desnacionalización, entre las más usuales” (Guerrero, 2009, p. 12). Todo ello marca un precedente de lo que se vendría con la consolidación de la Nueva Gestión Pública como enfoque.

Según Guerrero (2009), si bien es cierto que el neoliberalismo marcó el camino para lo que hoy se conoce como Nueva Gestión Pública, existen otros postulados y corrientes que fueron formando dicho paradigma desde antes. En los sesentas, Octave Gliner (1966) fue uno de los pioneros en temas de competencia mercantil, rentabilidad y eficiencia en precios, todo lo que también desarrollaría el neoliberalismo aplicado al Estado. Por otro lado, Gliner también fundamenta y explica el importante rol de la ciudadanía desde la perspectiva de que ellos son clientes o usuarios que demandan cada vez mayores resultados en el accionar estatal.

En consecuencia, él afirma que el Estado no es eficiente y no responde como debería a las demandas ciudadanas con su modelo burocrático y su gran tamaño.

En la misma línea, Michel Massenet (1975), quien probablemente fue el primer autor en mencionar a la Nueva Gestión Pública como tal en su obra “Nueva Gestión Pública: para un Estado sin burocracia”, deja atrás la burocracia como pilar fundamental de la administración estatal de esos tiempos y reconoce al ciudadano como cliente y fin primordial de la gestión.

Además, este trabajo se complementa con el realizado por Romain Laufer y Alain Burlaud (1980) donde enfocan la gerencia pública al neoliberalismo con mayor profundidad.

Como se puede observar, la Nueva Gestión Pública ha ido tomando forma para ser lo que hoy se conoce como una teoría consolidada y con pilares definidos que empezó con una gran influencia del Neoliberalismo y adoptó distintas herramientas del privado en su haber.

Entonces, concluyendo según Guerrero (2009), la Nueva Gestión Pública tiene las siguientes características e influencias:

- La Nueva Gestión Pública marca distancia del denominado Movimiento del Management Científico impulsado por Taylor, Fayol, Sheldon, Barnard, etc. Ni tampoco se asemeja al enfoque privado que establece Drucker en sus postulados o los de Sayles, Mintzberg o Kotter, todos ellos reconocidos autores principalmente del desarrollo de la administración privada. En su lugar, menciona que la NGP sienta sus bases en el neoliberalismo del que se desprende de la escuela austriaca y la opción pública o *public choice*.
- Si bien la palabra gestión o gerencia (management) está introducida en el nombre de la Nueva Gestión Pública, no es este término el que influye entendido solo como la acción de gestionar o gerenciar sino, más bien, trae consigo un enfoque empresarial que pretende sustituir a la burocracia weberiana.

A modo de resumen, la Nueva Gestión Pública se fundamenta en los siguientes conceptos: orientación al cliente, privatización, mercado y competencia. Por otro lado, es observable la sistematización de la reforma neogerencial del sector público, que estructura una nueva base organizativa y operacional. Además, otros conceptos importantes que fundamentan el modelo son el enfoque empresarial-gerencial, reducción de costos, la gerencia por objetivos y resultados, y la agenciación (Guerrero, 2009).

1.2. Nueva Gestión Pública y sus pilares

Complementando lo ya descrito hasta el momento, para Derry Ormond y Elke Löffler (Ormond y Löffler, 1999, pp. 1-5) el término Nueva Gestión Pública (*New Public Management – NPM*) contiene dos conceptos fundamentales: una concepción restringida y un punto de vista más amplio y práctico. Por el lado de la concepción restringida, ambos autores lo describen así: “En términos prácticos, esta concepción restringida del NPM implica un énfasis en la gerencia de contratos, la introducción de mecanismos de mercado en el sector público y la vinculación del pago con el desempeño” (p.3). Por otro lado, desde el punto de vista más amplio del concepto:

Esta definición amplia y no prescriptiva de la nueva gerencia pública permite identificar y evaluar diferentes tipos de estrategias y caminos para la reforma, al tiempo que se reconocen

algunos principios convergentes de gerencia pública. Haciendo que las nuevas prácticas y experiencias de la Nueva Gerencia Pública sean transparentes, los gobiernos tienen la oportunidad de escoger entre distintas alternativas y tomar decisiones bien informadas acerca de los instrumentos de políticas (p.4).

Analizando ambos enfoques del término “Nueva Gestión Pública”, y ratificando lo descrito por Guerrero (2009), se puede entender como una nueva mirada de la generación de una especie de *benchmarking*⁶ del sector privado al sector público trasladando herramientas y mecanismos de administración, además de tomar el manejo de la información y de las buenas prácticas en otros contextos nacionales o institucionales como elementos clave para su aplicación.

Desde una perspectiva histórica, el término de “Nueva Gestión Pública” fue definido por Hood (1991) como un matrimonio entre el Nuevo Institucionalismo y la gerencia profesional y, tal como lo menciona Isabel María García Sánchez dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, Hood destaca su formación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control (García, 2007).

Dichas ideas a las cuales hace referencia Isabel María García para definir el concepto general de la “Nueva Gestión Pública” ayudan a entender de mejor manera qué implicancias trae consigo la aplicación de este término en donde se engloba tanto la perspectiva restringida y amplia del concepto.

La decisión de tomar esta definición del enfoque como una de las principales -la de Isabel María García- es porque al revisar la bibliografía especializada se mantiene una línea de complementariedad entre los distintos autores. Sin embargo, esta autora ha podido desarrollar el enfoque de manera holística y, a su vez, detallada lo cual ayuda directamente al nivel de análisis al cual se desea llegar en el presente marco teórico.

Entonces, según García la “Nueva Gestión Pública” está dividida en cuatro (4) pilares, los cuales serán presentados a continuación.

1.2.1. Public Choice o la teoría de la elección pública

Las propuestas de dicha teoría giran en torno a los problemas que la burocracia administrativa plantea en la obtención de la eficiencia en la actuación pública, criticando

⁶ “Proceso de investigación industrial que permite a los gerentes desarrollar comparaciones entre compañías sobre procesos y prácticas que permitan identificar lo “mejor de lo mejor” y obtener con ello un nivel de superioridad y ventaja competitiva” (Camp, 1989)

implacablemente el monopolio estatal bajo el que actúan (Downs, 1967). Por otro lado, se menciona,

La teoría de la elección u opción pública (Public Choice theory) analiza la conducta de políticos y funcionarios oficiales como agentes con intereses propios, estudiando sus interacciones mediante modelos usuales de maximización de la utilidad, teoría de los juegos, o teoría de la decisión. Public Choice, por tanto, es el estudio de la política basándose en principios económicos (Bour, 2012, p. 1).

Además, complementando lo expuesto por Bour, este enfoque se basa en la suposición de que los individuos persiguen sus propios objetivos y actúan de acuerdo a sus preferencias, desde la perspectiva de la elección pública, la racionalidad no está limitada en comparación con una teoría óptima; más bien, el comportamiento racional es cuando una persona actúa para perseguir sus objetivos de acuerdo a su conocimiento de la situación, incluso obviando el fin público (Gruening, 2001).

Lo que se entiende principalmente como consecuencia de esta teoría, a través de los distintos autores, es la importancia de la intervención de la sociedad en su conjunto en las decisiones que toma el Estado, debido a que éste cuenta con un gran poder que en muchos casos puede estar dirigido a fines particulares, dejando de lado los efectos o externalidades negativas que afectan a la sociedad. Estas decisiones pueden verse reflejadas desde el ámbito económico con ineficiencias en el manejo del gasto público, hasta políticas arbitrarias de favorecimiento a privados por poner un par ejemplos.

Las medidas que proponen Niskanen en su libro “Bureaucracy and Representative Government” (Niskanen, 1971) para evitar el monopolio burocrático pueden resumirse en: buscar mayor competitividad para desarrollar los servicios públicos teniendo a la privatización o a la contratación externa como opciones factibles, el manejo de la información para la toma de decisiones tanto en materia económica como política y la agudización de los controles para fiscalizar la burocracia.

Esto genera la idea de poder privatizar o encontrar salidas fuera del sector público para mejorar la eficiencia y con ello, a su vez, lograr mayor efectividad en los resultados. Donde se priorice la competitividad, el manejo de información para la toma de decisiones, y el control como procesos claves para reducir el efecto negativo de la burocracia.

1.2.2. Teoría de los costos de transacción

Esta teoría se fundamenta en principio en los postulados de Ronald Coase en su obra “The Nature of the Firm” (que propiamente no menciona el término como tal) donde se describe que el proceso contractual y de interacción en el mercado generan de por sí costos en una empresa que

no se pueden evitar por la naturaleza imperfecta del mercado, sin embargo, si se pueden administrar o direccionar para que éstos se reduzcan (Coase, 1937). Pero es Oliver Williamson en 1976 quien define por primera vez la teoría de los costos de transacción de esta manera: cómo las partes del intercambio eligen, de entre un conjunto de mecanismos de gobierno, aquel que mejor mitiga los riesgos contractuales minimizando los costes (1976 Williamson, citado en Fernández, 2007). A manera de resumen,

Esta teoría explora la frontera de la firma: qué transacciones se desarrollan en su interior, cuáles se compran, cuáles se tercerizan, cuáles se realizan de manera conjunta entre dos o más firmas “...” la (TCT) también trata de explicar el porqué de los mecanismos de gobierno en su interior y su extensión a otras formas, como la integración vertical y la diversificación (Salgado, 2003, p. 63).

“La existencia de costes de transacción en los intercambios realizados en el mercado proporciona una explicación de las ventajas comparativas de organizar la producción dentro o fuera del ámbito público” (García, 2007, p. 40). Esto traería consigo la incorporación al ámbito público herramientas como formas organizativas y mecanismos de control similares a las que se utilizan en el mercado para generar costes equilibrados y fomentar eficiencia. Por otro lado, las herramientas como los incentivos ayudan a reducir los costos de transacción al alinear los intereses y reducir la necesidad de coordinación.

En conclusión, lo que aporta este pilar a la teoría de la nueva Gestión Pública es la concepción y reconocimiento de dichos costes de transacción al igual que en el privado, lo que amerita generar soluciones válidas como tercerizar servicios o bienes, generar asociaciones público-privadas o, en su defecto, dejar al Estado como principal proveedor de parte o de toda la cadena de suministro de bienes y servicios a la ciudadanía.

1.2.3. El Neo - tailorismo

El Neo-tailorismo nos habla de que el problema de una mala gestión pública es la propia administración, es decir, la estructura organizacional, las personas y la capacidad de éstas para responder a las demandas públicas como organización en su conjunto.

Es por ello que, en esta teoría, se habla de reinención del gobierno, refiriéndose a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura (Osborne & Plastric, 1998, p. 30).

Se puede entender que lo que propone esta teoría es principalmente la separación entre la política y la gestión, entendiendo que, si bien existe complementariedad entre ambas, las decisiones de gestión deben estar basadas en lineamientos enfocados al logro de objetivos más que en requerimientos netamente políticos. Además, la burocracia debe ser reducida para dar pie a la innovación y la profesionalización del gestor público. Por otro lado, los controles deben ser incrementados principalmente en materia financiera donde se permita generar mayor compromiso y responsabilidad por parte de los encargados de rendir cuentas. Finalmente, al tener esta teoría entre uno de sus principales pilares la innovación y dinamismo del sector se plantea la figura de generación incentivos por el logro de metas y objetivos.

1.2.4. La teoría de la agencia

El problema delimitado de manera general se puede enmarcar en la dificultad que tienen las organizaciones para obtener resultados u objetivos esperados teniendo como insumo fundamental al capital humano y la gestión de las unidades organizativas que ellos conforman para lograrlos. De acuerdo con José Ignacio Ruiz (2008) se entiende por organización a un conjunto de cierto número de personas establecido con el propósito explícito de alcanzar ciertas metas, que formula los procedimientos que gobiernan las relaciones entre sí y los deberes que deben cumplir cada uno de ellos.

El problema del agente-principal ejemplifica dicho escenario donde existe un principal que en la mayoría de los casos es el dueño de la empresa (organización). La Teoría de la Agencia, junto con la teoría de costos de transacción, propiedad y contrato incompleto constituye el fundamento de la economía institucional y del enfoque económico a la organización. En cualquier interacción económica se pueden identificar dos partes: el agente y el principal. El agente realiza ciertas acciones por cuenta del principal, el cual necesariamente le debe delegar la autoridad. Como los intereses de agente y principal divergen, el hecho de delegar la autoridad implica que los objetivos del principal quedan realizados no en un 100%. Esta pérdida se llama la pérdida de la agencia (Gorbaneff, 2003).

El principal quiere inducir al agente a hacer la “acción” que sea mejor para la empresa. Habitualmente se asume que lo que se hace es escribir un contrato en el cual se dice que el agente debe hacer tal acción, en cuyo caso se le va a pagar una cierta suma, y que si no cumple tendrá ciertas consecuencias. Sin embargo, en muchos casos es muy difícil, sino imposible, para el principal observar las acciones del agente. Se presenta entonces un caso de información asimétrica: el agente sabe qué acción tomó, y el principal no. Se plantea entonces el problema de qué debe hacer el principal para inducir al agente a hacer lo correcto (Universidad de Montevideo, 2004).

Como resume Gimeno Ruiz (1997), la Teoría de la Agencia, entendiendo cualquier ente como un conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría, la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea.

Los principales elementos que se extraen de este pilar son la existencia de la problemática de orientar al agente a la acción entonces los controles y mecanismos de rendición de cuentas tomarían un papel protagónico junto a los incentivos para poder direccionar los intereses del agente a los intereses del principal.

De manera resumida, se puede entender que los cuatro pilares de la Nueva Gestión Pública según García (2007) son los siguientes:

Tabla 1: Pilares de la Nueva Gestión Pública

PUBLIC CHOICE	COSTES DE TRANSACCIÓN	NEO-TAILORISMO	TEORÍA DE LA AGENCIA
Introducción del sector privado en la producción pública. Introducción de mecanismos de competencia.	Reestructuración organizativa en relación con la función de coste más óptima.	Reducción de la burocracia y sus normas de actuación. Simplificación de la estructura jerárquica. Perfeccionamiento de los mecanismos de motivación, vinculados a sistemas de control	Implantación de herramientas de control vinculadas al ejercicio de responsabilidades. Implantación de procesos de rendición de cuentas.
NUEVA GESTIÓN PÚBLICA			
Reformas en la estructura orgánica			
Racionalización normativa y cultural			
Transparencia de la administración			

Fuente: García (2007)

Según el gráfico presentado por María García Sánchez de la influencia de las teorías explicadas (Public Choice, Costes de Transacción, Neo-Tailorismo, Teoría de la Agencia) se desprenden (1) las reformas en la estructura organizativa, (2) la racionalización normativa y cultural y (3) la transparencia de la administración.

Las reformas en la **estructura organizativa** están relacionadas principalmente a la alteración de las dimensiones del aparato público.

Las reformas o modificaciones que agrupamos bajo el punto de vista organizativo pueden venir dadas por la desaparición permanente o temporal de lo público en la producción de bienes o servicios; por su coexistencia con el sector privado; o simplemente, por una modificación en la distribución de funciones y poder en el ámbito público (García, 2007, p. 46).

En otras palabras, eso se traduce en que en cierta medida el Estado empieza a tercerizar, desconcentrar o delegar algunas de las funciones en las que no es especialista y con ello se reduce a un aparato especializado en lo que debe saber hacer, dejando al privado, por ejemplo, a cargo de actividades que no son propias de su naturaleza.

Habiendo mencionado el papel que podría tener el privado en esta restructuración del aparato público es relevante hacer la introducción de la figura de la privatización.

El campo de lo que usualmente se denomina "privatización" no se refiere a la política macroeconómica sino más bien a la problemática de la provisión de bienes y servicios por el Estado, sea a través de dependencias del gobierno central, sea a través de empresas públicas o paraestatales (Pinzas, 1993, p. 6).

La Nueva Gestión Pública usa esta figura para redimensionar la estructura del Estado, donde la privatización representaría beneficios como la mejora en la eficiencia de la economía debido a que las empresas privadas se desempeñan en función a la rentabilidad que puedan lograr a comparación del sector público que posee distintas prioridades debido al valor que debería generar a los ciudadanos. Por otro lado, se mejora la situación fiscal que se desprende de lo anterior debido a que el Estado usualmente tiene déficits fiscales que son compensados con los recursos del gobierno nacional pero que al privatizar se podrían reducir estos egresos que representan déficit e, incluso, aumentar los ingresos. Finalmente, todo ello se traduciría en efectos sobre la inversión privada, dinamización de la economía y el crecimiento de la recaudación estatal.

Volviendo a lo concerniente a las reformas de la estructura organizativa que se desprenden de la Nueva Gestión Pública, se puede mencionar que existen distintos tipos de reformas como las agrupa Isabel García: (a) Las reducciones puras de la dimensión, (b) reducciones híbridas o intermedias de la dimensión y (c) modificaciones en el diseño organizativo.

En lo relacionado a las reducciones puras de la dimensión que se definen como "mecanismos que persiguen la adopción de afilados incentivos que mejoren el bienestar social" (Cragg & Dyck, 2003, p. 177). Estos incentivos a los que hacen referencia Cragg y Dyck están

relacionados a la privatización y gestión indirecta de servicios. En el caso de la privatización, el Estado cede de forma permanente la gestión de bienes y servicios mientras que, por el lado de la gestión indirecta de servicios, solo lo hace por un periodo de tiempo (García, 2007).

Ya se ha explicado a mayor detalle lo relacionado a la privatización y sus posibles beneficios, sin embargo, se debe de desarrollar también la figura de la gestión indirecta de servicios. En ella García describe que “dentro de la contratación de servicios a terceros, podemos encontrarnos con diversas figuras, (...) pueden clasificarse en: gestión indirecta de servicios en su totalidad, de una determinada actividad o contratación de servicios de apoyo interno” (García, 2007, p. 47). Las ventajas o beneficios de esta modalidad de tercerizar servicios del Estado es que llegan a representar ahorro de costes además de fomentar la innovación y flexibilidad en la manera de brindar los servicios (no cerrarse a una sola).

Con respecto a las reducciones híbridas o intermedias de la dimensión:

Dentro de este apartado se reflejan las acciones en las que no existe un traspaso directo de funciones públicas al sector privado, sino que ambos sectores compiten o cooperan en la prestación de un mismo servicio. La colaboración del sector público con otras entidades puede entenderse como acuerdos donde el sector público y distintos socios cooperan en la obtención de los objetivos marcados, bajo un criterio de reparto de autoridad y responsabilidad, compartiendo sus recursos y conocimientos, el riesgo asumido y el beneficio obtenido (García, 2007, p. 48).

Por otro lado, las modificaciones en el diseño organizacional se dan cuando el Estado tiene que reformular su estructura organizacional y jerárquica debido a que en su estado actual no responde a las demandas. En consecuencia, se crea una oferta mayor dentro del Estado de la forma de brindar servicios derivados y “una competencia virtual o artificial que, mediante la comparación pública de costes y resultados, permitirá descubrir deficiencias y sus posibles soluciones, favoreciendo la prosperidad operativa de la entidad” (García, 2007, p. 48).

Es en esta reestructuración se introduce la figura de la descentralización con mayor fuerza, entendiendo ésta como una forma de delegar o transferir responsabilidades del Gobierno a distintos niveles del mismo. Dos formas de hacerlo son a través de la desconcentración y delegación.

En el caso de la desconcentración, el gobierno central dispersa algunas de sus funciones, como la planificación y las finanzas, trasladándolas del gobierno central a las oficinas regionales, al mismo tiempo que mantiene el control general. La desconcentración es ante todo un acuerdo administrativo, en el que la toma de decisiones

continúa siendo competencia de los ministerios del gobierno central. En el caso de la delegación, el gobierno central transfiere ciertas facultades y responsabilidades a niveles inferiores de gobierno. El objetivo principal es aproximar el gobierno a la gente y lograr una mayor transferencia y rendición de cuentas. En este contexto, un gobierno local actúa dentro de los parámetros normativos generales fijados por el gobierno central, pero goza de autonomía en relación con la manera de realizar sus funciones (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2004).

En segundo término, encontramos a la **racionalización normativa y cultural**. La primera, como su nombre lo indica, se centra en la normatividad encausándola principalmente a la búsqueda de simplificación administrativa y procesal del aparato estatal. En la segunda, que es la cultural se orienta a motivar y direccionar el accionar de los servidores públicos a la consecución de fines a través de herramientas de dirección y control.

La racionalización normativa debe pensar en todo momento en el ciudadano como fin último, al reducir y hacer de mayor eficiencia los procesos administrativos y legislativos se busca generar valor público. La simplificación administrativa es una iniciativa y una decisión de política que requiere de una institucionalidad de seguimiento ad-hoc en su diseño, para reducir las vallas, barreras y costos que impiden una mayor eficiencia social en la interacción de los ciudadanos y los agentes económicos.

Cuando se habla de la racionalidad cultural se relaciona directamente con las políticas de personal y cómo se adaptan técnicas del privado para motivar y conseguir incentivar un comportamiento en los colaboradores de la organización.

Un aspecto realmente importante de la racionalidad cultural es cómo se puede usar el componente motivacional para incentivar al talento humano en el sector público hacia el logro de resultados.

La etimología del término motivación: expresa la acción y efecto de motivar. La palabra motivo expresa lo que mueve o tiene virtud para mover; la causa o razón que mueve para una cosa. El estudio científico de la motivación humana surge de la curiosidad e inquietud del hombre por entender y explicar su propia existencia. Es decir, la motivación es el “motor” que te ayudará a realizar tus tareas en el trabajo (Pérez, 2014).

Lo relacionado a la motivación se encuentra fundamentado en saber y ser consciente de qué es lo que mueve a las personas a realizar sus labores. Propiamente, en el sector público, la motivación puede ser tanto personal reflejada en la realización de objetivos propios y metas profesionales como también de tipo pública-vocacional como el deseo de mejorar o crear algún

tipo de impacto desde el Estado teniendo como fin último al ciudadano. Esta última, en sí, es una característica muy importante debido a que en gran medida el trabajo se verá reflejado en el valor público que se logre en general. Es decir, los fines particulares que motivan a los recursos humanos deben estar alineados a los objetivos generales de generación de valor público que al corto, mediano y largo plazo será percibido por los ciudadanos.

Por otro lado, en la racionalidad cultural la motivación debe venir acompañada de acciones de descentralización, como se ha venido detallando a lo largo del desarrollo de este marco teórico sobre la Nueva Gestión Pública, para agregarle mayor dinamismo e innovación a la generación de ideas y funcionamiento del trabajo en el día a día en el aparato público, además de herramientas de evaluación y control como se dan en el sector privado.

Los términos información, control y evaluación, son los ejes sobre los que pivotean expresiones tan cotidianas como “control de gestión”, “evaluación de resultados”, “evaluación de gestión” “información de control” o “información de gestión”. También conceptos como eficiencia, eficacia, calidad y efectividad se hallan estrechamente relacionados con ellos (Hintze, 1999, p. 2).

Haciendo énfasis en lo antedicho, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la evaluación de la siguiente forma:

La evaluación es una valoración rigurosa e independiente de actividades finalizadas o en curso para determinar en qué medida se están logrando los objetivos estipulados y contribuyendo a la toma de decisiones. La evaluación, al igual que el seguimiento, se puede aplicar a muchas cosas, incluidas una actividad, un proyecto, un programa, una estrategia, una política, un tema, un sector o una organización. La distinción clave entre las dos es que las evaluaciones son hechas de forma independiente para proporcionar a los gerentes y al personal una valoración objetiva sobre si están o no están bien encaminados. Además, son más rigurosas en sus procedimientos, diseño y metodología, y generalmente implican un análisis más amplio (PNUD, 2009, p. 8).

Es decir, se entiende que en la racionalidad cultural y normativa se desprenden las ideas claras de aplicación de la descentralización con simplificación administrativa y normativa en el aparato público. Además, esto se combina con la manera de dirigir y motivar a los servidores públicos tal como lo resume García en los siguientes procesos:

i) las reducciones de plantilla; ii) la formación permanente y dinámica; iii) la participación de los trabajadores; iv) la implantación y desarrollo de sistemas de remuneración y motivación que, de acuerdo con la teoría de la ineficiencia X de

Leinbestein (1966), sirven como mecanismo para dirigir la conducta de los trabajadores hacia los propósitos de la organización; y v) la implantación de sistemas de evaluación que permitan obtener el grado de desempeño de los trabajadores públicos, para vincularlo a las estrategias de motivación (García, 2007, p. 50).

Adicionalmente, otro aspecto importante que se ha ido recalando a lo largo del presente marco teórico, es la marcada influencia de técnicas privadas aplicadas en la administración pública que promueve la Nueva Gestión Pública (NPM). Como se hace mención tanto el manejo de los recursos humanos como las técnicas de evaluación y control son análogas a las que se aplican en el sector privado, pero también la forma de gestionar y dirigir a través del uso de herramientas de gestión como el planeamiento estratégico, presupuesto orientado a resultados, entre otros, soportan a dicha propuesta.

La Gestión por Resultados u Objetivos es una expresión y herramienta de la Nueva Gestión Pública. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) describe el significado de este término de la siguiente manera.

Uno de los principios clave dentro de la Nueva Gestión Pública es la consecución de una gestión orientada a los resultados -o simplemente Gestión por Resultados (GpR)-, en la que se evalúan y se financian los resultados (outcomes) y no únicamente los insumos (inputs). Los gobiernos que adoptan esta estrategia miden el logro de resultados que legitiman y valoran los ciudadanos, así como el rendimiento de las agencias públicas y su fuerza laboral, fijando metas y recompensando a las que alcanzan o exceden sus metas (MEF, 2012).

Por otro lado, se describe a la Gestión por Objetivos como “un estilo de administración que permite cambiar las formas de hacer política. Estimula la eficacia y facilita la búsqueda de consenso, hace transparente el funcionamiento del Estado y permite enfrentar nuestro abultado “déficit de la democracia”. No se trata solo de constatar las carencias y de aplicar sanciones. Lo esencial es mejorar la Gestión Pública” (Sánchez, 2003). Dicho esto, ambas definiciones recalcan que la Gestión por Resultados u Objetivos no solo incentiva eficiencia, sino que va de la mano también con la generación de mecanismos de rendiciones de cuentas para fomentar la transparencia además de incorporar la cultura del monitoreo y evaluación dentro del Estado.

Ahora, es importante hacer hincapié en la expresión que enfatiza el hecho de que lo primordial no es sancionar sino la mejora de la Gestión Pública en sí, porque no se busca crear temor o miedo a ser evaluado, sino que se vea en este proceso de evaluación una oportunidad para aprender de errores y con eso conseguir incentivos en distintos niveles.

En el contexto de la Gestión por Resultados, se habla de la aplicación del Presupuesto por Resultados que es definido por el artículo 79 de la Ley 28411 “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto” como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

De manera más desagregada se define al Presupuesto por Resultados como el sistema y procesos presupuestarios capaces de integrar consideraciones sobre resultados al proceso de toma de decisiones. Por resultados no se entiende sólo impacto final de programas, sino aportes en toda la cadena de generación de valor público⁷. Es decir, que presupuesto por resultados no significa condicionar mecánicamente las asignaciones de recursos; basta con tener una discusión presupuestaria que integra información sobre resultados. Además, el autor identifica partes básicas del presupuesto por resultados: (i) información sobre desempeño, relacionada directamente con la generación de sistemas de monitoreo y evaluación; (ii) uso en proceso presupuestario, es decir, que dicha información pueda ser usada para la asignación del presupuesto teniendo en cuenta sus etapas claves: programación, formulación, ejecución; (iii) incentivos a gestores, relacionado con la gestión de sus instituciones y el aprendizaje que puedan generar de la misma; y (iv) entrega de competencias a gestores donde se brinde confianza pero a la vez restricciones a los agentes (Marcel, 2008).

La presupuestación por resultados tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público estableciendo un vínculo entre el financiamiento de las entidades del sector público, y su desempeño, utilizando sistemáticamente la información sobre resultados “...” en su forma más elemental, la presupuestación por resultados pretende garantizar que, al elaborar el presupuesto del gobierno, las personas encargadas de tomar las decisiones clave tengan en cuenta sistemáticamente los resultados a los que apunta el gasto (Robinson & Last, 2009).

En análisis de la información recabada, se genera una definición propia que articule las descritas anteriormente que define a la Gestión por Resultados como un principio clave de la Nueva Gestión Pública donde se busca generar soluciones efectivas a problemas públicos a través

⁷ El valor público entendido como un enfoque que va más allá de impactos monetarios y debe incluir beneficios sociales percibidos por los ciudadanos. Una perspectiva más general considera el valor público como un enfoque integral para pensar en la gestión pública y en la mejora continua en los servicios públicos. Conejero Paz, Enrique (2014). Valor público: una aproximación conceptual.

de distintos mecanismos de evaluación y monitoreo, modelos presupuestarios más flexibles e incentivos. El fin último de este principio es la mejora de la gestión pública en su conjunto y no solo la creación de modelos de castigos y premios a los que alcancen los resultados. Este proceso también debe estar acompañado de mejoras y soportes tecnológicos y en los sistemas administrativos como los contables y de fiscalización.

Por último, encontramos la **transparencia de la administración** que según Berman (1997, citado en García, 2007), la opinión de los ciudadanos se ve traducida en tres grandes problemas: (i) ellos se sienten ignorados, es decir, que no son tomados en cuenta en la toma de decisiones y que sus demandas no son atendidas. (ii) el gobierno no usa el poder para favorecer sus demandas, sino para fines individuales y, por último, (iii) que las actuales políticas públicas y servicios públicos son inefectivos. Para ello él cree que se pueden solucionar estos problemas mediante las siguientes estrategias:

- Explicar y dejar en claro qué es lo que está haciendo el Estado para responder a las demandas de los ciudadanos.
- Buscar mecanismos que tomen en cuenta y recojan las opiniones, inquietudes y demandas de los ciudadanos de mejor manera.
- Fortalecer la reputación del Estado a través de la exposición y difusión de logros y resultados alcanzados.

Estas estrategias se pueden ver reflejadas en herramientas como portales digitales de transparencia que acerquen más al ciudadano con el quehacer del gobierno. Por otro lado, la dinámica de incluir a la ciudadanía en la elaboración de planes, proyectos y programas desde una perspectiva más activa a través del fomento de grupos es una buena opción de lograrlo. Un ejemplo de ello es el presupuesto participativo.

Entonces, se puede resumir de la siguiente manera lo descrito hasta aquí: la Nueva Gestión Pública se basa principalmente en la adopción de herramientas aplicadas en el sector privado tanto en materia de recursos humanos hasta en la gestión del planeamiento y presupuesto. Asimismo, fomenta las decisiones de privatizar, descentralizar, reducir la burocracia, implementar mecanismos de evaluación y control que sirvan para la fiscalización, pero con el fin principal de mejorar la toma de decisiones. Todo ello tomando muy en cuenta las demandas de los ciudadanos y tratando de mejorar la percepción que pueda tener la ciudadanía del Estado y su trabajo.

Complementando lo expuesto hasta ahora, se contrastará las definiciones y supuestos descritos principalmente por García (2007) con las de Navas (2010) sobre la Nueva Gestión Pública.

Andrés Navas (2010) menciona que la Nueva Gestión Pública surge como una teoría de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales.

Asimismo, él considera que la implementación de la Nueva Gestión Pública genera cuatro procesos de cambio en el sector público.

En primer lugar, un **Estado racionalizado** donde se analice congruentemente las necesidades de los ciudadanos y qué actores son los que deberían responder de manera más eficiente a sus demandas, pudiendo ser estos privados, públicos o asociaciones (Navas, 2010).

En segundo lugar, la aplicación del modelo de la Nueva Gestión Pública genera una **separación entre los procesos estratégicos y operativos**, es decir, mantiene lo estratégico (políticas globales) y lo operativo (suministrar servicios a los ciudadanos) de manera separada. Esta división, denominada gestión por contratos, permite que cada esfera se especialice en lo que hace mejor, reduciendo el riesgo de que los intereses políticos permeen la aplicación de los programas o que los funcionarios técnicos sean quienes decidan el carácter de las políticas públicas (Navas, 2010).

En tercer lugar, se impulsa una **nueva actitud de servicio** donde el principal protagonista debe ser el ciudadano. Esto permitiría percibir a la administración pública como un órgano cuyo papel consiste en la prestación de servicios a la sociedad. Esto implica que la gestión pública se orienta hacia la identificación de las demandas de los ciudadanos y su satisfacción por medio de mecanismos eficientes, efectivos y de calidad (Navas, 2010).

Finalmente, se introduce un **nuevo modelo de gestión** que proviene del modelo gerencial de las instituciones privadas cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados (Navas, 2010).

Por tanto, ambos autores -García y Navas- coinciden en que la propuesta de la Nueva Gestión Pública está influenciada por el sector privado y la manera en el que éste impulsa una gestión por resultados y mecanismos de rendición de cuentas. A eso se le suma los incentivos y la motivación como herramientas que sostienen el modelo.

Tabla 2: Cuadro Resumen Nueva Gestión Pública

Resumen
<ul style="list-style-type: none">● Reducción del tamaño del sector público mediante la privatización, producción privada de servicios públicos y desregulación.● Descentralización y reducción de las estructuras organizativas: desmembramiento de las grandes organizaciones públicas, acercamiento físico de los centros de decisión al ciudadano y achatamiento de los organigramas.● Emergencia de la Agencia: separación entre las unidades de planificación y control y las ejecutoras. La Agencia es el órgano gestor con autonomía para la consecución de sus objetivos.● Desburocratización y competencia: simplificación de procedimientos administrativos y fin de la no duplicidad de servicios públicos.● Los empleados públicos: ligar las retribuciones a los resultados y fomentar la movilidad interna (entre departamentos) y externa (entre sector público y privado).● La clientelización: la transformación del ciudadano en cliente: revelación de preferencias y facilitar su participación en la toma de decisiones.● La evaluación: desplazamiento de los controles tradicionales (formales) hacia comprobar si la intervención pública obtiene los resultados deseados. Proporcionar información sobre los beneficios de las intervenciones.
Ideas claves
<ul style="list-style-type: none">● La preocupación por el futuro y la prospectiva: anticipación a los cambios.● La preocupación por los costes: condiciones de rentabilidad y eficiencia.● La consideración del personal como factor crítico: motivación, disposición personal y capacitación.● El creciente peso otorgado al entorno y a los clientes: adaptación de los productos públicos a la complejidad y diversidad social.● La búsqueda de una visión de conjunto: importancia de la información compartida.● La selección de objetivos y la especialización: asignación de objetivos consistentes y concretos para las organizaciones públicas.

Adaptado de: Jaime & Hernández (2010)

Si bien existen muchas características que se perciben como positivas de aplicar la Nueva Gestión Pública en el sector público, también existen detractores que manifiestan que dicho modelo en sí mismo no es del todo funcional al sector. En el siguiente apartado se contrastan dichas posturas.

1.3. La crítica a la Nueva Gestión Pública (New Public Management – NPM)

Después de entender a la Nueva gestión Pública como una reforma que se plantea distintas interrogantes como:

¿Hacer gobierno como si se tratara de una empresa?, esta pregunta se hacían muchos que no lograban digerir el sentido de la propuesta, sobre todo por la oposición ordinaria de lo público vs privado. ¿Gobernar por resultados?, ¿tratar al usuario como

cliente?, ¿Qué el sector privado realice funciones que venía desarrollando el gobierno?, ¿Ver al ciudadano como cliente? (Ruiz & Ornelas, 2009).

Se puede comprender que, si bien la Nueva Gestión Pública marca un precedente importante de reestructuración y mejoras en el aparato público y en la gestión pública en general, también existen detractores y críticas fundamentadas a la propuesta de dicha teoría.

La gestión pública “debe entenderse, ante todo, como una organización dirigida a la prestación de servicios; en la que el usuario o sujeto receptor de estos servicios, generalmente el ciudadano, ha de ser definido como cliente” (Sánchez, 2001, p. 203). Tomando esta definición, se entiende la idea de que la Nueva Gestión Pública introduce esta noción de tratar al ciudadano como un cliente, y todo lo que ello significa, como en el sector privado.

Las polémicas que se plantean con la teoría de la Nueva Gestión Pública son principalmente dos: intentar adaptar un sistema que funciona en el sector privado al sector público y de mirar al ciudadano como cliente. La primera enmarcada en que al centrarse en la función de administrar y gestionar el aparato público como en el sector privado, se deja de lado una parte primordial del Estado que es el juego político e intereses que giran en torno a él. Las decisiones propiamente no siempre son tomadas al demostrar que ciertas políticas o acciones brindan mayor rentabilidad pública o social, sino que, en muchos casos, dichas elecciones y formulación de políticas son, más bien, motivadas por prioridades políticas y coyunturales.

En el privado, como ya es sabido, se responde al mercado y a la rentabilización del capital que tiene como principales herramientas a las estrategias que generen eficiencia y eficacia. Las decisiones en el privado tienen un norte u horizonte claro, o al menos mucho más claro que en el sector público donde confluyen distintos actores e intereses. Es difícil o más bien imposible ver al Estado como una empresa. Dejar de mapear lo político de la dinámica pública es un craso error que dificulta ser realista a la hora de implementar medidas basadas en la Nueva Gestión Pública.

En segundo lugar, otra incongruencia del intento de benchmarking del privado al público es que no se toma en cuenta que el clientelismo que se da en el privado es difícil de ser aplicado de manera estricta en el sector público. Es decir, el proceso de querer convertir al ciudadano en un cliente es complejo ya que no posee las mismas facultades de decisión ni las mismas demandas. En el sector privado, se trata a las personas como clientes o personas aisladas con intereses diferenciados (se delimita un target o público objetivo) que responden y/o influyen en una oferta de productos o servicios determinado. Además, complementando lo antedicho, está el poder de elección por parte de este cliente de transar con la organización que mejor satisfaga sus demandas.

Como menciona el especialista en gestión pública Javier Valverde⁸ (comunicación personal, 09 de diciembre, 2015), en el caso del sector público, éste busca generar valor público para los ciudadanos en general. Es decir, las demandas no pueden tener un corte homogéneo de un público objetivo delimitado como en el privado, es más, el Estado debe de garantizar que el valor generado llegue a todos y para ello debe realizar estrategias, políticas y acciones que puedan tomar en cuenta las demandas, en muchos casos, contrapuestas de los ciudadanos. Por otro lado, está el poder de elección del ciudadano que tiene como único proveedor de las facultades básicas de gestionar lo público al Estado, el ciudadano no tiene el poder de elección de no recibir servicios del Estado como sí se da en el ámbito privado.

Explicando mejor la idea, en el privado, el mismo mercado -a través de la mano invisible- es el que se encarga de regular qué empresas u organizaciones son más eficientes y generan la rentabilidad necesaria para seguir vigentes y ser competitivas, en cambio en el sector público no existen competidores en muchos de los bienes y servicios que oferta Estado⁹.

El Estado no puede dejar de existir, es decir puede llegar a tener un déficit presupuestal pero jamás “quebrará” y desaparecerá como muchas organizaciones en el sector privado. La búsqueda de rentabilidad y competitividad en el Estado es un anhelo positivo más no una condición necesaria para su vigencia o supervivencia.

Otra manera en que se presenta esta polémica en torno a la Nueva Gestión Pública es la siguiente:

La Nueva Gerencia Pública se propuso realizar cambios dentro del sistema a través de los cuales no trató de reemplazar sus elementos esenciales, sino desplazarlos. Así, la burocracia existente ha pervivido para dar vida al modelo posburocrático, perpetuando una burocracia que coexiste sin discriminaciones con el gobierno empresarial. Las antiguas estructuras políticas, administrativas y jurídicas tampoco desaparecieron, sino que se reformaron para dar acomodo a un orden neogerencial que tiene suficiente con que sólo sus militantes estén convencidos de sus virtudes (Guerrero, 2009, p. 19).

Es decir, como lo argumenta Guerrero, no se busca cambiar de raíz el *modus operandi* del Estado y aplicar la teoría de la Nueva Gestión Pública con todo lo que ello implica, sino que termina siendo solo un grupo de iniciativas aisladas o cambios superficiales que no generan

⁸ Gerente de Formación de Capacidades de Ciudadanos al Día.

⁹ La razón principal es la búsqueda de no duplicidad de funciones dentro del aparato público y fuera de él porque existen distintos bienes y servicios que solo pueden ser brindados por el Estado como la defensa nacional por poner un ejemplo.

impactos a largo plazo. Considerando además que, en muchos casos, se presenta una baja institucionalidad en los gobiernos -entendida como la capacidad de hacer respetar las normas y reglas de juego- lo que dificulta aún más esta aplicación.

La polémica se extiende debido a que algunos autores auguran que se regresará a un modelo más enfocado a darle la valoración necesaria al juego político.

El reverdecer de las categorías politológicas opacadas por los conceptos económicos, que ahora parece que ocuparan la retaguardia. Ese reverdecer comprende conceptos como publicitación, que reemplazaría a privatización, ciudadano en lugar de cliente, funcionario en lugar de gerente y político en lugar de empresario (Guerrero, 2009, p. 20).

Esta idea se complementa con lo expuesto por Sánchez,

Una alternativa para superar estos dilemas es lo que algunos autores sostienen que es necesario sustituir la **imitación por la innovación**, o la necesidad de integrar la dimensión colectiva en las relaciones que se establecen entre la administración pública y sus administrados. Así, la voluntad de construir una gestión pública independiente de las experiencias privadas, reafirma la necesidad de una dirección política que no sirva únicamente para optimizar el funcionamiento de instituciones públicas, sino también para orientarlas en el entramado de las organizaciones que conforman el complejo mundo en el que la gestión pública actual se encuentra inmersa (Sánchez, 2001, p. 207).

Sin embargo, es conveniente saber a profundidad cuáles serían las principales críticas al modelo en su implementación práctica.

Crítica Fatalista

En el terreno de la reforma administrativa, la posición fatalista sostiene que los problemas básicos de la gestión en el sector público -los errores humanos, las fallas del sistema, los programas mal planeados, el fraude y la corrupción- son omnipresentes. Ningún sistema de gestión pública ya sea la Nueva Gestión Pública, la administración pública tradicional o cualquier otro sistema administrativo, puede eliminar estos problemas (Sánchez J., 2001, p. 213).

Esta crítica no brinda una solución opcional para la problemática que se vive en la administración pública, solo descalifica al modelo por decir que independiente los esfuerzos y modificaciones a la gestión del aparato público, éste seguirá presentando problemas que son inherentes a él.

Desde Latinoamérica se vislumbra mejor el problema de esta crítica fatalista porque ésta se acentúa directamente por la baja institucionalidad que existe en estos países que hace difícil la aplicación de un modelo como el de la Nueva Gestión Pública que intentaría mitigar dichos problemas en cierta medida.

El problema, desde un enfoque de crítica fatalista, (...) lo cual implicaba la generación de una **nueva cultura del servicio público**, ajena a las prácticas que se venían haciendo y que desarrollaba la burocracia de los países analizados. Pensar en un contexto político como el latinoamericano, es pensar forzosamente que la burocracia “es un botín político” para quien gana elecciones; es pensar en instituciones informales que son parte de las reglas del juego y que determinan, si no en más que las formales, las dinámicas del uso del poder. Por ello pensar que en países como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Paraguay y República Dominicana con sistemas de partidos muy fragmentados, donde no hay partidos predominantes (Sartori, 1987) que garanticen un mínimo de seguimiento a las políticas, es improbable que se puedan dar reformas tan racionales y exhaustivas como la incorporación de herramientas propias del modelo de la nueva gestión pública (Ruiz & Ornelas, 2009, p. 14).

Si bien el modelo de la Nueva Gestión Pública busca dar protagonismo al ciudadano asemejándolo a un cliente que demanda ser atendido eficientemente, no se percata de la posible no existencia de una ciudadanía activa que respalde no solo la generación de demandas públicas, sino también un deseo y capacidad de involucramiento en el diseño de políticas y acciones orientadas a ellos. Esto está directamente relacionado a la falta de partidos políticos fuertes dentro de la coyuntura pública de América Latina principalmente.

Crítica Individualista

La crítica individualista cree en la primacía de la actividad emprendedora que responde a las señales del mercado, a la que consideran el mejor método para regular el desarrollo social. Los individualistas sostienen que la Nueva Gestión Pública es una mezcla insatisfactoria entre las estructuras tradicionales de la administración pública y un sistema basado en la fuerza de los contratos y de los derechos legales de los individuos (Sánchez J., 2001, p. 216).

Esta crítica se interrelaciona a lo que se ha venido exponiendo hasta ahora, en lo que concierne a querer adaptar modelos privados de contratación donde aún se mantienen modelos de

contrataciones en el Estado que presentan figuras como el carácter vitalicio de los contratos de ciertos funcionarios públicos. Esto hace muy difícil que se generen salarios por rendimientos o se trabaje en función a resultados u objetivos, ya que los contratos muestran marcadas diferencias.

Los críticos manifiestan que la solución está en que los términos contractuales se terminen de homogeneizar al modelo privado sin que existan tantas distinciones que dificulten la implementación de mejorar y evaluación enfocadas a una gestión por resultados.

Crítica jerárquica

Los jerárquicos sostienen que los reformadores de la Nueva Gestión Pública deben tener mucho cuidado de no dejar los procesos de cambio sin control, lo cual dañaría irreversiblemente la dirección global de los servicios públicos. Para esta posición, la desestabilización es la mayor amenaza. Subrayan la necesidad de guiar las reformas con mucho cuidado y tiento para prevenir el desorden y la anarquía, por ejemplo, en el sistema de pago de los servicios públicos o en las normas que regulan las formas de operar la administración pública (Sánchez J., 2001, p. 215).

Según Hood y Lackson (1991, citado en Sánchez, 2001) el componente ético de empezar a transar directamente con el privado y desmantelando el concepto de servicio civil de carrera dentro del ámbito público o rediseñando las organizaciones del sector en línea de las relaciones entre el contratista o el tomador de decisiones principal y los agentes.

Como se aprecia, existen distintas consideraciones que se deberían tomar en cuenta antes de aplicar las herramientas que propone la Nueva Gestión Pública. Una de ellas, y que es protagonista en este trabajo, es la aplicación de incentivos. En el siguiente apartado se muestra la teoría que fundamenta el diseño y uso de incentivos y cómo se ha ido dando su aplicación en el sector público.

2. Teoría de Incentivos

Como se ha ido explicando a través del enfoque de la Nueva Gestión Pública, una de las alternativas de solución que busca mitigar el problema del bajo logro de resultados u objetivos derivados del problema de agencia en las organizaciones es la aplicación de incentivos para potenciar el desempeño y la gestión del capital humano.

Los incentivos son definidos como aquello que propone estimular o inducir a los trabajadores a observar una conducta determinada que, generalmente, va encaminada directa o indirectamente a conseguir los objetivos de: más calidad, más cantidad, menos coste y mayor satisfacción; de este modo, se pueden ofrecer incentivos al incremento de la producción, siempre que no descienda la calidad, a la asiduidad y puntualidad, al ahorro en materias primas. Además,

agrega que es un estímulo que se ofrece a una persona, grupo o sector de la economía con el fin de elevar la producción y mejorar los rendimientos. Este puede ser parte variable del salario o un reconocimiento que premia un resultado superior al exigible. (Ramón & Ynfante, 2008)

Complementariamente, los incentivos en la gestión pública están definidos por el Ministerio de Economía y Finanzas de esta manera:

Los incentivos, monetarios y no monetarios, responden a la necesidad de los empleadores por conducir las acciones del personal hacia propósitos que son de su primordial interés. Son contratos que tratan de resolver un problema de agencia, en el cual el dueño (principal) quiere mejorar su situación, pero no conoce a cabalidad el verdadero esfuerzo que realizan los trabajadores (agentes) de su empresa. En este problema son los agentes quienes tienen más información sobre sus reales capacidades para llevar a cabo las actividades regulares dentro de la empresa o entidad pública (Espinoza & Huaita, 2012, p. 2).

Es importante entender que los incentivos son herramienta que se desprenden de la búsqueda de una gestión por resultados y, de forma más acotada, a la presupuestación por resultados si se habla en particular de la herramienta formulada por el MEF la cual es el tema central de la presente tesis.

2.1. Tipos de Incentivos

En lo relacionado a los tipos de incentivos, éstos se pueden definir según Berner (2007) como de tipo institucional, colectivo e individual. Los primeros son de nivel macro, debido a que se otorgan a grupos de funcionarios de instituciones por el logro de determinadas metas u objetivos. En el caso de los colectivos, son otorgados a un nivel medio, es decir, a grupos de trabajo dentro de las instituciones lo que va de la mano con que el rango de metas u objetivos se delimite debido al propio campo de acción y competencias con las que cuentan estos grupos. Por último, los individuales que son dependientes de las competencias de los funcionarios a los cuales se deseen evaluar e incentivar de manera individual.

Complementando lo antedicho, Arteaga (2002) delimita los tipos de incentivos por el enfoque de las herramientas que establezcan resultados o metas principalmente. Él califica a los incentivos como macro, meso y micro. Esta división tiene mucha correlación con la de Berner debido a que intenta acotar y delimitar los incentivos por el alcance de metas u objetivos y por los encargados de llevarlas a cabo. Éstos pueden ser a nivel de políticas de alcance macro o a niveles de convenios puntuales de alcance meso o micro.

También existe otra clasificación muy usada que es la de incentivos monetarios y no monetarios. Como su nombre lo indica, los primeros están ligados a un beneficio económico expresado en bonos, aumentos salariales, mayor presupuesto por entidad o grupos de trabajo, etc. Rubinsztein (s.f.) menciona que hay que tener especial cuidado con ellos debido a que es muy importante la manera en que se gestionen y diseñen para que no produzcan un efecto adverso que, en vez de motivar a una mejora planteada en metas u objetivos, condicione el accionar del empleado de manera negativa. Un ejemplo concreto sería escoger solo las metas u objetivos que son más factibles de hacer y que generen un rédito económico alto o medio; sin embargo, ello podría ocasionar que se dejen de lado metas más complejas. Es un análisis de costo beneficio para el empleado. Entonces, se infiere que el dinero sólo motivaría en un mismo sentido a quienes ya están motivados, es decir, el incentivo económico debe ir acompañado de otros factores que potencien y complementen su efectividad como lo son los incentivos no monetarios.

En el caso de los incentivos no monetarios, Ugarte (2015) menciona que éstos se traducen en diferentes formas de reconocimiento al buen desempeño, tales como premios a la excelencia, cursos de capacitación, participación en ámbitos de discusión de políticas, otorgamiento de mayor grado de flexibilidad en la gestión, entre otras. Un factor para nada menor es la motivación y la vocación de los empleados que puedan estar desempeñándose en el sector público a comparación del sector privado. Por ejemplo, Pliscoff (2005) menciona que en el sector público pueden llegar a existir motivaciones y valores intrínsecos de servicio que influyen directamente en el compromiso y desempeño del funcionario y que no pasan por recompensas monetarias.

Complementando lo antedicho, la satisfacción del servicio público puede ser una forma de compensación no monetaria. Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que la remuneración tampoco puede ser mucho menor ya que ello podría generar un resentimiento, más aún si las normas burocráticas obstaculizan el desempeño laboral del funcionario, lo que haría que las recompensas intrínsecas se vean erosionadas.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen de los tipos de incentivos descritos:

Tabla 3: Tipos de incentivos

Clasificación	Incentivo	
A quién se dirige	Institucional	Se pagan a todos los funcionarios de la organización asociados al cumplimiento de metas institucionales.
	Colectivo	Se pagan a grupos o unidades de trabajo vinculados al cumplimiento de metas de gestión del grupo de trabajo.
	Individual	Se pagan a funcionarios principalmente en función de los resultados de evaluación del desempeño individual.
En qué consiste el premio o castigo	Monetario	Aumento de la remuneración, bono de productividad, incremento del presupuesto, etc.
	No monetario	Premio a la excelencia institucional, flexibilidad en la gestión, cursos de capacitación, ajuste de metas, despido, etc.
Dónde se contemplan los resultados o metas trazadas	Nivel macro	En una política
	Nivel meso	En un compromiso o convenio

Fuente: Ugarte (2015)

2.2. Incentivos en el sector público

Ahora bien, se debe precisar que los incentivos tienen larga vida y han servido de soporte a distintas estrategias y políticas si se aterriza en el sector público. Con relación a ello,

El uso de incentivos en las organizaciones tiene sus antecedentes -desde inicios del siglo pasado- en el ámbito de la administración privada, como una forma de producir incrementos en la productividad, además de ser una manera de ejercer control en la organización. Su utilización en el sector público parte de la constatación de que las entidades públicas como cualquier organización, se enfrentan también con los llamados problemas de agencia (asimetría de información e intereses no alineados entre los llamados agente y principal) (Ugarte, 2015, p. 3).

Si bien es cierto, los incentivos tanto en el sector privado como en el sector público han existido de un tiempo a esta parte, en el sector público propiamente se han dado de diferente manera ya que no existe la misma figura de repartición de utilidades o generación de rentas individuales como en el privado. Sin embargo, sí se puede hacer una analogía clara con los tipos de incentivos no monetarios como reconocimientos o ascensos.

Entonces, sería relevante saber qué factores diferenciales existen entre la aplicación de incentivos en el sector público y privado. En relación a ello, Weimer & Vining (1999) recogen las tres principales causas de la menor eficiencia originada por los costos de transacción en que incurren las estructuras públicas: i) la dificultad para medir los productos y por ende el desempeño de los funcionarios y las agencias públicas, así como la asimetría de información al interior de las entidades y entre éstas y el ciudadano; ii) la falta de competencia entre agencias, por ser en su

mayoría servicios monopólicos; y, iii) la inflexibilidad de los controles ex-ante y, especialmente, de los sistemas de carrera pública.

Adicionalmente, cabe mencionar que en el sector público se diferencian hasta cuatro niveles de relaciones de agencia: a) la existente entre los niveles directivos y los empleados, dentro de las agencias o centros gestores; b) la que tiene lugar entre los responsables políticos y la dirección de las unidades gestoras; c) la que tiene lugar entre éstas y los demandantes de sus servicios; y d) la existente entre las agencias o centros gestores y los proveedores y contratistas que intervienen en los procesos de producción y provisión (Onrubia, 2006).

Por otro lado, los autores Simos Burgess y Marisa Ratto dan una aproximación de cómo se pueden manejar los incentivos en el sector público, tratando el problema “agente-principal” y haciendo un paralelo de cómo funciona el sistema de incentivos en el sector privado, dejando en claro que existen diferencias en su aplicación entre ambos sectores. Ellos rescatan que tanto premios individuales como grupales son factibles si se logra identificar de manera correcta los factores que hacen “trabajar” en pro de la gestión del Estado a los agentes y cuáles serían los móviles propios de los agentes aislados al beneficio de la organización (Burgess & Ratto, 2003).

Ahora bien, para generar un buen diseño de un sistema de incentivo es básico poder mapear las condiciones y características inherentes del sector público, para que estas sean tomadas en cuenta y los incentivos puedan cumplir su función de manera efectiva.

Un aspecto que puede resultar obvio pero que a la larga es fundamental a la hora de plantear propuestas de mejora de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, es el reconocer que lo que denominamos “sector público” está compuesto por una serie de organizaciones que cumple muy diversos objetivos y cuyo personal ejecuta muy diversos roles (Ugarte, 2015).

Según Ugarte (2015), los factores que son propios del sector público y que se deben tomar en cuenta para el diseño de un sistema de incentivos son los siguientes: (1) la motivación en las organizaciones públicas, (2) el valor de la información, (3) muchos principales, (4) puestos de trabajo con muchas tareas, (5) claridad en la definición de objetivos y resultados deseados, (6) tamaño de la organización, (7) el monto y forma de compensación, (8) la importancia de sistemas de evaluación y medición de desempeño, (9) la problemática de la carrera pública en el Perú y (10) la institucionalidad -como soporte del sistema- en el Estado. A continuación, se explicará a grandes rasgos las particularidades de cada uno de dichos factores.

2.2.1. La motivación en las organizaciones públicas

En primer lugar, como se mencionó anteriormente, la etimología del término “motivación” expresa la acción y efecto de motivar. La palabra motivo expresa lo que mueve o tiene virtud para mover; la causa o razón que mueve para una cosa. El estudio científico de la motivación humana surge de la curiosidad e inquietud del hombre por entender y explicar su propia existencia. Es decir, la motivación es el “motor” que te ayudará a realizar tus tareas en el trabajo (Pérez, 2014). La motivación puede ser analizada desde cuatro aspectos i) las características individuales; ii) las características del trabajo; iii) el entorno del trabajo; y, iv) el contexto externo (Perry & Porter, 2005).

Según Ugarte (2015), en el sector público para motivar a los funcionarios es necesario incidir en alguno de los aspectos mencionados anteriormente. En el caso de las características individuales y las características del trabajo, se relacionan principalmente a la capacidad de obtener reconocimiento como ascensos y tener acceso a capacitaciones. En lo que respecta al ambiente del trabajo, Perry & Porter (2005) señalan que la asignación de un sistema de recompensas, las recompensas individuales y la creación de un clima organizacional son los principales aspectos que pueden influir en la actuación de una organización.

Otras variables importantes mencionadas por Ugarte (2015) son la capacidad para generar un ambiente que asegure la estabilidad para alcanzar las expectativas por parte de los funcionarios, es decir que las instituciones sigan desarrollando determinadas acciones y persiguiendo metas establecidas. Esto es importante debido a que es una motivación en el empleado saber que el trabajo realizado tendrá continuidad y servirá para lograr metas u objetivos de mediano y largo plazo.

Complementando lo antedicho, un sistema de monitoreo que garantice una medición oportuna genera que los evaluados confíen en los sistemas de incentivos y en que su trabajo será reconocido de forma veraz.

En última instancia, se encuentra el contexto externo que puede influir directamente a la motivación de los funcionarios ya que al no contar con un marco normativo, legal o económico claro y estable en el cual puedan desempeñar sus labores, éstos pueden sentir que la manera en la que trabajan se puede ver afectada. Complementando la idea general, cuando se pretenden generar planes de incentivo económicos puntualmente,

Las recompensas tienden a reducir los intereses y la motivación. Los sistemas contingentes de remuneración propenden a reducir la motivación intrínseca del puesto,

porque los incentivos financieros disminuyen el sentimiento de que la persona, espontáneamente, está haciendo un buen trabajo (Chiavenato, 2009, p. 338).

Si bien no necesariamente los incentivos extinguen la motivación intrínseca que podría existir en un servidor público, si dificultan reconocer si lo que lo motiva es una combinación de ambos factores -motivación intrínseca e incentivos-, o si solo son los incentivos (monetarios o no monetarios) los que determinan su actuar.

2.2.2. Valor de la Información

La clave de este factor está en que, en el sector público, al existir distintos niveles de actores dentro de él, se produce una asimetría de información *per se* que puede limitar el accionar de los tomadores de decisiones, el bien conocido problema de agencia o agente-principal. Según Dutto & Beltrán (2010), en el ámbito económico existen dos problemas que reflejan la asimetría de información: la selección adversa y el riesgo moral. El primero se da ya que “el contratante desconoce las habilidades y confiabilidad del contratista. Esto requiere tiempo para buscar este tipo de información, pero si la búsqueda se extendiera hasta que la información esté completa, esta tarea sería sumamente costosa e incluso imposible” (Dutto & Beltrán, 2010, p. 11), también se pone de manifiesto dicha asimetría de información cuando se estipula un monto a pagar por un servicio del cual se desconoce el proceso para llegar a brindarlo, entre otros ejemplos. Es necesario diseñar un contrato que incentive al agente a seguir los objetivos del principal y que funcione como contrapeso a esta asimetría de información al contratar.

Según Onrubia (2006), por el lado del riesgo moral, que es poscontractual, se tiene el problema de no poder verificar, observar y asegurar el esfuerzo que el agente pone para realizar las acciones encomendadas por el principal. La clave en ambos casos estaría en diseñar mecanismos de incentivos que premien en función a resultados y no al esfuerzo, ya que es imposible o casi imposible comprobarlo e incluso medirlo. Los *outputs* deben ser los valorados y evaluables para generar sistemas de incentivos.

2.2.3. Muchos Principales

El sector público se caracteriza porque un gran número de sus organizaciones tiene varios “principales” lo que genera que existan débiles incentivos (Dixit, 1997). Al tener muchos principales que a veces no poseen la coordinación necesaria para direccionar sus intereses a un mismo objetivo o política, los incentivos se vuelven débiles. Relacionándolo con el factor del acceso a la información, también se observa que los agentes en otros niveles poseen más

información que los principales y pueden decidir realizar las labores que le sean primordiales al principal que tenga un mayor poder o importancia y ésto es un problema claro cuando no existe un consenso entre principales sobre qué es lo que se busca generar con los incentivos, a qué política u objetivo se apunta. Se deberían diseñar acciones o metas complementarias y no aisladas para lograr un sistema de incentivos efectivo.

En el caso particular del Perú, tras el proceso de descentralización, la figura se complica un poco ya que nuevos principales han aparecido en la figura de los Gobiernos Regionales y Locales. Esto supone un esfuerzo mayor de coordinación por parte de estos niveles y del nivel nacional, a partir de los nuevos roles que le toca cumplir a cada uno con relación a las funciones que han sido materia de transferencia (Ugarte, 2015).

2.2.4. *Puestos de trabajo con muchas tareas*

En el Estado, muchos puestos son multifuncionales, es decir, existen funcionarios que realizan muchas labores a la vez y responden a distintos requerimientos de cumplimiento. Dixit (1997) señala que organizaciones más grandes desarrollan un número mayor de tareas y por lo tanto, tienen débiles incentivos y sufren una relativa desventaja en actividades que son difíciles de medir. Por tanto, un empleado asignará mucho esfuerzo a lograr solamente aquellas tareas que implican más incentivos y dejarán de lado aquellas tareas menos beneficiosas.

Lo que se entiende por ello, es que los empleados pueden realizar un análisis costo beneficio de sus múltiples funciones y destinar mayores esfuerzos a las tareas que le sean mejor recompensadas y, como consecuencia natural, descuidar las otras. Por otro lado, al existir distintos niveles de acción dentro del Estado y algunos muy dependientes de otros, atribuir metas o resultados a un determinado grupo resulta una tarea más compleja (Pliscoff, 2005).

2.2.5. *Claridad en la definición de objetivos y resultados deseados*

Al diseñar cualquier herramienta de incentivos es de vital importancia tener en claro qué se busca con la herramienta, es decir, delimitar los objetivos o políticas que se buscan lograr usando los incentivos.

El pago por desempeño no es sustituto de una buena administración. Las instrucciones ambiguas, la falta de claridad de los objetivos, la selección inadecuada y el entrenamiento insuficiente, la falta de recursos y una fuerza de trabajo sin liderazgo son factores que impiden un buen desempeño (Chiavenato, 2009, p. 338).

Al definir objetivos muy genéricos o de manera muy laxa, se corre el riesgo de no poder direccionar las acciones de manera concreta. Por ejemplo, reducir la desnutrición infantil como un pilar de política debe de tener objetivos concretos y actividades a alcanzar para lograr esa reducción. Sí se deja al libre albedrío la interpretación de cómo se puede llegar a ello, los distintos agentes pueden diseñar acciones que no necesariamente responden al objetivo. También existen los objetivos que son principalmente de mejora cualitativa, como mejorar la calidad educativa o en salud, que se pueden desprender de indicadores difíciles de medir.

En estos casos será complejo encontrar la medida para determinar el buen desempeño. Si no existe la suficiente claridad respecto a qué se está midiendo, entonces en la medida que las recompensas se ligen al desempeño puede que los incentivos no lleguen a ser efectivos e impongan un gasto innecesario (Besly & Ghatak, 2003).

Para evitar ello, se pueden usar herramientas como árboles de problemas, marcos lógicos u otras metodologías para establecer metas e indicadores viables que permitan diseñar un sistema de incentivos claro y que responda a lo que se plantea como política u objetivo general.

2.2.6. *Tamaño de la Organización*

Blanco (2004) resume los resultados de los estudios sobre el tamaño organizacional de la siguiente forma: los estudios que analizan la influencia del tamaño de una organización sobre su funcionamiento han concluido que: a) el tamaño no guarda relación con el desempeño (Mahoney, Frost, Crandall y Weitzel, 1972; Fiedler y Gillo, 1974); b) el tamaño está relacionado positivamente con el desempeño (Reimann y Neghandhi, 1976); c) el tamaño y el desempeño son curvilíneos (Herbst, 1957; Revans, 1958), y d) el tamaño se relaciona positivamente con algunos aspectos del desempeño y negativamente con otros (Pugh, Hickson, Hinings y Tumer, 1968).

Como se ve, no existe un consenso si es que el tamaño de la organización puede o no influir en la aplicación de incentivos. Sin embargo, en congruencia con lo expuesto hasta el momento, el Estado al tener distintos niveles dentro de él, le es más difícil coordinar tanto el diseño como la forma de las recompensas debido a que los agentes pueden tener distintos intereses. Lo importante es que eso no descarta en lo absoluto la aplicación de un sistema de incentivos en el Estado, solo que éste debe estar muy bien diseñado para su propia envergadura.

2.2.7. *El monto y forma de compensación*

Como menciona Ugarte (2015) tratándose de incentivos monetarios la estructura del pago es crucial en virtud de que requiere contestar a una serie de preguntas como, por ejemplo, ¿qué

grado de vinculación debe haber entre el pago y los resultados? ¿en qué momento debe ser otorgado? ¿qué monto es el adecuado?

Otro detalle, que es relevante mencionar, es que un sistema de incentivos se debe ir ajustando según se vayan logrando resultados. Por ejemplo, en el caso de hacer divisiones entre grupos objetivos a los que se aplica los incentivos de forma escalonada, se debe ir redefiniendo nuevos objetivos y reagrupando las divisiones según los avances de éstos. Ello hace que la estrategia de incentivos sea efectiva porque se diseña en función a los nuevos requerimientos y no se vuelve a premiar los ya alcanzados.

Otro factor, es el momento y forma en la que se da el pago, debido a que se puede dar al final del periodo de evaluación o en forma gradual durante el mismo y, en el caso de la forma en la que se da el pago, este puede ser un bono único o dependiente de la cantidad de logros alcanzados (fijo, variable o fijo más un componente variable).

2.2.8. *Importancia del Sistema de Evaluación o medición del desempeño*

La clave para diseñar un sistema de evaluación está en saber qué es lo que se piensa evaluar, para luego delimitar cómo hacerlo. Como señala Makón (2000), el modelo de gestión por resultados se hace autosustentable en la medida que existan indicadores de la gestión gerencial en el marco de un sistema de seguimiento y monitoreo y un sistema de incentivos que premie el buen desempeño y, recíprocamente, castigue los incumplimientos.

La conexión que existe entre los sistemas de incentivos y los de evaluación y medición de desempeño son complementarios. Los últimos sirven para poder asignar los incentivos y tomar decisiones, ya que se necesita información de los indicadores alcanzados para asignar los premios o en su defecto, castigar los no alcanzados.

Con relación a la gestión por resultados y, puntualmente, al presupuesto por resultados, un sistema de evaluación y monitoreo puede y debe generar información valiosa para poder asignar presupuesto a las entidades públicas.

Como se señala para el caso peruano, la asignación de los fondos públicos sigue teniendo un carácter netamente institucional-incremental. Es decir, no hay una organización del gasto a nivel de programas regidos por lineamientos de política a los cuales evaluar a través de indicadores de desempeño sino básicamente una organización

del gasto institucional sobre la base de lo que los pliegos vienen realizando desde años anteriores (Shack, 2006, pp. 33-34)¹⁰ .

Con esta cita, se hace referencia a que en la práctica aún no se integra el presupuesto por resultados como herramienta clave para la asignación del presupuesto público, sino que aún depende mucho del nivel de ejecución del gasto de las entidades y no, necesariamente, de la calidad del gasto en su ejecución. La institucionalidad es clave para poder tomar decisiones en función a la información y conocimiento generado con estos sistemas.

Los indicadores de desempeño y su diseño son importantes para que los sistemas de evaluación y desempeño generen la información necesaria, a un costo razonable y con variables que puedan ser medibles. Por ejemplo, Jiménez (2010), consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), menciona que los indicadores van a ser válidos técnicamente según los siguientes criterios: relevancia, pertinencia, costo razonable, confiabilidad e independencia. Por otro lado, cuando se habla del total de indicadores, éstos deben de complementarse para el fin para el cual fueron creados, es decir, que respondan en conjunto a lo que se busca evaluar cómo política o programa. Además, se encuentra el aporte marginal que pueda brindar el indicador en caso existan varios que se encarguen de evaluar un objetivo o meta puntual. Los indicadores deben proveer información adicional y ser comparados con los otros.

Entonces, se puede decir que los sistemas de evaluación y monitoreo son realmente importantes para poder plantear incentivos no solo por la información relevante que brindan, sino además de que generan una cultura de evaluación y de toma de decisiones en base a resultados tanto para premiar como fiscalizar.

2.2.9. Problema de la carrera pública en el Perú

Una de las principales limitaciones para el diseño de un sistema de incentivos se encuentra en el sistema de contratación de servidores públicos, que impone excesiva rigidez al aparato público. Las reglas de carrera pública imponen restricciones sobre la manera en que los jefes de las agencias deben despedir, recompensar y castigar a los empleados (Weimer & Vining, 1999). Esto hace referencia a la manera en que los empleados pueden ser contratados y despedidos por cuestiones políticas y no necesariamente por su desempeño o productividad, lo que genera que los sistemas de incentivos se puedan volver contraproducentes ya que pueden existir factores exógenos a los logros o resultados que influyan en la continuidad de un funcionario.

¹⁰ Es decir, cuántos recursos adicionales se requerirá sobre la base de lo utilizado el año previo.

Oliva & Ugarte (2006) resaltan que, el empleo público en el caso peruano es especialmente complejo en virtud de la existencia de sistemas paralelos que han sido creados para evitar las restricciones, así como por la dispersión salarial que dificulta defender medidas para recompensar a personal ante reclamos de inequidad en la asignación de recursos públicos. En la medida de que el aparato público es intensivo en recursos humanos, plantear alternativas para corregir los problemas que se presentan en la gestión requiere considerar los problemas del sistema de contratación y de gestión de personal.

En el Perú, al contar con distintos regímenes de contrataciones se genera la dificultad de premiar o crear incentivos individuales como en el privado, ya que este último cuenta con un régimen más homogéneo.

2.2.10. Institucionalidad

La institucionalidad, entendida como la capacidad del Estado de hacer respetar las normas, es uno de los debe más fuertes en países como el Perú y otros de la región.

Es innegable que el diseño institucional de la evaluación de resultados es un elemento central en la implantación de mecanismos contractuales de incentivos. La elección de la entidad gubernamental, empresa privada u organización no gubernamental encargada de administrar y verificar la prestación de servicios puede afectar la eficacia para establecer mecanismos convincentes que generen confianza en los agentes y contribuyan a aplicar procedimientos de buena gestión (Ugarte, 2015, pp.20 -21).

En dicho sentido, la institucionalidad de los sistemas de incentivos es básica para que los actores a los que se pretende incentivar confíen en los sistemas de evaluación que determinan los resultados, es decir, que las reglas de juego de las evaluaciones no varíen y que las entidades encargadas de las evaluaciones tengan credibilidad. En caso esto no pase, puede existir desmotivación para participar por alcanzar el incentivo.

Como se observa, existen distintos factores inherentes al Estado que deben ser tomados en cuenta para el diseño de un programa de incentivos efectivo. Aplicarlos en el sector privado no es lo mismo que ejecutarlos en el público, tal como se analizó en la crítica a la Nueva Gestión Pública.

A modo de resumen de este capítulo, es importante identificar que la Nueva Gestión Pública es un nuevo paradigma que plantea una mirada más orientada a resultados y que usa como una de sus herramientas principales a los incentivos, tal y como se hace en el privado. Por otro

lado, también es verdad que la crítica a este paradigma parte de los problemas que son inherentes al sector público y que deben ser tomados en cuenta para un buen diseño de herramientas como los incentivos y otro tipo de toma de decisiones.

Ahora bien, teniendo en claro los principales conceptos y supuestos para la aplicación de incentivos en el sector público y sus restricciones, en el siguiente capítulo se presentará la metodología empleada para el análisis del tema de investigación.



CAPÍTULO III: ANÁLISIS CONTEXTUAL

1. Antecedentes al Plan de Incentivos

1.1. Situación de la Gestión Municipal

En un diagnóstico de la Gestión Municipal realizado en el 2005 para la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (Torres, 2005) sobre los gobiernos provinciales (194 a nivel nacional), se evaluó una muestra de 66 de ellos, es decir, más de la tercera parte de las municipalidades provinciales. En dicho diagnóstico se encontraron los siguientes hallazgos:

Tabla 4: Resumen del diagnóstico de la gestión municipal

CARÁCTERÍSTICAS	RESULTADOS
ENTORNO INSTITUCIONAL	<p>Niveles de Coordinación con Organismos Internacionales:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 58% maneja proyectos de apoyo financiero, ● 53% reciben asistencia técnica, ● 64% cuenta con programas de Capacitación <p>En materia de coordinación en términos de apoyo normativo, asistencia técnica y capacitación con el gobierno nacional destacaban:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● el Ministerio de Economía y Finanzas con 58%, ● el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social con 41%, ● el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con 17%, ● el Consejo Nacional de Descentralización con 17% y PROINVERSIÓN con el 4%. <p>La coordinación con organismos nacionales privados de apoyo local:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● el 61% indicó haber coordinado con los Organismos No Gubernamentales, ● el 42% con instituciones financieras, ● el 13% con empresas de comunicaciones y ● sólo el 12% con entidades de promoción de inversiones <p>Las municipalidades y los organismos públicos regionales y locales mantienen coordinación de manera permanente y eventual, en tal sentido las municipalidades entrevistadas indicaron mantener acciones de coordinación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● de manera permanente solo en un 16% en promedio, ● el 33% lo hace de manera eventual en promedio, ● el 27% ha firmado alguna vez un convenio con los organismos públicos de desarrollo regional o local, ● deduciendo que el resto de las municipalidades no ha tenido algún tipo de coordinación con los citados organismos.

Tabla 4: Resumen del diagnóstico de la gestión municipal

CARÁCTERÍSTICAS	RESULTADOS
<p align="center">ENTORNO INSTITUCIONAL</p>	<p>En lo que respecta a los organismos privados tales como colegios profesionales, universidades, ONGs, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, asociaciones empresariales, entre otros; la coordinación es casi inexistente, sólo el 20% manifestó mantener coordinaciones permanentes, el 33% lo hace de manera eventual y el 13% ha firmado algún convenio de Documento de Trabajo cooperación, lo que evidencia que los gobiernos locales no vienen manejando un liderazgo local; esencial para el desarrollo sostenible de la región.</p>
<p align="center">NIVEL DE PLANEAMIENTO</p>	<p>En lo que respecta al manejo de planes de desarrollo concertado provincial, el 75% manifestó contar con este documento, sin embargo, a nivel institucional el planeamiento bajó al 45%.</p> <p>La planificación al interior de las municipalidades es aún menor, así se tiene que el planeamiento de acondicionamiento territorial ha sido elaborado por el 14% de las municipalidades encuestadas, sólo el 34% de los municipios, cuenta con el plan de desarrollo urbano y el 3% con planes de desarrollo rural.</p>
<p align="center">RECURSOS HUMANOS MUNICIPALES</p>	<p>El 55% del personal es nombrado y que en promedio el 25% del personal, que labora tanto como nombrado y contratado, es profesional.</p> <p>Se puede destacar que el área con mayor presencia de personal profesional lo constituye el área de planeamiento y presupuesto que alcanza un 56% del personal de dicha área; mientras que el área más débil se presenta en Rentas con sólo 23% de personal profesional, lo que esto último evidencia por qué existe un esfuerzo fiscal casi nulo en las municipalidades por mejorar los servicios de rentas y su manejo, reflejado en incrementos sustantivos en la recaudación o en el manejo de proyectos de catastro actualizados.</p>
<p align="center">NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN MUNICIPAL</p>	<p>Si se evalúa el nivel de computadoras por trabajador se tiene que el promedio se sitúa en 0.56 Comp/pers siendo el nivel más bajo de 0.03 Comp/pers, este nivel podría ser menor si se considera que existe un número de personal contratado por servicios no personales, que no está considerando en el análisis.</p> <p>La automatización en el área de planeamiento, muestra un nivel promedio de 0.96 Comp/pers; esto se relaciona con el hecho que en el área de planeamiento y presupuesto, existe por lo menos una computadora implementada por el SIAF-GL. Por otra parte, sólo un 5% no cuenta con computadoras en el área.</p> <p>En lo que respecta a la morosidad, tenemos que el número de contribuyentes que se encuentran en situación de mora al primer semestre del año 2004 en promedio fue de 62%, observándose valores de hasta 98% y el valor mínimo de 19%.</p>

Tabla 4: Resumen del diagnóstico de la gestión municipal

CARÁCTERÍSTICAS	RESULTADOS
<p align="center">NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN MUNICIPAL</p>	<p>El nivel promedio de ejecución de obras se situó en 63% siendo el valor máximo de 100% y el nivel más bajo de ejecución de 16%, lo que muestra la enorme diferencia que existe en cuanto a la eficiencia de lo programado respecto a inversiones ejecutadas durante el periodo de análisis.</p> <p>Además, se calculó el nivel promedio de solicitudes atendidas en el área de desarrollo urbano, el cual resultó de 69%, siendo el nivel máximo de atención de 100% y el más bajo de 9%</p>
<p align="center">ASPECTOS DE CAPACITACIÓN</p>	<p>En cuanto a los eventos de capacitación, en promedio las municipalidades provinciales han organizado 3 eventos para el primer semestre del 2004. De los cuales 2 de ellos se orientaron a temas presupuestarios.</p> <p>La proporción de trabajadores capacitados por lo menos una vez durante el semestre fue de sólo un 54%; esta situación indica entre otros, la falta de interés por parte de las autoridades en mejorar la calidad de los recursos humanos a través de la capacitación.</p> <p>En lo que respecta a la temática de la capacitación, el 71% de las municipalidades de la muestra, señalaron la necesidad de desarrollo de temas orientados a la administración de recursos humanos, seguido por un 56% para la elaboración y control de planes, un 39% para el manejo del SNIP, un 39% para políticas de rentas, un 35% para gestión municipal en general y un 30% a temas presupuestarios.</p>
<p align="center">SISTEMAS OPERATIVOS INSTITUCIONALES</p>	<p>En promedio, un 66% de las municipalidades de la muestra respondieron que la mayor necesidad de apoyo en los diferentes sistemas operativos, se debe orientar a la capacitación, mientras que un 46% manifestó la falta de equipos adecuados para la implementación de los sistemas y un 39% de las municipalidades de la muestra señalaron la falta de conocimiento del personal en el manejo de estos sistemas.</p>
<p align="center">EJECUCIÓN DE INGRESOS</p>	<p>En lo que respecta a la ejecución de ingresos proyectados versus el presupuesto institucional modificado, el indicador muestra un nivel de 89% de cumplimiento, de este total, el esfuerzo fiscal municipal (proporción de los recursos directamente recaudados respecto al total de recursos) alcanza únicamente al 19% en promedio. De otro lado se ha evaluado el aporte per cápita obteniendo como mayor nivel S/. 351 hab/año y el nivel mínimo de S/. 6.26 hab/año. Situación que evidencia que existe una gran potencialidad para elevar la recaudación local.</p>
<p align="center">EJECUCIÓN DEL GASTO</p>	<p>La ejecución del gasto debe enfocarse de diversos ángulos, el primero se orienta al nivel de ejecución respecto al total de ingresos ejecutados, donde observamos que en promedio este alcanza al 85%. En lo que respecta a la estructura del gasto, las inversiones en promedio alcanzan el 37%, con un nivel mínimo del 3.17%. Esta situación evidencia la necesidad que las municipalidades más pequeñas distraen casi todos los recursos en gastos</p>

Tabla 4: Resumen del diagnóstico de la gestión municipal

CARÁCTERÍSTICAS	RESULTADOS
EJECUCIÓN DEL GASTO	corrientes, evidenciando la necesidad de un mayor esfuerzo por mejorar la estructura del gasto orientando mayores recursos a las inversiones; ello sin considerar que muchos proyectos de inversión que manejan los gobiernos locales, no constituyen técnicamente proyectos de inversión.

Adaptado de: Torres (2005)

Si bien, dicho diagnóstico se basó en el análisis de una muestra de solo gobiernos provinciales, esa realidad no es ajena en los gobiernos municipales distritales, que en muchos casos poseen menores recursos que los gobiernos provinciales o se encuentran en zonas de difícil acceso. Otro detalle a tomar en cuenta es que este documento es el más reciente que se tiene sobre un análisis general de los gobiernos provinciales. En el caso de los gobiernos locales, no se cuenta con un documento que evalúe con la misma metodología a una muestra representativa de este grupo.

En base a este diagnóstico, se puede inferir que los gobiernos locales y regionales tenían distintas deficiencias en elementos de gestión como lo son el planeamiento, ejecución del gasto, recursos humanos, entre otros. Lo que se ve agudizado con la coyuntura que se venía atravesando en esos años, donde ya se había iniciado un proceso de descentralización.

Esto se traduce en una mayor necesidad por parte de las municipalidades de capacidades cualitativas y cuantitativas para poder hacer frente a los nuevos como consecuencia de esta descentralización de funciones.

1.2. Experiencias nacionales e internacionales del uso de incentivos

1.2.1. Experiencias Nacionales

En el ámbito nacional, se empiezan con los convenios de gestión que de acuerdo a Oliva & Ugarte (2006) se trata de convenios o acuerdos que incluyen compromisos e incentivos para una mejor gestión basada en resultados. En general, identifican algunas metas (resultados) cuantificables en un período determinado de tiempo, cuyo cumplimiento genera recompensas y el incumplimiento ocasiona castigos. Los inicios de estos convenios se pueden resumir desde 1994, con el Ministerio de Salud (MINSa), que empieza a suscribir acuerdos de gestión con gobiernos regionales, éstos a su vez con Redes de Salud y los Hospitales Regionales aplicados para un periodo de 5 años. En 1999, FONAFE inicia la suscripción voluntaria de convenios de gestión con empresas públicas para alinear sus intereses con los estatales. Desde el año 2002 hasta el 2005, el FONAFE había firmado convenios de gestión con 18 entidades, pero sólo 2 de ellas

se han mantenido en el sistema durante los 4 años. En el 2006 no se firmó ningún convenio de gestión (Ugarte, 2015).

Paralelamente se empezó con los CAR (Convenios de Administración por Resultados), tal como lo dice el Banco Mundial (2013, citado en Arobes, 2014) la aplicación de los CAR en Perú se inicia en el 2002, en el marco de la gestión por resultados impulsada por la Dirección General del Presupuesto Público del MEF. Surge tomando como base la experiencia de los Convenios de Gestión aplicados desde 1999 por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE). Su marco legal se incluía en la Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal y era consistente con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658, promulgada en el 2002.

Los CAR son acuerdos suscritos entre la entidad y la DNPP en marzo de cada año en los que se estipulan básicamente los compromisos e indicadores que la entidad se compromete a alcanzar durante cada trimestre de lo que resta del año en curso (Governa, 2005, p. 1).

Tabla 5: Principales características de los CAR

RESUMEN DE PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS CAR	
OBJETIVO GENERAL	Coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos que brindan las Entidades.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<p>a) Ayudar a las Entidades a internalizar su misión, visión y objetivos institucionales, a difundirlos a todo el personal y compatibilizarlos con los objetivos de las diferentes dependencias, traduciéndolos en acciones.</p> <p>b) Mejorar los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos públicos.</p> <p>c) Institucionalizar en las Entidades la percepción de los usuarios como sujetos con derechos a recibir una atención adecuada a sus necesidades de manera rápida y cordial.</p> <p>Entre otros especificados en la Directiva.</p>
METAS CUANTITATIVAS	Compuestas por valores numéricos asociados a determinados indicadores para la Medición y Evaluación del Desempeño relevantes en la Gestión Institucional que se desean lograr durante la vigencia del Convenio.
INDICADORES MEDICIÓN DE DESEMPEÑO	Insumo. - Especifica los recursos utilizados en el desarrollo de las acciones de las Entidades.
	Producto. - Especifica los bienes y servicios provistos por las Entidades como resultado de la combinación y uso de los recursos.

Tabla 5: Principales características de los CAR

RESUMEN DE PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS CAR	
INDICADORES MEDICIÓN DE DESEMPEÑO	Resultado. - Es una medida del cumplimiento de los objetivos de la Entidad y de su misión. Es un indicador crítico para el CAR.
INDICADORES EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO	De economía, eficiencia, eficacia y calidad.
INCENTIVO BONO DE PRODUCTIVIDAD	Monto. - De conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto es igual al 25% de una planilla mensual de carácter continua.

Fuente: Ugarte (2015)

Los CAR fueron una iniciativa que buscaba mejorar la calidad del gasto público y que tenía varias ventajas como su enfoque en la Gestión por Resultados, la motivación que generaba en los trabajadores y la introducción a una metodología de evaluación constante. La transparencia y la rendición de cuentas también fueron claves en su implementación. Sin embargo, presentaban algunas ambigüedades o problemas.

Existían controversias sobre cuál era el real objetivo de CAR. Algunas entidades creían que era una herramienta para sopesar sueldos bajos, en otros casos se le veía más como una medida de fiscalización y no necesariamente como metas que generen incentivos o premios.

1.2.2. Experiencias Internacionales

En el ámbito internacional, también existen experiencias de herramientas basadas en incentivos. Entre los países estudiados podemos mencionar los siguientes: Nueva Zelanda, Reino Unido, Chile, Argentina, Bolivia, Colombia, Indonesia y México.

Tabla 6: Experiencias Internacionales de aplicación de incentivos

PAÍS	EXPERIENCIA
Nueva Zelanda	<p>El sistema de incentivos generado por la reforma busca institucionalizar un mecanismo directo de responsabilidad (accountability) entre los ministros (quienes definen la política sectorial y actúan como “principales”) y los gerentes públicos (quienes tienen a su cargo directo la prestación del servicio y fungen de “agentes”).</p> <p>Para lograr ello, se otorgó a los gerentes públicos la libertad de gestión necesaria para alcanzar los objetivos de su departamento, previamente acordados. Dicha libertad de gestión abarca los nombramientos, remuneraciones y promoción de empleados a su cargo.</p> <p>El instrumento para alinear los intereses entre el Agente y el Principal son los Acuerdos de Desempeño (“Performance Agreements”). Mediante dichos</p>

Tabla 6: Experiencias Internacionales de aplicación de incentivos

PAÍS	EXPERIENCIA
Nueva Zelanda	Acuerdos, el gerente público se compromete a cumplir una serie de prioridades clave, basadas en productos, las mismas que deben ser (i) específicas, (ii) medibles, (iii) alcanzables, (iv) enfocados a resultados; y, (v) enmarcados en un periodo de tiempo
Reino Unido	<p>En Inglaterra, con el objetivo que los servicios públicos entregaran valor y resultados por el dinero o recursos gastados, se implementaron los Acuerdos de Servicio Público (Public Service Agreements -PSA) desde 1998.</p> <p>Los PSA son concordados entre el Tesoro de Inglaterra (suerte de Ministerio de Economía y Finanzas inglés) y los 20 departamentos (equivalentes a los Ministerios) del gobierno nacional. En cada PSA se definen determinadas metas basadas en resultados.</p> <p>Los PSA tienen una estructura que incorpora la manera en la cual se va mide el desempeño de cada departamento:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propósito del departamento 2. Objetivos a cumplir 3. Metas que deben alcanzarse, por cada objetivo a cumplir. A su vez, estas metas deben incluir: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cifra (generalmente porcentajes) ▪ Año en el cual se estima alcanzar 4. Persona(s) encargada(s) de los servicios
Chile	<p>Con el retorno de la democracia a Chile, se ha implementado determinadas acciones de Reforma del Estado, orientadas a mejorar la calidad del servicio al ciudadano. Dentro de los mecanismos empleados para llevar a cabo la Reforma, encontramos a los Programas de Mejoramiento de la Gestión. Dichos Programas se viabilizan mediante el establecimiento de objetivos de gestión, ponderados de acuerdo a su importancia, así como determinados indicadores de gestión asociados a cada objetivo.</p> <p>Los instrumentos por los cuales se viabilizan los citados Programas son los Convenios de Desempeño suscritos entre las entidades regionales y las Direcciones Nacionales. Dichos Convenios están compuestos por una serie de compromisos mutuos mediante los cuales las entidades regionales se comprometen a cumplir ciertas metas y las Direcciones Nacionales a proporcionar (ii) los recursos que hagan posible la obtención de estas metas; e, (ii) incentivos grupales e individuales que compensen sus logros. Se configura expresamente que el cumplimiento de un porcentaje importante de las metas de gestión programadas otorga el derecho a (i) un incremento por desempeño institucional a todo el personal, así como (ii) mayor flexibilidad en el uso de recursos.</p> <p>Finalmente, se considera el otorgamiento de incentivos grupales que benefician en la misma proporción a todos los integrantes de una unidad de trabajo, ya sea de tipo funcional o geográfico: (i) Anotaciones de mérito para funcionarios destacados, (ii) cursos de capacitación para perfeccionamiento, a elección del funcionario, (iii) contar con presupuesto adicional para inversiones y (iv) el reconocimiento público a funcionarios destacados.</p> <p>En esta misma línea, algunos incentivos individuales comprenden: i) una beca de estudio en el extranjero para un funcionario destacado, ii) una pasantía de una semana en una Entidad Nacional y iii) una pasantía internacional de una semana, en compañía de un Directivo.</p>

Tabla 6: Experiencias Internacionales de aplicación de incentivos

PAÍS	EXPERIENCIA
<p>Argentina</p>	<p>Entre los años 2000 y 2001, la Secretaría de Modernización del Estado definió un nuevo modelo de gestión en la administración pública Argentina, pasando de un modelo puramente formalista a una que se enfoque en la rendición de cuentas por resultados.</p> <p>Los instrumentos adoptados para viabilizar el cambio en la gestión pública argentina son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Carta Compromiso con el Ciudadano: es un programa orientado a mejorar la relación del Estado con el ciudadano procurando (i) mejorar y facilitar la atención al público; y, (ii) contar con un sistema de quejas y compensaciones en caso ocurra afectación al ciudadano. 2. Acuerdo-programa: es un contrato por resultados entre el Jefe del Gabinete de Ministros y las máximas autoridades de los organismos. Dichos acuerdos contemplan la figura del gerente de programa, quien es el funcionario designado para la ejecución de un programa presupuestario.
<p>Bolivia</p>	<p>En Bolivia, se ha implementado –solo a nivel de gobierno nacional- el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados –SISER. El citado sistema está basado en la experiencia de los Compromisos por Resultados implementada años antes en Bolivia. En ellos, la máxima autoridad ejecutiva de cada entidad pública se comprometía con el Presidente de la República a alcanzar los objetivos de gestión anual. El sistema de incentivos aplicable a las entidades incorporadas al SISER es el siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En caso se obtenga resultados satisfactorios: <ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento público. Para el caso de Ministros (en su calidad de “principales”), existe evidencia de que uno de ellos fue felicitado en el Gabinete por el Presidente, dados los resultados de su gestión. - Mayores niveles de delegación y autonomía de gestión en la formulación y ejecución de sus presupuestos para los siguientes años. 2. En caso no alcancen resultados satisfactorios, recibirán sanciones dependiendo del nivel de incumplimiento: <ul style="list-style-type: none"> - Se reducirán los niveles de autonomía y de gestión - Se introducirán mayores controles en el uso de los recursos - Se aplicarán auditorías financieras y operativas para identificar y corregir fallas de gestión.
<p>Colombia</p>	<p>La reforma en la gestión pública colombiana se enmarca dentro de un mandato constitucional, a partir de 1991. En 1993 se crea una Oficina especial en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Cabe señalar que en el caso colombiano desde un inicio se consideró prioritaria la necesidad de contar con un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión, denominado SINERGIA.</p> <p>El diseño de SINERGIA respondía a un doble propósito: (i) modernizar el Estado; y, (ii) contribuir a la democratización de la sociedad colombiana.</p> <p>Respecto a los incentivos, cabe señalar que el grado de cumplimiento de todos los compromisos adquiridos otorga el derecho una asignación por desempeño institucional, a todo el personal de la entidad –siempre que esté involucrado en el servicio- otorgándose, además, mayor flexibilidad en el manejo de recursos.</p> <p>Sobre el particular, cabe señalar que la Ley N° 19553 de 1998 definía dos tipos de incentivos: uno institucional y otro individual. No obstante, ello, los servidores públicos se opusieron a la existencia de un incentivo individual</p>

Tabla 6: Experiencias Internacionales de aplicación de incentivos

PAÍS	EXPERIENCIA
Colombia	<p>basado en los resultados del proceso de calificación estatal. En razón a ello, a partir de 2002 se eliminó el incentivo individual el mismo que fue reemplazado por un nuevo incentivo que retribuye el desempeño colectivo por unidades de trabajo.</p> <p>La asignación por desempeño colectivo quedó ligada al cumplimiento de las metas de gestión de las diversas dependencias públicas, sean éstas de tipo funcional o geográfico.</p> <p>Es importante precisar que la participación de los funcionarios en el diseño de las metas y en la evaluación, constituye un estímulo adicional al previamente descrito.</p>
Indonesia	<p>Existe una experiencia parecida al PI, con la diferencia de que sus objetivos se circunscriben a salud y educación. En 2007, el gobierno de este país implementó dos pilotos a gran escala de transferencias condicionadas uno dirigido a hogares (i.e, siguiendo el modelo tradicional de transferencias monetarias condicionadas [TMC] y otro orientado a comunidades llamado Program National Pembersayaan Masyarakat – Generasi Sehat dan Cerdas, o PNPM Generasi). Con el fin de medir el impacto de los incentivos monetarios sujetos a resultados, se realizó un experimento en 3000 comunidades. Éste consistió en condicionar el monto de los recursos recibidos el segundo año al cumplimiento de metas en un tercio del total de comunidades elegibles, seleccionadas aleatoriamente. Es importante resaltar que, a diferencia de otros programas, el PNPM Generasi transfiere recursos monetarios a comunidades rurales con el objetivo de que se invierta en las tres áreas: madres, niños y educación primaria universal.</p>
México	<p>De acuerdo a Apoyo consultoría (2013), para el caso mexicano, el Programa de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM) es un mecanismo de incentivos que tiene como objetivo introducir mejores prácticas para fortalecer la gestión de los recursos públicos de los gobiernos subnacionales así como reforzar la situación financiera a través del financiamiento de proyectos de inversión de alta rentabilidad social. El FORTEM busca promover la inversión en los sectores de agua potable, saneamiento y alcantarillado, carreteras, manejo de residuos sólidos, medio ambiente, vialidades y transporte, equipamiento urbano y municipal.</p>

Adaptado de: Ugarte (2015) y Arobes (2014)

2. Plan de Incentivos y su evolución

A consecuencia del proceso de descentralización, los gobiernos municipales tanto regionales como locales empezaron a recibir mayores responsabilidades. Sin embargo, se observaba que los recursos económicos de dichos gobiernos eran en gran medida dependientes del gobierno nacional. Tal como lo manifiesta el Ministerio de Economía y Finanzas.

Un aspecto preocupante, señalado en el estudio de Canavire-Bacarreza (2012) publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es la alta dependencia de los

presupuestos de los gobiernos subnacionales de las transferencias de impuestos por parte de los gobiernos locales. En esas condiciones, se hizo evidente la necesidad de tomar medidas para promover la eficiencia en la gestión local (Arobes, 2014, p. 11).

Como lo comenta el especialista en gestión municipal Raúl Molina¹¹ (comunicación personal, 15 de enero, 2016) otra de las grandes deficiencias que se encontraban era el bajo nivel de recaudación de impuestos, lo que en gran medida imposibilitaba que se generasen recursos propios por parte de las municipalidades para ejecutar sus planes, lo que a su vez tiene correlación directa con la gran dependencia de estos gobiernos en temas presupuestales como se menciona líneas atrás.

Paralelamente, según el experto en gestión pública Aldo Chaparro¹² (comunicación personal, 28 de diciembre, 2015) en el 2008, se da una coyuntura particular debido a que se reglamentó el artículo 76° de la Ley de Tributación Municipal¹³ sobre las devoluciones del Impuesto de Promoción Municipal¹⁴. Las municipalidades pensaron que el MEF les quitaba recursos y protestaron, lo que conllevó a que el ministerio acepte seguir transfiriendo dichos recursos, siempre y cuando las municipalidades se alineen a ciertos objetivos.

Es por ello que en 2009 se crea mediante Ley N° 29332 el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PIMGM, que tenía como principal objetivo mejorar los niveles de recaudación tributaria y la ejecución de gasto en inversión en los gobiernos locales, luego para complementarla se incluyó, a través del Decreto de Urgencia N° 119-2009, el objetivo de reducir los índices de desnutrición crónica infantil (Arobes, 2014) con ello se inicia la ejecución del Plan en el 2010 que consistió en que las municipalidades lleguen a metas estipuladas en el Plan y con ello puedan recibir un incentivo económico.

Es importante resaltar que el contexto de la crisis económica financiera de esos años intensificó la baja recaudación del Impuesto General a las Ventas IGV y, con ello, la transferencia del Fondo de Compensación Municipal (FONCODUM)¹⁵, lo que generó la demanda de los gobiernos locales por mayores recursos (Arobes, 2014, p. 11).

¹¹ Consultor del Ministerio de Economía y finanzas y exfuncionario municipal.

¹² Miembro del equipo técnico que diseñó el Plan de Incentivos del Ministerio de Economía y Finanzas

¹³ Aprobado a través del Decreto Supremo N° 107-2008-EF, el 10 de septiembre de 2008. Sumilla: Normas Reglamentarias del Artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal aprobado por Decreto Supremo N° 156-2004-EF y Normas Modificadoras

¹⁴ Impuesto de Promoción Municipal, está incorporado 2 puntos porcentuales en el IGV (17% del gobierno nacional+2% del gobierno municipal)

¹⁵ El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las

De forma casi paralela, se pudo concluir que el PIMGM dejaba de lado otros objetivos importantes con relación a la realidad actual de la gestión en las municipalidades como el clima de negocios y la simplificación administrativa. La importancia de tomar en cuenta dicha problemática se debe a que a través del Ranking Doing Business¹⁶ realizado por el Banco Mundial se pudo identificar lo siguiente:

En el 2010, el Perú ocupó el puesto 56 y se identificó que en el país toma 41 días y cuesta 25% del PBI per cápita abrir una empresa (50% de estas barreras se encontraban en el ámbito local), y que se necesitan 202 días y cuesta 10% del PBI per cápita obtener un permiso de construcción (42% de estas barreras están en el ámbito local) (Arobes, 2014, p. 12).

Es por ello que se crea el Plan de Mejora Municipal -PMM en 2010 a través de la Ley de Presupuesto del Sector Público (Ley N° 29465)- que tenía como objetivos mejorar la gestión financiera local, el clima de negocios y la provisión de servicios públicos e infraestructura. Un detalle importante a resaltar es que el PMM solo tenía una duración de 3 años y el PIMGM era de carácter permanente.

Luego de 2 años de funcionamiento de ambos planes por separado, en 2012 se fusionan tal como lo describe el Ministerio de Economía y Finanzas:

En el 2012, se fusionaron el PMM y el PIMGM en un único instrumento denominado Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), y en él son reflejados los objetivos de los mecanismos de incentivos anteriores. Asimismo, el número de metas del PI aumentó, pues se incluyeron tanto las de PIMGM como las del PMM (Arobes, 2014, p. 13).

Para la fusión de dicha herramienta también se contempló replanteamientos y discusiones sobre la forma en la que se iban a dar las transferencias monetarias, a qué rubros se podían destinar los recursos transferidos por parte de las municipalidades, qué hacer con los recursos no

localidades rurales y urbano-marginales del país. El FONCOMUN se financia con el Impuesto de Promoción Municipal (IPM).- Grava con el 2% las operaciones afectas al régimen del I.G.V, el Impuesto al rodaje.- Se aplica el 8% sobre el precio de venta de las gasolinas sin incluir el ISC y el IGV, Impuesto a las embarcaciones de recreo.-Grava con el 5% sobre el valor original de adquisición de todo tipo de embarcación a motor y/o vela, incluida la motonáutica. (fiscalizado y recaudado por la SUNAT)

¹⁶ Es un ranking que clasifica a las economías de 189 países por la facilidad para hacer negocios según 10 variables: Apertura de una empresa, manejo de permisos de construcción, obtención de electricidad, registro de propiedades, obtención de crédito, protección de los inversionistas minoritarios, pagos de impuestos, comercio transfronterizo, cumplimiento de contratos y resolución de la insolvencia (<http://espanol.doingbusiness.org/rankings>)

transferidos y cómo se debían dividir las municipalidades con relación a las diferencias que se encontraban entre ellas.

2.1. Marco Legal

En atención a la coyuntura municipal deficiente, el 24 de marzo de 2009, se crea la Ley N° 29332 “Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”. De conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, publicada el 09 diciembre 2011, vigente a partir del 1 de enero de 2012, dispone que el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante se denominará “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”.

En su artículo primero menciona lo siguiente:

Créase el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objeto incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales, la ejecución del gasto en inversión y la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil a nivel nacional (Ley 29332, 2009).

Posteriormente, de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, publicada el 09 diciembre 2011, vigente a partir del 1 de enero de 2012, se incorpora en el presente párrafo lo siguientes ámbitos de acción: la simplificación de trámites, la mejora en la provisión de servicios públicos y la prevención de riesgos. Finalmente, dicho párrafo se modificaría por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30281, publicada el 04 diciembre 2014, la misma que entró en vigencia a partir el 1 de enero de 2015, cuyo texto es el siguiente:

Créase el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objetivos: i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; vi) Prevenir riesgos de desastres (Ley 30281, 2014).

Con relación al financiamiento para el plan, la ley expone lo siguiente:

1.2 El Plan se financia con cargo a los recursos del Tesoro Público por un monto equivalente a la detracción del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) a que se refiere el artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF y modificatorias (Ley 29332, 2009).

Se menciona al Fondo de Compensación Municipal (FONCUMUN) que es definido por el MEF de la siguiente forma:

Es un fondo establecido en la Constitución Política del Perú, con el objetivo de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país (MEF).

La ley también hace explícita la importancia de la asistencia técnica para el desarrollo del plan, pero es condicional a las municipalidades quienes la soliciten: “El Plan debe incluir un Programa de Asistencia Técnica a los municipios que lo soliciten, para el logro de lo dispuesto en el párrafo 1.1. del presente artículo” (Ley 29332, 2009).

En lo relacionado a la utilización de los recursos del Plan de Incentivos se menciona en el Decreto de Urgencia N° 119-2009:

Los gobiernos locales que destinen más del cincuenta por ciento (50%) de sus recursos provenientes del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun), para la adquisición de activos no financieros, reciben un incentivo adicional cuyo procedimiento y monto es incorporado en el decreto supremo al que hace referencia el párrafo 1.3 del artículo 1 de la presente Ley (2009).

Respecto de la utilización de los recursos del Plan de Incentivos se tiene lo siguiente:

Los recursos que se asignen al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal se destinan exclusivamente al cumplimiento de los fines y objetivos del referido Plan, conforme lo dispone la presente Ley y su reglamento, a que hace referencia el numeral 1.3 del artículo 1 de la presente norma (Ley 29332, 2009).

3. ¿Qué es el Plan de Incentivos?

Esta sección donde se explica y describe qué es y en qué consiste el Plan de Incentivos está sustentada en el documento: **Guía para la Asistencia Técnica para el Cumplimiento de Metas** que fue elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público, la Cooperación Alemana implementada por la GIZ - Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado y, en la elaboración de contenidos, a Juan Carlos Pasco Herrera, Consultor del Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado.

Tal como lo define el Ministerio de Economía y Finanzas, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a los gobiernos locales a la mejora continua y sostenible de su gestión. Fue creado mediante Ley N° 29332 y modificado mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009. La Ley de Presupuesto del Sector Público de cada año establece el monto asignado para el PI.

En este sentido, el PI busca contribuir al logro de seis objetivos:

Tabla 7: Objetivos del PI

OBJETIVOS DEL PI	
1	Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos
2	Mejorar la ejecución de proyectos de inversión considerando los lineamientos de política de mejora en calidad de gasto
3	Reducir la desnutrición crónica infantil
4	Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocio
5	Mejorar provisión de servicios públicos
6	Prevenir riesgos de desastres

Fuente: MEF (2014)

El PI está diseñado para que participen todos los gobiernos locales sin necesidad de postular o de presentar algún formulario o requisito previo. Los gobiernos locales se incorporan automáticamente al acreditar el cumplimiento de la meta o las metas en los plazos establecidos. Las metas que se plantean en el PI varían en función de las carencias, necesidades y potencialidades de cada tipo de gobierno local, reconociendo así sus diferencias (Acuña, Paulsen, & Pasco, 2014). El PI considera la siguiente clasificación de municipalidades:

Tabla 8: Clasificación de Gobiernos Locales para el 2014

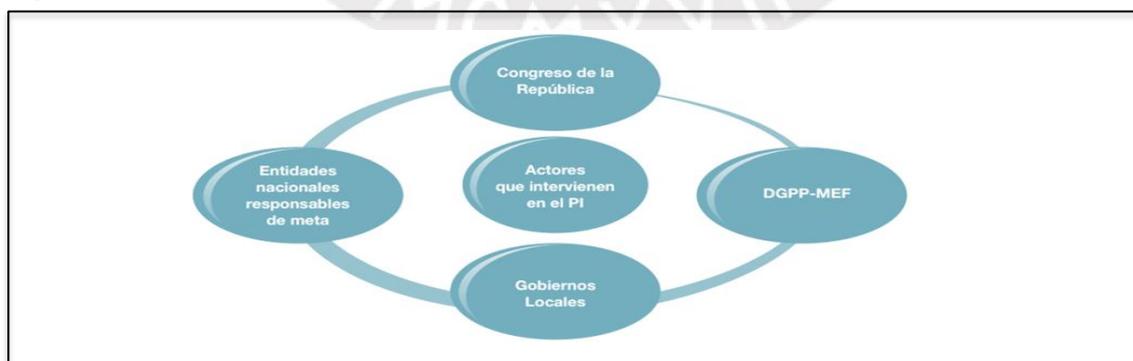
Clasificación de Gobiernos locales para el año 2014	N° de Gobiernos Locales
Ciudades Principales Tipo A	40
Ciudades Principales Tipo B	209
Ciudades No Principales con 500 o más viviendas urbanas	556
Ciudades No Principales con menos de 500 viviendas urbanas	1037
Total	1842

Fuente: MEF (2014)

Dichas cantidades hacen referencia al año 2014¹⁷. Sin embargo, para el año 2015, se han presentado cambios en las cantidades por tipos de municipalidades y éstos se pueden seguir dando a través de los siguientes años.

De esta manera, los rectores (las entidades públicas del nivel nacional que proponen las metas del PI a ser evaluadas) definen al tipo de gobierno local al que se dirige la meta, así como los procedimientos para su cumplimiento (al 31 de julio y al 31 de diciembre de cada año). Luego de ello, la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (DGPP-MEF) verifica que las metas potenciales cumplan con los “Contenidos mínimos de las propuestas de metas a ser presentadas en el PI”. En dichos contenidos se deben tener consideraciones específicas para las metas: (1) ser de competencia municipal, (2) estar vinculadas a objetivos del PI, (3) establecerse según clasificación municipal, (4) preferentemente, estar vinculadas a los Programas Presupuestales (PP) con articulación territorial, (5) Considerar un análisis básico de costeo de implementación, (6) ser sujetas a evaluación y seguimiento, (7) ser graduables, (8) ser sostenibles y (9) ser viables., y con ello, establece las metas que son incorporadas en el PI anualmente y se aprueban a través de un Decreto Supremo (Acuña, Paulsen, & Pasco, 2014).

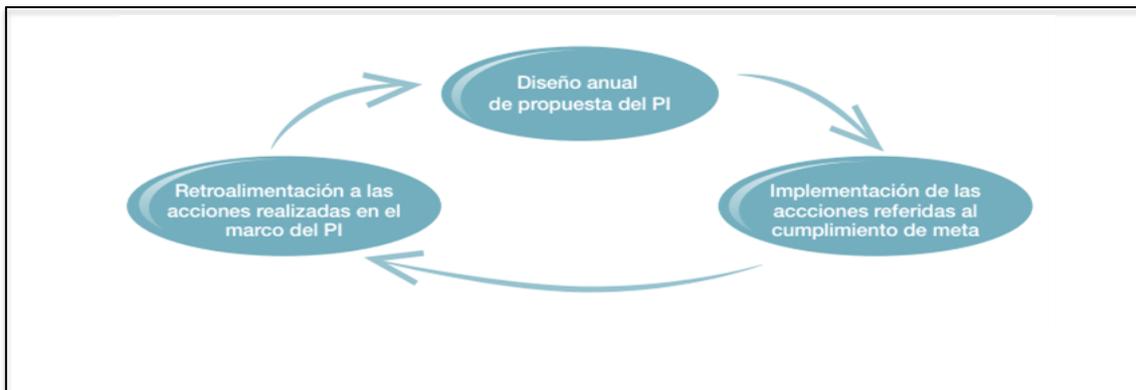
Figura 1: Actores Involucrado en el PI



Fuente: MEF (2014)

¹⁷ El último año donde se evalúa el PI para la presente tesis.

Figura 2: Ciclo del Plan de Incentivos



Fuente: MEF (2014)

3.1. Diseño Anual

El diseño anual es la primera etapa y la cual es fundamental para asegurar que las metas estén correctamente formuladas, lo que implica tener criterios de aplicabilidad, coherencia y coordinación con los responsables de la evaluación de las metas.

Diseño y establecimiento de metas: Esta actividad se inicia con la realización del Taller de difusión de las pautas para la presentación de propuestas de metas para el PI del siguiente año por parte de la DGPP-MEF dirigido a las entidades públicas proponentes de meta. Este proceso se da en el mes de junio de cada año. Se deben realizar las siguientes acciones como soporte del diseño:

- Coordinación y asesoría con la DGPP-MEF
- Elaboración de Propuesta de Meta por parte de la entidad pública
- Revisión y establecimiento de las propuestas de meta.

Elaboración de instructivo: Una vez realizada la selección de las metas que serán incorporadas en la propuesta anual de PI, la DGPP-MEF solicitará a la entidad pública proponente de meta que inicie la elaboración del instructivo que da pautas para el cumplimiento de la meta.

- Envío de pautas para la elaboración de instructivos.
- Coordinación y asesoría de la DGPP-MEF
- Revisión de instructivos
- Recepción de propuestas finales de instructivos

Aprobación del Decreto Supremo y definición de montos máximos por gobierno local mediante resolución ministerial: Para culminar la etapa de diseño, la DGPP-MEF elabora el Decreto Supremo denominado “Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal” para cada año. 16 Luego de la publicación del Decreto Supremo, la DGPP- MEF aprueba los Instructivos mediante Resolución Directoral, y posteriormente los montos máximos que puede recibir cada gobierno local de los recursos del PI, mediante Resolución Ministerial.

3.2. Implementación

Este momento se inicia una vez publicado el Decreto Supremo que aprueba la propuesta del Plan de Incentivos para el año fiscal. Las principales acciones que se llevan a cabo son:

Asistencia técnica

Evaluación y emisión de resultados del cumplimiento de metas

- Evaluación del cumplimiento de la meta por parte de cada gobierno local.
- Emisión de Resolución Directoral.
- Formulación de reclamos u observaciones por parte de los gobiernos locales.
- Revisión de documentos sustentatorios sobre reclamos y observaciones.
- Emisión de Resolución Directoral complementaria.

Transferencias de recursos a los gobiernos locales A partir de los resultados obtenidos en la evaluación y aprobados por Resolución Directoral de la DGPP-MEF, se emite un Decreto Supremo que autoriza la transferencia de recursos a favor de los gobiernos locales que han cumplido las metas.

Los recursos del PI no asignados por incumplimiento de metas son distribuidos de manera adicional entre aquellos gobiernos locales que cumplieron el 100% de sus metas evaluadas en ese año. A ello se le denomina “Bono Adicional”.

Cada año se realizan dos transferencias por concepto del PI, una transferencia a partir del mes de abril por el cumplimiento de las metas establecidas para el 31 de

diciembre del año anterior, y otra transferencia a partir del mes de octubre por el cumplimiento de las metas establecidas para el 31 de julio del año en curso. El bono adicional se transfiere conjuntamente con esta segunda transferencia.

3.3. Retroalimentación

En este último momento, se busca que las entidades públicas responsables de la(s) meta(s), la DGPP-MEF y los gobiernos locales, puedan analizar los resultados obtenidos y plantear sugerencias de mejora, precisiones y soluciones a problemas que surgieron en el proceso de cumplimiento de las metas, con el fin de mejorar el funcionamiento del instrumento PI. De esta manera, se espera que la entidad pública responsable de la meta elabore y envíe a la DGPP-MEF un informe donde presente un balance que permita establecer los aspectos positivos, las lecciones aprendidas y sugerencias de mejora que puedan ser introducidas en el siguiente ciclo del PI.

4. Resultados Alcanzados por el PI (2012-2014)

4.1. Resultados de cumplimiento por tipos de municipalidades

Se presentan los resultados de cumplimiento de metas de las municipalidades. El cuadro se divide por tipos de municipalidades y periodos de evaluación del PI.

Tabla 9: resumen del cumplimiento de metas por municipalidades (2012-2014)

Año	Metas Totales		Promedio de Cumplimiento								PROMEDIOS FINALES (*)	
			N ^a Metas	Tipo A	N ^a Metas	Tipo B	N ^a Metas	CNP + 500 VVUU	N ^a Metas	CNP - 500 VVUU	Por Etapa	Anual
2012	31	16	7	91%	6	88%	2	80%	1	90%	88.5%	86%
		15	5	82%	5	83%	3	89%	2	85%	84%	
2013	52	23	9	73%	9	76%	3	81%	2	78%	76%	73%
		29	9	69%	9	69%	7	72%	4	75%	71%	
2014	54	25	8	79%	6	74%	6	72%	5	72%	71.5%	59%
		29	10	45%	7	40%	7	56%	5	50%	47.5%	
SUMATORIA			48		42		28		19			

A modo de resumen, en el año 2012, se evaluaron 31 metas en total (16 en el primer periodo de evaluación y 15 en el segundo) y existieron 5 ministerios responsables: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, Ministerio de Desarrollo e Inclusión – MIDIS, Ministerio de Salud – MINSAL, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – VIVIENDA y el Ministerio de Agricultura y Riego- MINAGRI.

En el 2012, existe una tendencia alta al cumplimiento en los cuatro tipos de municipalidades con cierta mejora en los porcentajes en la primera parte del año con respecto a la segunda.

Por otro lado, se observan otros detalles importantes. El rector con más metas anuales a cargo es el Ministerio de Economía y Finanzas con diez en total. Estas estuvieron concentradas principalmente en las municipalidades de ciudades principales. Sin embargo, también es el rector que ha presentado algunas de las metas con los porcentajes más bajos de cumplimiento.

Figura 3: Cantidad de metas por rectores de 2012

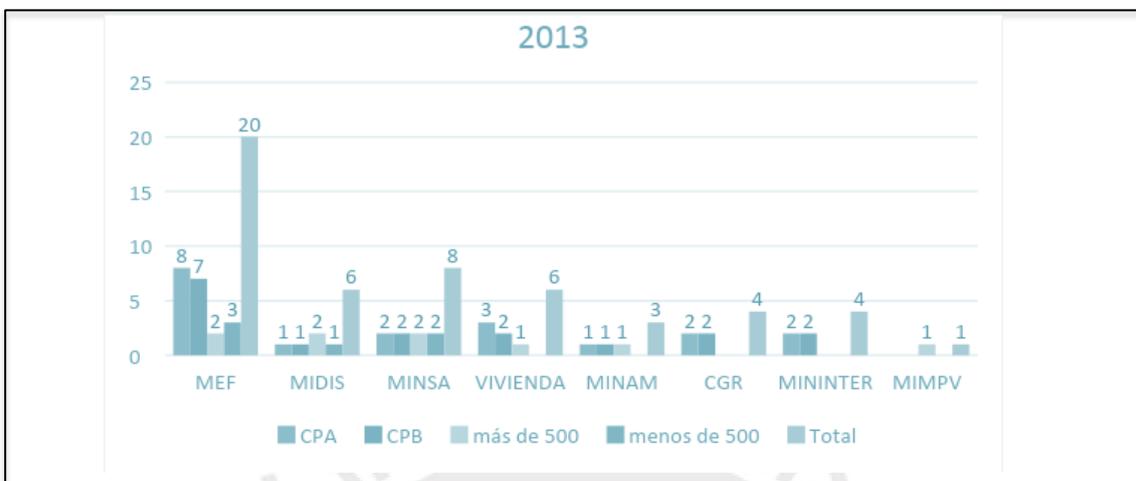


También es importante resaltar que no existe una tendencia clara de cuál es el grupo de municipalidades más efectivo en el cumplimiento de las metas. Desde el punto de vista cualitativo, se puede analizar que la complejidad de las metas varía según tipo de municipalidad, propiamente debido a la naturaleza y los recursos con los que cuenta cada una. En dicho sentido, las municipalidades tipo A y B condensan la mayoría de las metas que también suelen ser más complejas.

En el año 2013, se evaluaron 52 metas en total (23 en el primer periodo de evaluación y 29 en el segundo) y existieron 7 ministerios responsables: Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, Ministerio de Desarrollo e Inclusión – MIDIS, Ministerio de Salud – MINSAL, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – VIVIENDA, el Ministerio del Interior –MININTER,

el Ministerio de Ambiente - MINAM, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP y la Contraloría general de la República.

Figura 4: Cantidad de metas por rectores de 2013



En este año, existe una tendencia alta al cumplimiento en los cuatro tipos de municipalidades, con cierta mejora en los porcentajes en la primera parte del año con respecto a la segunda.

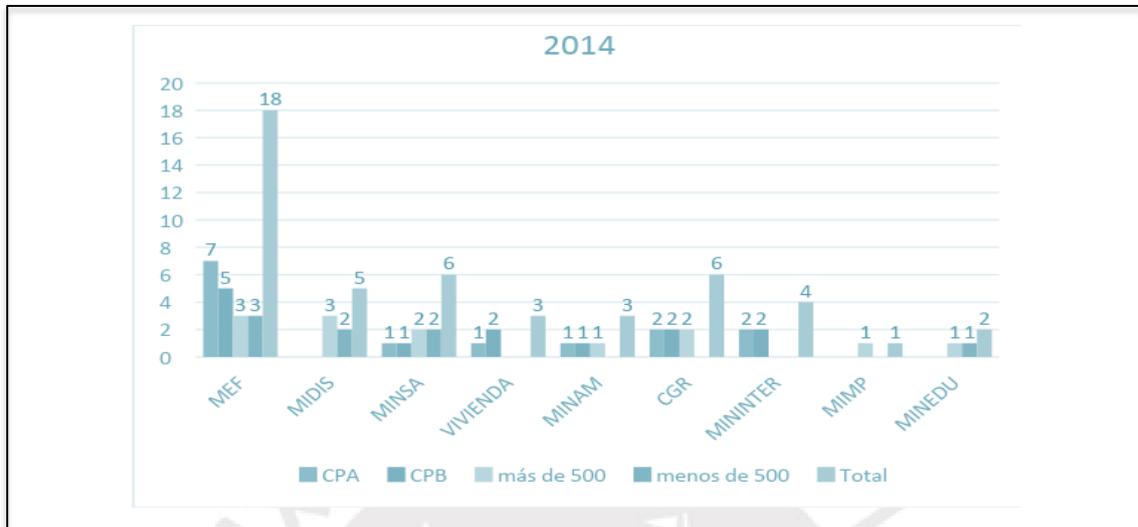
Sin embargo, se observa lo mismo que en el año 2012. El responsable con más metas anuales a cargo es el Ministerio de Economía y Finanzas con veinte en total. Dichas metas estuvieron concentradas principalmente en las municipalidades de ciudades principales y, de nuevo, fue el rector que ha presentado algunas metas con los porcentajes más bajos de cumplimiento.

También es importante resaltar que no existe una tendencia clara con relación a cuál es el grupo de municipalidades más efectivo. Al igual que en el 2012, se puede analizar que la complejidad de las metas varía según tipo de municipalidad, propiamente debido a la naturaleza y los recursos con los que cuenta cada una. En dicho sentido, las municipalidades tipo A y B condensan la mayoría de las metas que también suelen ser más complejas.

Finalmente, se observa que en el año 2014 se evaluaron 54 metas en total (25 en el primer periodo de evaluación y 29 en el segundo) y existieron 8 ministerios responsables: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF, Ministerio de Desarrollo e Inclusión - MIDIS, Ministerio de Salud - MINSA, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA, el Ministerio del Interior - MININTER, el Ministerio de Ambiente - MINAM, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, Ministerio de Educación - MINEDU, el Instituto Peruano del

Deporte, la Presidencia de Consejo de Ministros - PCM y la Contraloría general de la República - CGR.

Figura 5: Cantidad de metas por rectores de 2014



En la primera parte del año 2014, existe una tendencia alta al cumplimiento en los cuatro tipos de municipalidades; sin embargo, para la segunda parte del año los porcentajes descienden de manera considerable. Este descenso es aún más marcado que en los años 2012 y 2013. Quizá una de las principales razones de este descenso más pronunciado es que dicho semestre representaba el último de las gestiones municipales de aquel periodo.

Además, se observan detalles importantes como que el responsable con más metas anuales a cargo es el Ministerio de Economía y Finanzas con 18 en el total. Dichas metas concentradas principalmente en las municipalidades de ciudades principales. Por otro lado, el MEF es el rector que ha presentado algunas metas con los porcentajes más bajos de cumplimiento. Dicha característica es una constante para el periodo analizado en el presente trabajo (2012 al 2014).

También es importante mencionar que no existe una tendencia clara con relación a cuál es el grupo de municipalidades más efectivo en el cumplimiento de las metas. Se puede entender que la complejidad de las metas varía según tipo de municipalidad, propiamente debido a la naturaleza y los recursos con los que cuenta cada una. En dicho sentido, en el periodo analizado, las municipalidades tipo A y B condensan la mayoría de las metas que también suelen ser más complejas.

Como resumen de los hallazgos de este análisis se puede resaltar lo siguiente:

- Existe una mayor efectividad en el logro de las metas por parte de las municipalidades los primeros semestres de cada año.
- El rector que concentra la mayor cantidad de metas anualmente es el MEF; sin embargo, es el que también presenta los porcentajes más bajos de cumplimiento en algunas de las metas.
- La complejidad de las metas varía según tipo de municipalidad, propiamente debido a la naturaleza y los recursos con los que cuenta cada una. Las municipalidades de ciudades principales suelen tener metas más complejas.
- Se observa un hecho particular en el descenso de cumplimiento promedio de metas para el segundo semestre de 2014, lo que podría ser explicado por ser el último periodo de gobierno de dicho periodo municipal.

A continuación, se presenta el análisis del cumplimiento de metas, pero por objetivos del PI para poder tener en claro qué resultados ha ido generando el PI en la búsqueda del logro de los objetivos por el cual fue creado.

4.2. Resultados de cumplimiento por objetivos del PI

En este apartado se analizará el cumplimiento de metas que se encuentren relacionados a los objetivos del PI y tipos de municipalidades. Para ello es pertinente recordar que el PI cuenta con 6 objetivos que son: i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; vi) Prevenir riesgos de desastres.¹⁸

¹⁸ Vigentes desde el 1 de enero de 2015

Tabla 10: promedio de cumplimiento de metas por objetivo (2012-2014)

PROMEDIO DE METAS POR OBJETIVO				
OBJETIVO	TIPO DE MUNICIPALIDAD	2012	2013	2014
1	TIPO A	97%	83%	48%
	TIPO B	90%	76%	41%
2	TIPO A		68%	94%
	TIPO B		69%	74%
	Ciudades No Principales con más de 500 Viviendas Urbanas		55%	68%
	Ciudades No Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas		63%	73%
3	TIPO A	88%		
	TIPO B	91%		
	Ciudades No Principales con más de 500 Viviendas Urbanas	82%		
4	TIPO A	70%	40%	38%
	TIPO B	70%	63%	29%
5	TIPO A	93%	88%	68%
	TIPO B	96%	85%	63%
	Ciudades No Principales con más de 500 Viviendas Urbanas	83%	85%	56%
	Ciudades No Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas	86%	83%	55%
6	TIPO A	93%	83%	
	TIPO B	80%	64%	
	Ciudades No Principales con más de 500 Viviendas Urbanas			68%
	Ciudades No Principales con menos de 500 Viviendas Urbanas		73%	69%

Tabla 11: número de metas por objetivo (2012-2014)

NÚMERO DE METAS POR OBJETIVO			
OBJETIVO	2012	2013	2014
1	1	1	1
2	0	2	2
3	1	0	0
4	5	6	5
5	7	13	13
6	1	2	1

Tabla 12: promedio de cumplimiento de metas por objetivo (2012-2014)

PROMEDIO DE METAS POR OBJETIVO			
OBJETIVO	2012	2013	2014
1	93%	80%	44%
2	0	65%	75%
3	87%	0	0
4	70%	49%	35%
5	89%	83%	59%
6	86%	73%	69%

Con relación al primer objetivo “Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos”, desde el 2012 al 2014, las metas han estado orientadas a las ciudades principales de tipo A y tipo B. Las metas han estado centradas en la recaudación y aumento del impuesto predial. Las municipalidades tipo A han tenido un mejor rendimiento en el cumplimiento que las de tipo B y se ha visto que a través de los años ha ido disminuyendo el cumplimiento de metas promedio anual. En el 2014, se presenta una gran baja de alrededor de 30% lo que se puede explicar debido a que la coyuntura electoral pudo haber influido. Existen pocas metas para este objetivo, sin embargo, ya se encuentran de cierta forma institucionalizadas a través de los años. El rector encargado de dicho objetivo en su totalidad fue el MEF.

Con relación al segundo objetivo “Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública”, las metas han estado orientadas a la totalidad de municipalidades en relación a la ejecución presupuestal a cargo del MEF. Por otro lado, también se presenta la meta a cargo de la CGR relacionada al registro en el Sistema de Información de Obras Públicas. Al igual que en el objetivo anterior, se centra en dos metas y los responsables son pocos (MEF Y CGR). Se empezaron a diseñar metas para este objetivo en el 2013 y han seguido vigentes para el 2014. El cumplimiento de la meta de ejecución presupuestal presenta mejoría en el 2014, la cual puede estar motivada por la coyuntura electoral. En general el objetivo presenta tasas altas de cumplimiento de metas.

En lo relacionado al tercer objetivo “Reducir la desnutrición crónica del país”, las metas no han tenido continuidad. Solo se desarrollaron en el año 2012 para todas las municipalidades, excepto las de ciudades no principales de menos de 500 VVUU. Sólo se diseñó una meta a cargo del MIDIS y obtuvo altos índices de cumplimiento.

Para el cuarto objetivo “Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local”, se observa que las metas en su

mayoría han estado a cargo del MEF y han estado relacionadas al TUPA, reducción de plazos y no exigir requisitos que no se encuentren expresos en la ley en temas de licencias de funcionamiento y habilitación de edificaciones urbanas. Las metas han variado en diseño y parámetros, pero han girado en torno a los temas mencionados. Los promedios de cumplimiento más bajos se encuentran en este objetivo.

Con relación al quinto objetivo “Mejorar la provisión de servicios públicos” se observa que es el objetivo que presenta más metas y más rectores a lo largo de los años 2012 al 2014. Los principales rectores han sido el MIDIS y MINSA. Las metas han estado dirigidas a todos los tipos de municipalidades y se observa que no todas han tenido continuidad a través de los años. Además, para el año 2014 se presentaron los porcentajes más bajos de cumplimiento en promedio.

Finalmente, con relación al sexto objetivo “Prevenir riesgos de desastres”, se presentan pocas metas y solo dos rectores a cargo: VIVIENDA y MEF. Se presentaron metas en todos los años y el promedio de cumplimiento más bajo fue en el 2014.

A modo de cierre de este capítulo, se debe recordar que el PI es una herramienta compleja en su concepción ya que en su proceso se debe garantizar una buena elaboración de las metas, un constante acompañamiento a las municipalidades para que puedan cumplirlas y una evaluación detallada para poder premiarlas. Todo ello, con una muy buena coordinación entre todos los actores involucrados. A lo largo del periodo de evaluación que se ha tomado (2012-2014), se puede ver que existe un mejor cumplimiento de las metas de forma estacional y que no necesariamente la herramienta prioriza sus 6 objetivos de la misma manera.

CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA

El presente capítulo tiene como objetivo definir la metodología que se utilizará en la investigación. En este sentido, se comenzará definiendo los tipos de investigación que se abordarán.

1. Tipos de Investigación

Según Sierra, (2001), los tipos de investigación social son distintos según se atiende a los siguientes aspectos de la investigación social: su finalidad, su alcance temporal, su profundidad, su amplitud, sus fuentes, su carácter, su naturaleza, su objetivo, el ambiente en que tienen lugar, los tipos de estudios a que den lugar. En el siguiente cuadro se muestran las divisiones y en los tipos en los que se subdividen.

Tabla 13: cuadro resumen de la metodología

TIPOS DE INVESTIGACIÓN SEGÚN SU	DESAGREGADO POR TIPOS	
Finalidad	Básica Aplicada	
Alcance temporal	Seccional Longitudinal	Retrospectiva Prospectiva De panel De tendencia
Profundidad	Descriptiva Explicativa	
Amplitud	Microsociológica Macrosociológica	
Fuentes	Primarias Secundarias Mixtas	
Carácter	Cualitativas Cuantitativas	
Naturaleza	Documentales Empíricas Experimentales Doctrinales	
Marco	De campo De laboratorio	
Los estudios que dan lugar	Piloto Evaluativas Informes sociales De un caso Sondeos Encuestas Replicación	
Objeto sobre	Disciplinas Instituciones sociales Sectores sociales	

Adaptado de: Sierra (2001)

En relación, dichos aspectos, la presente tesis tiene las siguientes características:

- a) Finalidad: según su finalidad, la presente tesis es una investigación básica debido a que busca generar conocimiento y comprensión de un fenómeno social determinado que es la aplicación de una herramienta de gestión pública basada en incentivos que busca modificar de manera positiva el comportamiento de los gobiernos regionales y locales (municipalidades). La finalidad es saber si el incentivo como tal es insuficiente para lograr esa mejora en la gestión de los municipios a nivel nacional. Sin embargo, también tiene un corte parcial de investigación aplicada, debido a que se pretenden generar conclusiones que brinden pautas de mejora del propio plan y sus lineamientos.
- b) Alcance Temporal: existen dos enfoques, el longitudinal y el seccional. La tesis cuenta con ambos enfoques. Con relación al longitudinal, la tesis pretende analizar la teoría en la que se basa la creación del Plan de Incentivos influenciado por la teoría del New Public Management y de incentivos que se nutren de distintas corrientes y teorías de la gestión de instituciones privadas. Además, de forma pertinente se profundiza la teoría de incentivos y su aplicación en el sector público. Por otro lado, se analizará el contexto de en el que se crea la herramienta del Plan de Incentivos para el caso peruano y cómo ha ido evolucionando en base a los resultados alcanzados. En lo relacionado al seccional, se realizará un estudio de caso de una meta en específico del Plan de Incentivos para el segundo semestre del 2014.
- c) Profundidad: existen tres tipos de investigación: descriptiva, exploratoria y explicativa. En este caso, la presente investigación es exploratoria y explicativa. En primer lugar, es exploratoria debido a que la herramienta del Plan de Incentivos como tal aplicada al caso peruano es un modelo nuevo que se diseña de manera particular para incentivar la mejora en la gestión municipal. La tesis busca generar un análisis basado en la efectividad en el cumplimiento de las metas de esta nueva y joven herramienta, además de complementar ello con información cualitativa. Por otro lado, la investigación es explicativa debido a que pretende medir variables y las relaciones de éstas para determinar la influencia que tienen en el desempeño del Plan de Incentivos.
- d) Amplitud: La investigación puede ser de tipo microsociológica y macrosociológica. En primera instancia, la investigación es macrosociológica porque evalúa el comportamiento del total de municipalidades a nivel nacional -que sobrepasa las 1800- en relación a la efectividad de respuesta ante el Plan de Incentivos medida a través del cumplimiento de metas. Para el estudio de caso, la investigación se centrará en un tipo de municipalidad -las de ciudades

principales tipo B- que consta de 209 municipalidades por lo que también posee un análisis microsociológico.

- e) Fuentes: La investigación está basada en datos secundarios y primarios. Los secundarios son la bibliografía recabada para el marco teórico, la estadística del cumplimiento de las metas del Plan de Incentivo a lo largo de su aplicación desde su creación, leyes, normas legales y data estadística y bibliografía complementaria. Las fuentes primarias son las entrevistas a profundidad que se hicieron a distintos actores claves (evaluadores de la meta 42 del plan de incentivos), especialistas académicos en el tema de incentivos y herramientas de gestión pública, y representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, el Consejo Nacional de la Competitividad y los relacionados a los gobiernos municipales. Por otro lado, otra fuente primaria también fue el análisis realizado a las capacidades endógenas de las municipalidades (presupuesto, recursos humanos y acceso a internet) relacionado al cumplimiento de metas por municipalidades para el año 2014¹⁹.
- f) Carácter: la investigación puede ser de carácter cualitativo o cuantitativo. Ambos se complementan. Para el caso puntual de esta investigación, se usan ambos tipos. En la parte contextual se hace gran uso de la parte cuantitativa para la tabulación de porcentajes y ratios de cumplimiento de las metas del PI basada en la información histórica. Para la parte cualitativa, se realizaron entrevistas a profundidad a distintos actores claves como se menciona anteriormente en la enumeración de fuentes primarias para la investigación.
- g) Naturaleza: Según su naturaleza, las investigaciones pueden ser empíricas, experimentales, documentales o encuestas. En este caso, la presente tesis posee naturaleza documental debido a que para la creación del marco teórico se basa en información y documentos académicos que fundamentan directa e indirectamente la creación del Plan de Incentivos a través de la aplicación de la Nueva Gestión Pública, gestión por resultados y la teoría de incentivos. Por otro lado, también tiene naturaleza empírica debido a que se analiza la efectividad de logros de las metas que conforman el plan de Incentivos a través del tiempo, es decir, se trabaja con hechos de experiencia directa no manipulados.
- h) El objetivo social al que se refiere: principalmente está enfocado al estudio de los incentivos como herramienta en la gestión pública que busca fomentar la mejora en la gestión de gobiernos locales de forma sostenible. El objeto social es analizar estos incentivos, lo que

¹⁹ Se usa sólo información de ese año debido a que el INEI cuenta con información para ese año.

implica observar el funcionamiento, logros, fortalezas y debilidades de Plan Incentivos para generar recomendaciones que permitan mejorarlo. Desde una mirada macro, la gestión pública representa el gran objeto social que se analiza, cómo el gobierno nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas crea una herramienta basada en incentivos económicos principalmente para dar solución al nivel deficiente de gestión que se presentaba en las municipalidades.

- i) Según el marco en que tienen lugar: existen dos de este tipo, de campo y de laboratorio. En este caso es una investigación de campo en el sentido de que se evalúa el funcionamiento de la herramienta en un ambiente natural: las municipalidades, además de lo realizado en relación al análisis a las instituciones y organizaciones involucradas en el diseño e implementación del plan.
- j) Tipos de estudios a que dan lugar: según Sierra menciona los siguientes: estudios piloto, investigaciones evaluativas, los informes sociales, los estudios de replicación y el método de casos. Esta investigación es evaluativa tal como lo define (Sierra, 2001, p. 36) porque “tiene por objetivo apreciar y enjuiciar el diseño, ejecución, efectos, utilidad y el grado en que alcanzan los objetivos pretendidos los programas de acción social llevados a cabo en algún campo con el fin de corregir las deficiencias que pudieran corregir las deficiencias que pudieran existir o reajustes necesarios”

2. Fases de la investigación:

En los capítulos anteriores se ha descrito la importancia de la investigación, así como los principales conceptos alrededor del tema en el marco teórico, de modo que se ha podido uniformizar conceptos claves y los criterios con los que se pretende abordar la investigación. Asimismo, se ha desarrollado en el marco conceptual cómo se crea el Plan de Incentivos y como ha sido su evolución desde su puesta en marcha hasta el segundo periodo de 2014. Con ello se inició la investigación y a continuación, se detallará las fases por las que transcurrió la investigación, así como los próximos pasos a seguir.

2.1. Revisión de Literatura

Con la finalidad de establecer un marco de acción base, se ha recogido información secundaria publicada en diversos papers, investigaciones, libros y revistas que contengan información acerca del New Public Management – Nueva Gestión pública, la crítica que se le hace a la misma y un enfoque bibliográfico orientado al análisis de la teoría de incentivos.

Todo ello servirá para contar con la teoría clara para entender el enfoque y diseño del Plan de Incentivos como herramienta que se desprende del New Public Management, además de contrastar en la práctica dichos postulados con lo que se viene haciendo con el PI.

2.2. Delimitación Conceptual

En el segundo capítulo, se puede observar cómo se realizó una delimitación conceptual de toda la información secundaria recopilada. Esta fase, tiene por objetivo delimitar un marco de acción de la investigación que tiene como principal finalidad conocer a fondo en qué consiste el plan de incentivos como herramienta de gestión y los resultados que ha ido teniendo desde su puesta en marcha. El segundo capítulo se dividirá en las siguientes partes:

2.3. Antecedentes al Plan de Incentivos

En esta fase, se describe la situación de las municipalidades antes de la implementación del Plan de Incentivos, donde se detalla información estadística del desempeño de las mismas en temas de gestión y logro de resultados. Esto da pie a que se fundamente en gran medida la creación del Plan, además de otros aspectos complementarios como la voluntad política y la ventana de oportunidad que se tenía en dicho momento.

2.4. Plan de Incentivos

En este apartado, se desarrolla en qué consiste la herramienta del Plan de Incentivos, cómo es que funciona, el diseño y la articulación entre actores involucrados. En primera instancia, se revisará el marco legal que ampara su creación y posterior fusión. Luego, se expone cuáles son sus etapas y la dinámica que se da entre actores para implementarla.

2.5. Resultados alcanzados

En este apartado, se presentan y describen los resultados alcanzados divididos en dos fases: la primera, enfocada en los años 2010-2011 donde se presenta la primera versión del Plan de Incentivos (PI) y donde de forma paralela se venía desarrollando el Plan de Mejora Municipal (PMM); la segunda, donde se analiza el periodo 2012-2014 que ya representa al Plan de Incentivos a la Mejora y Modernización de la Gestión Municipal como se conoce actualmente.

Ambos análisis se basan en información estadística recabada de fuentes secundarias como las del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el cumplimiento de las metas de las municipalidades, los responsables por metas que generalmente son ministerios, la evolución o decremento de los logros alcanzados, entre otros. En esta fase, se busca más describir que generar un análisis profundo, el análisis se hará de manera detallada en el siguiente capítulo.

2.6. Conclusiones

En esta parte, se desarrollarán conclusiones que sinteticen de manera clara qué es el plan de incentivos, cómo ha ido evolucionando y cuáles han sido sus resultados y principales características desde su implementación en 2010 hasta el segundo periodo de evaluación de 2014.

3. Trabajo de campo: entrevistas a profundidad

Los actores claves son el Ministerio de Economía y Finanzas, el Consejo Nacional de la Competitividad, la Cooperación alemana (GIZ), las municipalidades, la consultora encargada de la evaluación de la meta 42: PROYECTA SAC. y Ciudadanos al Día (CAD).

Tabla 14: Cuadro de entrevistados

Nº	Entrevistado	Cargo	Relevancia
1	Jorge Nicho	Coordinador del Plan de Incentivos –MEF-DPP	Información del PI
2	Luis Zapata	Responsable de asistencia técnica y Capacitación PI – MEF -DPP	Información del PI
3	Aldo Chaparro	Funcionario Municipal	Información del PI
4	María Teresa Pérez-Bonany	Directora de PROYECTA S.A.C.	Información de la Meta 42
5	Mayen Ugarte	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
6	Sara Arobes	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
7	Juan Carlos Pasco	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
8	Guiselle Romero	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
9	Javier Valverde	Gerente de Ciudadanos al Día	Opinión sobre el PI
10	Verónica Lazo	Funcionaria Municipal	Información sobre la Meta 42
11	Raúl Molina	Especialista en Gestión Municipal	Opinión sobre el PI
12	Karla Cruz	Evaluador – meta 42	Información sobre la Meta 42
13	Jonathan Silva	Evaluador – meta 42	Información sobre la Meta 42

3.1. Análisis del Plan de Incentivos

En esta sección, se desarrollará el análisis integral del Plan de incentivos como herramienta, teniendo como foco principal cuatro variables con las cuales se piensa evaluar la efectividad del plan.

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN: ¿El incentivo, tal como se plantea, es suficiente para modificar el comportamiento de las municipalidades de manera sostenible?

HIPÓTESIS: El incentivo es insuficiente para modificar el comportamiento de las municipalidades de forma sostenible. Existen problemas tanto endógenos de la propia gestión de las municipalidades (V1: capacidad) como problemas exógenos a ellas que dependen del diseño del Plan de Incentivos en sí mismo como la poca claridad de los objetivos que se buscan con la herramienta (V2: Objetivos claros), la división de municipalidades que genera una complejidad relativa para lograr las metas (V3: división de municipalidades) y el nivel de especialidad sobre la meta evaluada de la entidad responsable de dicha meta (V4: rectores) que hacen que el incentivo monetario pueda lograr un cambio en primera instancia, pero que no logre modificar el comportamiento de manera sostenible.

Tabla 15: Cuadro de variables y justificación

VARIABLES	DESCRIPCIÓN	JUSTIFICACIÓN
Objetivos claros de la herramienta	Qué se busca con el plan de incentivos para las municipalidades, si bien cuenta con 6 objetivos actualmente, ¿las metas que se diseñan responden a alcanzar dichos objetivos?, ¿dichas metas son deseable o prioritarias para alcanzarlas?	Según la teoría de incentivos revisada, una condición básica para que los incentivo sean efectivos, es que se tenga claro a través de objetivos e indicadores medibles qué se busca con dicha herramienta. ¿El PI cumple con dicha condición o se está perdiendo el foco de lo que se busca lograr?
División de las municipalidades	Existe una división de municipalidades que las agrupa en cuatro tipos. Dentro de ellas se las agrupa por variables demográficas, relación urbano-rural y de capacidad de recaudación de impuestos principalmente. ¿Estas variables son las únicas que deben ser tomadas en cuenta?	Es importante analizar la división de municipalidades porque implica que se diseñen metas con cierto nivel de complejidad y estrategias de alcance y acompañamiento dependiendo las capacidades de los grupos. Si existe mucha heterogeneidad, los incentivos no son tan potentes.
Rector de la Meta	Por cada meta existe una entidad responsable de diseñar las metas, evaluarlas y seguir el proceso de acompañamiento a las municipalidades. Algunas son especialistas en los temas abordados y otras lo son en menor medida.	Con dicha variable se pretende evaluar la importancia de contar con una entidad especialista y competente en la meta que evalúa.
Capacidad de las municipalidades	La capacidad endógena de las propias municipalidades como los recursos humanos, presupuesto anual, acceso a internet, etc., ¿Son importantes para tener un mejor desempeño en el cumplimiento de metas?	El incentivo por sí solo no genera cambios sostenibles, según la teoría, sino que deben existir factores que lo soporten como capacidades endógenas de los individuos o grupos.

3.2. Análisis de la evolución del diseño de la herramienta

En este apartado, se analizarán las etapas por las que pasa el diseño de la herramienta, que empieza desde 2009 con la aprobación del PI mediante ley y paralelamente la creación del PPM mediante Decreto Supremo, para ya en el 2011 unirse y conformar lo que hoy es el Plan de Incentivos a la Mejora y Modernización Municipal. Se evidencian los cambios tanto en el diseño de las metas y su complejidad, las entidades encargadas que se van integrando al plan y su protagonismo en el mismo entre otras observaciones relevantes.

3.3. Análisis de los resultados obtenidos

En este apartado, como su nombre lo indica, se analizarán los resultados que se fueron obteniendo en los distintos periodos de evaluación. Además, se complementa con información primaria obtenida de las entrevistas a profundidad a los distintos actores involucrados, tomando en consideración las variables que se buscan analizar que son las de complejidad, especialidad y capacidad.

3.4. Análisis de la Meta 42 del PI (2014-II)

En este apartado, se desarrollará el análisis del estudio de caso que está enfocado en la meta 42 del Plan de Incentivos para el año 2014: Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.

Se buscará validar la hipótesis usando las variables descritas anteriormente para responder al bajo logro de efectividad de esta meta puntualmente, que solo obtuvo un 11 % de logro (uno de los más bajos en el año 2014).

3.5. Conclusiones y Recomendaciones

Finalmente, en este apartado se presentarán las conclusiones generadas de la investigación en todas sus etapas, enfocadas en responder a la pregunta de investigación y validar la hipótesis propuesta. También se harán recomendaciones que se desprenden de los hallazgos encontrados.

CAPÍTULO V: ANÁLISIS DEL PI Y LA META 42 DEL AÑO 2014

1. Análisis de la suficiencia del incentivo en la herramienta

La presente investigación busca responder si el incentivo, tal como se propone en la herramienta del PI, puede generar cambios sostenibles en las municipalidades. La hipótesis que se plantea es que dicho incentivo por sí solo no puede generar cambios sostenibles, sino que debe estar acompañado de otras variables o factores claves, especialmente en su aplicación en el sector público. En este capítulo se desarrolla el análisis de los hallazgos en torno a cuatro variables: la claridad de objetivos del PI, la división de las municipalidades, el rol de los rectores y la capacidad de las municipalidades. Con ello se espera validar o desestimar la hipótesis y la relevancia que tendrían dichos factores en el cumplimiento de las metas del PI.

1.1. Hallazgos con relación a los objetivos del PI

A lo largo de los años 2010-2014, el PI ha sufrido distintas variantes en su diseño. En relación con ello, cada objetivo del PI tenía una o dos metas como máximo y el rector principal era el Ministerio de Economía y Finanzas y para el PMM, las metas eran diseñadas con el apoyo de algunos ministerios.

Luego de la fusión del PI y PMM en 2012, se comienza con el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, tal como se conoce ahora. Los objetivos anteriores de ambas herramientas fusionadas se mantuvieron y se agrega uno más: prevenir el riesgo de desastre, sin embargo, también se suscitaron otros cambios. Se observó que tanto la cantidad de actores (rectores) y metas ha ido creciendo. Lo que significa que los procesos derivados de coordinación, diseño, acompañamiento y evaluación también eran mayores.

¿Por qué es importante observar y analizar dicho detalle? Como se menciona en la teoría, para aplicar planes de incentivos es importante mantener claridad en los objetivos, en el método de evaluación para éstos además de tener especial cuidado cuando se cuenta con muchos principales, entre otros factores.

El pago por desempeño no es sustituto de una buena administración. Las instrucciones ambiguas, la falta de claridad de los objetivos, la selección inadecuada y el entrenamiento insuficiente, la falta de recursos y una fuerza de trabajo sin liderazgo son factores que impiden un buen desempeño (Chiavenato, 2009, p. 338).

Algunos especialistas mencionan que, para el caso en particular de la herramienta, se ha perdido un poco el horizonte de qué se busca lograr a través de las metas que se vienen incluyendo, sería necesario hacer alguna distinción entre lo prioritario y lo deseable.

- *La herramienta debe servir para priorizar temas, delimitar indicadores claros basados en una planificación sería para uno o dos temas puntuales [...] Las metas no deberían responder a lo que le provoca a cada ministerio, sino que éstas deberían responder a indicadores que resulten de los objetivos planteados* (Mayen Ugarte, comunicación personal, 20 de enero, 2016).
- *Las herramientas de incentivos son buenas, pero no producen resultados solas, el PI es un buen instrumento, pero tiene algunos problemas propios de diseño y del marco en el que opera. [...] Si este fuera un instrumento enmarcado en una política pública más transversal de reforma y fortalecimiento de las municipalidades sería mucho más potente de lo que es [...] Se debe tener en claro qué capacidades por tipos de municipalidad se deberían de tener* (Raúl Molina, comunicación personal, 15 de enero, 2016).
- *Es importante que se tenga claro qué se busca con la herramienta, qué cambios prioritarios busco en las municipalidades [...] se ha ido perdiendo un poco eso con la inclusión de algunas metas* (Juan Carlos Pasco, comunicación personal, 22 de diciembre, 2015).

Al no tener muy en claro cuáles son los principales sub-objetivos a trabajar por cada objetivo, las metas no necesariamente responden directamente a lograrlo. Si bien existe claridad en ciertos objetivos como los de recaudación de impuestos y simplificación de trámites -ya que su campo de acción es acotado-, existen otros objetivos como el de mejora de provisión de servicios públicos donde se integran diversas metas que no necesariamente son prioritarias.

Desarrollando aún más la idea, se observa que las metas derivadas del objetivo de incrementar los niveles de recaudación de tributos están relacionadas principalmente a la recaudación del impuesto predial. Por otro lado, el objetivo de simplificación de trámites, que está ligado al TUPA, licencias de funcionamiento y edificaciones urbanas, tiene relación directa con la mejora de clima de negocios. Sin embargo, cuando se habla del objetivo de la mejora de servicios públicos encontramos metas como “implementar ciclovías” hasta “implementar programas de actividad física”. De este objetivo se han desprendido a lo largo del 2010 hasta el 2014, alrededor de 23 metas distintas con la participación de aproximadamente 10 rectores

diferentes, mientras que en los dos primeros objetivos -incremento de recaudación y simplificación de trámites- son 10 metas en el mismo periodo a cargo de un solo rector: el MEF.

Con relación al cumplimiento de los objetivos se observa que, como se describe en el segundo capítulo, la densidad de metas por objetivo en realidad no afecta directamente el cumplimiento de éste ya que, por ejemplo, el objetivo que presenta menor cumplimiento es el de simplificación de trámites, el cual tiene pocas metas. El detalle se encuentra cuando por periodo se presenta mayor densidad de metas para algunos tipos de municipalidades. Se observa que las que usualmente tienen mejor cumplimiento promedio son las municipalidades de ciudades no principales, las cuales poseen menos metas por período.

Una de las interrogantes sería: ¿por qué las municipalidades de ciudades no principales poseen pocas metas? La razón está principalmente orientada a que para este grupo de municipalidades se priorizan ciertos objetivos, temas muy puntuales. Lo que se infiere de ello, es que al tener pocas metas pueden centrar sus esfuerzos a cumplir la gran mayoría de éstas.

Por otro lado, también sustentado en la teoría, el aumento de principales y la coordinación entre éstos dificulta que el incentivo sea más potente. Existe una tendencia a que se tenga un mayor índice de cumplimiento de metas en los inicios del PI, allá por el 2012 (2012: 31 metas, 2013: 51 metas y 2014: 54 metas). Las razones podrían desprenderse de que, con menor cantidad de metas, los diferentes tipos de municipalidades canalizaban sus esfuerzos en cumplir casi todas las metas porque eran pocas. En cambio, cuando existen muchas metas, las municipalidades realizan una suerte de análisis costo-beneficio y destinan esfuerzo a cumplir solo algunas, que no necesariamente son las más importantes o complejas.

Este fenómeno se desprende de la teoría que nos dice que los trabajadores públicos usualmente realizan muchas funciones a la vez, lo que hace que trabajen en función de las labores que les serán más recompensadas o escogen la estrategia que les permitan realizar el mayor número de actividades. En ambos casos, cuando los planes de incentivos cuentan con tantos objetivos o metas pueden llegar a generar un incentivo perverso que hace que las municipalidades escojan solo cumplir algunas.

Otro detalle que es relevante observar es cómo se premian las metas, si es que existen criterios claros para establecer los ponderados de premio para las metas y si éstos influyen en el cumplimiento. En teoría, al ponderar se entiende que existe la idea de “incentivar” más algunas metas para que se logren los objetivos de mejor manera.

En un principio, aparentemente, no existía un criterio claro ya que el especialista en gestión pública y miembro del equipo creador de PI, Aldo Chaparro (comunicación personal, 28 de diciembre, 2015) comenta que “al ser pocas metas se estableció que para las municipalidades más grandes era prioritario el tema de recaudación y para las más pequeñas, los temas sociales y de desnutrición debían ser los más valorados en la ponderación”.

Actualmente, según Luis Zapata (comunicación personal, 22 de enero, 2016) miembro del equipo a cargo del PI, los criterios no están preestablecidos con una fórmula. El principal criterio que se toma en cuenta para establecer ponderados es responder a la pregunta: ¿cuáles son las metas que les implican mayor esfuerzo a las municipalidades? Esfuerzo entendido como destinar mayores recursos para lograrlas como tiempo, dinero, recursos humanos, etc.

No se encuentra una tendencia clara si el ponderado de premio por meta influye en el mayor o menor cumplimiento que alcanzan las metas; sin embargo, se observa que las metas que más pagan son las relacionadas al aumento en la recaudación de impuesto predial pero no son, necesariamente, las que tienen mayor cumplimiento. Ellas usualmente se encuentran en un cumplimiento medio. En algunos años como en el 2013, en las municipalidades principales se observó que las metas con menor ponderado fueron las que mayor cumplimiento alcanzaron en su mayoría.

Ahora, se complementará estos hallazgos con el análisis de las variables que podrían estar influyendo en el desempeño de las municipalidades.

1.2. Análisis de los rectores (2012- 2014)

Los rectores de las metas están encargados de,

- Diseñar la propuesta de meta y elaborar el instructivo y guía.
- Garantizar la asistencia técnica a las municipalidades para el cumplimiento de meta.
- Informar al MEF los resultados de la evaluación realizada a cada municipalidad.

Es decir, de los rectores depende en gran medida el éxito de la herramienta porque diseñan las metas que deben de contribuir a lograr los objetivos del PI; deben de asistir técnicamente a las municipalidades lo que implica generar material, hacer reuniones, tener comunicación constante, entre otras actividades, y -además- deben de evaluar para determinar los logros alcanzados.

Pero ¿qué pasa cuando el rector que propone la meta no es el que tiene las competencias directas de acuerdo a ley en materia de lo que pretende evaluar? Esto se da principalmente en el caso del MEF que, a través del Consejo Nacional de la Competitividad, se encarga de metas

relacionadas a simplificación administrativa, licencias de funcionamiento y edificaciones urbanas. En el caso de simplificación administrativa, es la Secretaría de Gestión Pública, que se desprende de la Presidencia de Consejo de Ministros, la encargada funcional tal como se menciona entre sus funciones:

Asesorar a las entidades en materia de simplificación administrativa y evaluar los procesos de simplificación administrativa en relación con el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de las entidades del Poder Ejecutivo, para lo cual está facultada a solicitar la información que requiera, y emitir directivas y/o lineamientos (Secretaría de Gestión Pública, 2016).

En caso de licencias de funcionamiento, no se cuenta con rector funcional y, en por el lado de edificaciones urbanas, el encargado funcional es el CENEPRED tal como lo menciona su Reglamento de Organización y Funciones a través de la Dirección de Gestión de Procesos:

Proponer a la Jefatura del CENEPRED las reformas normativas que aseguren y faciliten los procedimientos técnicos y administrativos en materia de seguridad, referidos a las Inspecciones Técnicas de Seguridad de Edificaciones (CENEPRED, 2016).

Lo que sucede en estos casos es que a pesar de que el CNC mantiene coordinación tanto con la SGP y CENEPRED para generar los materiales, es él -a fin de cuentas- el que se encarga del diseño de la meta, el acompañamiento y las evaluaciones a las municipalidades. Esto en la práctica genera que no siempre se brinden las mejores respuestas y que el acompañamiento no necesariamente sea el más especializado.

- *El MEF ha pasado de un enfoque donde él hacía todo, para ahora -que ha crecido el PI- comprometer a los sectores. Ese cambio me parece positivo porque le estás traspasando al responsable real su rol, sin embargo, no todos los que proponen las metas tiene la capacidad para acompañar la meta, pero les parecía interesante hacer el indicador (Juan Carlos Pasco, comunicación personal, 22 de diciembre, 2015).*

Se explica mejor este problema, al cruzar estos casos en los que el rector es el MEF. Se genera un comparativo de cuando el MEF se encarga de mejorar la recaudación del impuesto predial y mejorar la ejecución de proyectos de inversión versus las metas en materia de simplificación de trámites en los últimos tres años:

Tabla 16: resumen de cumplimiento de metas del MEF

2012-I					
Recaudación/ aumento del impuesto predial	97.5	97.5	TUPA	81.5	79.75
			Simplificación administrativa en días (licencias/habilitaciones urbanas y edificaciones)	78	
2012-II					
Recaudación/ aumento del impuesto predial	88.5	88.5	Simplificación administrativa en días (licencias/habilitaciones urbanas y edificaciones)	54.5	54.5
2013-I					
Recaudación/ aumento del impuesto predial	79.5	66.4	TUPA	33	48.75
Ejecución presupuestal	53.25		Simplificación administrativa en días (licencias/habilitaciones urbanas y edificaciones)	64.5	
2013-II					
Recaudación/ aumento del impuesto predial	79.5	65.9	TUPA	61.5	40.75
Ejecución presupuestal	52.25		Simplificación administrativa en días (licencias/habilitaciones urbanas y edificaciones)	20	
2014-I					
Recaudación/ aumento del impuesto predial	57	67.13	Simplificación administrativa en días (licencias/habilitaciones urbanas y edificaciones)	55%	55
Ejecución presupuestal	77.25				
2014-II					
Recaudación/ aumento del impuesto predial	16.5	39.8	TUPA	28	28.5
Ejecución presupuestal	63		Simplificación administrativa en días (licencias/habilitaciones urbanas y edificaciones)	29	

Como se observa en el cuadro, ha existido una tendencia constante de menor cumplimiento en promedio para las metas relacionadas al TUPA y simplificación administrativa (licencias y habilitaciones urbanas y edificaciones), si las comparamos a las de recaudación impuesto predial y ejecución presupuestal. Ello demuestra -de cierta manera- que es una constante o existe una tendencia de menor cumplimiento histórico de las metas que no son por norma competencia del CNC.

Es importante mencionar también, que las demás metas que no pertenecen al MEF, sí están propuestas por los rectores especialistas de acuerdo a la normativa vigente. Los rectores históricos que han propuesto metas son los siguientes: MIDIS, MINSA, CGR, MINISTER, MINAM, VIVIENDA, MIMPV, CONADIS, MMP, MINEDU, MIMP, IPD y PCM.

Además, otro detalle importante para analizar es la concentración y densidad de metas por período para los rectores, donde se observa que históricamente el MEF ha tenido más metas a cargo en todos los periodos a excepción del periodo 2012-2. A lo largo de los 6 periodos que se analizan, el MEF ha tenido una efectividad de cumplimiento promedio baja en relación con los demás rectores. En los periodos 2012-2, 2013-1 ocupó el último lugar; en el 2013-2 ocupó el penúltimo lugar y en ambos periodos del 2014 estuvo en antepenúltimo lugar. De cierta forma, se puede inferir que la concentración de metas para un solo rector puede influenciar en su efectividad de cumplimiento. Sin embargo, también se da que para el caso de rectores que tiene pocas metas por período como el MINAM también se pueden presentar desempeños bajos o por debajo del promedio como en los periodos 2012-1, 2013-1, 2013-2, 2014-1 y 2014-2.

Si bien no es determinante la cantidad de metas por período, se entiende que existe un mayor esfuerzo de los que concentran más metas como el MEF ya que deben acompañarlas y destinar más recursos para el diseño y la evaluación también.

Por otro lado, también se presenta uno de los problemas que aqueja a la gestión pública en general -y que se ha mencionado como factor a tomar en cuenta para implementar incentivos en el sector público- que es el problema de la carrera pública en el Perú y la alta rotación del personal. Existen equipos dentro de los rectores que se encargan de promover las metas y estar a cargo de las acciones derivadas de lo que ello amerita como el acompañamiento y diseño de materiales. Sin embargo, qué pasa si es que la meta es aceptada en un determinado año y, al siguiente, el equipo que estuvo a cargo de su formulación ya no está para hacerse cargo de ella: la continuidad de la meta peligra en el PI.

- *Desde mi experiencia en la secretaria (SGP), quisimos ver el tema de simplificación administrativa a través de una meta en mayo de 2014, sin embargo, hubo un cambio de equipo, y no se pudo continuar con la meta (Juan Carlos Pasco, comunicación personal, 22 de diciembre, 2015)*
- *En el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar, hubo una fuerte lucha con la alta dirección del MIDIS para que la meta de nosotros (QALI WARMA) entre porque competíamos con varias metas dentro del ministerio, el diálogo con el MEF fue más fluido. El equipo influyó mucho a que la*

meta sea la escogida para ser propuesta al MEF. (Guiselle Romero, comunicación personal, 4 de febrero, 2016)

- *Yo había encontrado la fortaleza de la herramienta y quería seguir usándola con otras metas para el siguiente año (MIDIS – QALI WARMA), pero cuando yo me fui en septiembre del 2013 y también se fueron varias personas del equipo que estuvo en la formulación de la meta, la meta se cayó y no se continuó. (Guiselle Romero, comunicación personal, 4 de febrero, 2016)*

Recapitulando, hasta ahora se han mencionado tres detalles importantes sobre el rector: debe ser competente y especialista en la meta que está evaluando, existe cierta tendencia de menor cumplimiento cuando se concentran muchas metas por período para un solo rector y -como en el sector público en general- los rectores también sufren de la alta rotación de personal y fuga del conocimiento y experiencia alcanzados, lo que genera que no se les dé continuidad a las metas. Dichos problemas son del marco general en que se ejecuta la herramienta.

Ahora bien, es necesario hablar de los rectores y sus principales tres funciones: formular, capacitar y evaluar.

En primer lugar, para formular, los rectores también deben tener consideraciones específicas para las metas: (1) Ser de competencia municipal, (2) estar vinculadas a objetivos del PI, (3) establecerse según clasificación municipal, (4) preferentemente, estar vinculadas a los Programas Presupuestales (PP) con articulación territorial, (5) Considerar un análisis básico de costeo de implementación, (6) ser sujetas a evaluación y seguimiento, (7) ser graduables, (8) ser sostenibles y (9) ser viables. (Dirección General de Presupuesto Público, 2016)

Según algunos especialistas, al no tener en claro las prioridades del PI desde la perspectiva del MEF, los rectores proponen lo que ellos consideran importante para sus fines individuales, que pueden ser metas deseables, pero no prioritarias.

- *Los casos en los que el Ministerio de Salud propone el tema de las ciclovías o también recuerdo un caso en que el Ministerio de Cultura propuso contar con un colaborador bilingüe que sepa hablar la lengua de la localidad en la municipalidad y que reciba a la gente, a veces existen equipos en los ministerios que fallan mucho en proponer porque no tienen en claro los objetivos. (Raúl Molina, comunicación personal, 15 de enero, 2016)*

Algunos pueden preguntarse qué de malo tendría implementar ciclovías o tener una persona bilingüe en una municipalidad. Si bien es deseable contar con ello, se debe pensar antes en las prioridades, por ejemplo, respecto al transporte público. Esas ciclovías quitarían espacio en

las pistas y podrían ocasionar más tráfico, quizá primero se debería pensar en quitar el exceso de vehículos. Por el lado del colaborador bilingüe que reciba a las personas, las municipalidades más chicas y de menores recursos son -en su mayoría- a las que iría dirigida esta meta, no necesariamente podrían costear dicha contratación porque deberían destinar dichos recursos a obras de servicios básicos, por ejemplo. Existe bastante discusión con relación a este tema.

Por otro lado, se encuentra el problema de diseñar correctamente la meta, para que “no le saquen la vuelta”. ¿Qué quiere decir esto?, en algunas metas -principalmente las que cuentan con mayores filtros para su cumplimiento-, se ponen filtros condicionales para llegar a la totalidad de la meta y éstas, en consecuencia, valen un puntaje relativamente mayor al de los otros filtros. Por ejemplo, cuando un filtro es obligatorio para lograr la meta, las municipalidades al no pasar ese primer filtro o el que concentra la mayoría del puntaje, desisten de hacer los siguientes filtros. Además, también está la gradualidad de las metas. Es decir, que éstas puedan ir aumentando su complejidad periodo a periodo si es que se ve una mejora en el cumplimiento histórico.

Finalmente, se debe hacer mención a la mirada positiva que tienen los rectores hacia la herramienta -por eso muchos de ellos quieren tener metas dentro del PI-. Existen rectores como en el caso del MIDIS que para el año 2013 consideró al PI como una herramienta muy potente que los ayudaba a lograr sus objetivos institucionales, para el caso específico del Programa Nacional de Alimentación Escolar (QALI WARMA) se menciona lo siguiente:

La meta 20 del año 2013 del PI, consistía en supervisar y generar compromisos para la mejora de la infraestructura y/o el equipamiento para el servicio de alimentación en IIEE públicas en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma que obtuvo un 92% de cumplimiento.

- *Fue un golazo la meta 20 porque nos ayudó a que las municipalidades puedan ver la realidad de los colegios y generar compromisos de ayuda, el PI fue de gran ayuda (..) yo ya pensaba en otras metas más que podíamos proponer para los siguientes años porque es una herramienta potente (Guiselle Romero, comunicación personal, 4 de febrero, 2016).*

1.3. Hallazgos en relación con la división de municipalidades

Como se explica a lo largo de la investigación, existen 4 tipos de municipalidad. Las A y B pertenecientes a las ciudades principales y las de ciudades no principales con más de 500 y con menos de 500 VVUU. Como menciona Arobes (2014), las de ciudades principales están compuestas por 175 municipalidades que se encuentran en las 30 principales ciudades del Perú y

a 74 ubicadas en 54 capitales de provincias que cuenten con más de 200,000 habitantes (75 % de esa población como mínimo vive en zonas urbanas). Es decir, los criterios principales para la distinción de municipalidades se basaron en el aspecto demográfico y zonal.

En función a ello, Sara Arobes (comunicación personal, 21 de enero, 2016), especialista en gestión pública y encargada de la sistematización de la experiencia del PI hasta el año 2013, manifiesta que en los inicios del PI y el PMM se contaba con poca información estadística; sin embargo, aun así, se pensó hacer una división de municipalidades en 15 categorías, pero se descartó dicha división por la complejidad que implicaba a la hora de diseñar y evaluar las metas.

Ahora, 5 años después de la puesta en marcha del PI, una de las grandes observaciones a lo largo de la investigación ha sido que la actual agrupación de municipalidades no es la mejor. Dentro del mismo grupo, se encuentran municipalidades que difieren mucho en la calidad de sus recursos y la cantidad de presupuesto anual asignado.

- *Para SERVIR, se hizo un diagnóstico usando la división del MEF para tratar de encontrar alguna relación con variables de capacidad institucional (...) El resultado fue que la categorización no tiene mucho sentido. En las municipalidades tipo A y D se encontró que estaban más o menos agrupadas, sin embargo, en las B y C eran grupos muy heterogéneos* (Mayen Ugarte, comunicación personal, 20 de enero, 2016).
- *La división de las municipalidades es otro problema, no todas cuentan con las mismas capacidades para cumplir las metas en un mismo grupo* (Raúl Molina, comunicación personal, 15 de enero, 2016).
- *Las municipalidades están mal agrupadas, incluso ves diferencias en las tipo A y más aún en las tipo B, si se habla de ciudades principales* (María Teresa Pérez-Bonany, comunicación personal, 20 de diciembre, 2015).
- *Apoyo consultoría en el año 2013 llegó a la conclusión de que se debía reagrupar las municipalidades* (Verónica Lazo, 27 de enero, 2016).

El problema de clasificación de municipalidades, como se puede inferir de lo mencionado por los especialistas, se desprende de tomar solo algunas variables para la división (demográficas, clasificación urbano-rural y su capacidad de generar rentas).

- *Hay municipios que pueden tener mucha plata, pero no cuentan con la cantidad de gente necesaria y capacidad institucional para ejecutar los recursos y, por ejemplo, realizar obras grandes como abastecer de agua y desagüe en un año a toda la población (...) es*

difícil siquiera que puedan sacar un concurso público (Mayen Ugarte, comunicación personal, 20 de enero, 2016).

Qué consecuencias ocasiona que estén mal agrupadas: (1) relativiza la complejidad de las metas y (2) el acompañamiento a las municipalidades no funciona igual.

Cuando se habla de relativizar la complejidad de las metas se refiere a que, al diseñar algunas metas para determinado grupo de municipalidades -que aparentemente representan un grupo más o menos homogéneo-, se establecen criterios de complejidad en función a los objetivos del PI. Lo que supone que estas municipalidades tienen las capacidades endógenas necesarias para poder cumplir las metas planteadas dependiendo del grupo de municipalidades al cual pertenecen.

En contraparte, según los criterios para la división de municipalidades, no se toman en cuenta variables institucionales como cantidad y capacidad profesional de los servidores públicos, la estructura organizacional, capacidad instalada de equipos, acceso a internet, entre otros factores. Al no considerarse estos aspectos, las metas son percibidas por algunas municipalidades -especialmente las que no cuentan con capacidades institucionales fuertes-, como más complejas.

- *Le pides a la municipalidad por un lado metas relacionadas a brindar mejores servicios al ciudadano, ahí tiene sentido poderlas dividir según población porque puede significar una complejidad mayor a las que tengan mayor densidad, pero hay metas que te piden mejoras en gestión interna, eso no puede depender de la cantidad de población, sino de su capacidad institucional* (Mayen Ugarte, comunicación personal, 20 de enero, 2016).

Al relativizar la complejidad de las metas, algunas municipalidades dentro del mismo grupo podrán cumplirlas y otras no. Las que posean dichas capacidades son las que podrían cumplir en mayor medida y ganar el incentivo económico. En cambio, las que no cuenten con ellas -por más que tengan voluntad política y les sea atractivo el incentivo-, no podrían. Por ejemplo, una meta que implica contar con capacidades institucionales son los temas de elaboraciones y aprobación de documentos de gestión, mejora de procesos (simplificación administrativa) y aumentar recaudación de impuestos. En el tema puntual de los TUPA, adaptarlo implica un proceso interno tanto de adaptación técnico - legal, costeo, aprobación a través de ordenanzas entre otros factores burocráticos que meritan coordinación interna y personal técnicamente óptimo para llegar a cumplir con el proceso en los plazos estipulados.

Por otro lado, el acompañamiento a las municipalidades no se puede dar de la misma manera y surtir los mismos efectos al no contar con las mismas capacidades internas. Por ejemplo, existen algunas municipalidades dentro de un mismo grupo que poseen acceso a internet y otras que no. Las que sí posean acceso a internet tendrán mayor facilidad para recibir el acompañamiento ya que los instructivos, materiales y comunicaciones se dan mediante esta vía. En el caso de las que no cuentan con acceso a internet, tienen que esperar el oficio múltiple que puede tardar entre dos y tres semanas en llegar, lo que dificulta la comunicación y dilata el proceso para lograr la meta. Esta puede ser una de las razones porque algunas metas se estancan en el nivel de cumplimiento.

Como se ha observado, las municipalidades que tienen mayor cumplimiento relativo son las de ciudades no principales, es decir las más pequeñas con relación a las de ciudades principales. En el análisis del cumplimiento desde 2012 al 2014 del PI, se observó que las municipalidades que cumplieron todas las metas durante todos los periodos fueron 19, todas ellas de ciudades no principales (13 de las de menos de 500 VVUU y 6 de las de más de 500 VVUU).

Según los especialistas, ello se debería principalmente al reducido presupuesto con el que cuentan las municipalidades más pequeñas, es decir, el incentivo recibido del PI les puede llegar a representar un aporte importante o significativo para su presupuesto anual. Por el otro lado, las municipalidades más grandes -que en teoría tendrían mayores capacidades para cumplir las metas- no les importa mucho cumplir el PI ya que tienen mayores capacidades para generar recursos propios o, en algunos casos concretos, su costo-beneficio de alinearse a algunas leyes les representa dejar de cobrar algunos impuestos que están al margen de la ley.

- *Cuando se hacen regresiones hay un menor cumplimiento relativo de las municipalidades mayores y la hipótesis sería que es por desinterés [...] No les es atractiva la plata porque cuentan con recursos propios. Es una herramienta más sesgada a rural, es decir, las de ciudades no principales (Raúl Molina, comunicación personal, 15 de enero, 2016).*
- *Con relación a los problemas del marco en el que opera la herramienta, la estructura de financiamiento de las municipalidades es un problema porque es muy diversa según tipo municipalidad. Las grandes se financian de recursos propios, las pequeñas son financiadas de canon o de FONCOMUN [...] Éstas tienen poco dinero y, cuando aparece el plan de incentivo, van desesperados por cumplir las metas. Las metas se vuelven un fin en sí mismas y no en un medio [...] yo he escuchado alcaldes que han postergado objetivos de desarrollo por cumplir el plan de incentivo porque no tienen plata para lograr ambas cosas (Raúl Molina, comunicación personal, 15 de enero, 2016).*

- *No todas las municipalidades tienen capacidad de generar ingresos propios [...] las que ven reducidas las transferencias por canon y FONCOMUN les importa más llegar a las metas para recibir el incentivo. Es una mira presupuestal más que nada (Jonathan Silva, 18 de diciembre, 2015).*
- *Hay municipalidades que vienen incumpliendo el PI por varios años y algunas de ellas son de ciudades principales, por ejemplo, Chorrillos es una municipalidad grande que no participa porque están al margen de la norma en muchos cobros de tasas y, supongo que habrán hecho algún análisis interno que les diga que no les sale rentable alinearse a las metas de PI en materia de simplificación y recaudación de impuestos. Sin embargo, este tipo de casos son hechos aislados y no representativos, pero deben ser tomados en cuenta (Verónica Lazo, comunicación personal, 27 de enero, 2016).*
- *Las municipalidades de tamaño medio o que perciben canon no hacen un esfuerzo mayor por cumplir algunas metas porque ya que poseen más recursos presupuestales (Mayen Ugarte, comunicación personal, 20 de enero, 2016).*

Otro factor que incentiva es el reconocimiento en sí mismo y el prestigio que se pueda generar con el premio del PI. Por ejemplo, de forma interna, cuando se conforman equipos de trabajo a cargo de las metas dentro de algunas municipalidades, los funcionarios celebran cuando se cumplen las metas. Por otro lado, de forma externa, es positivo tener un alto cumplimiento de las metas, además, porque mejora la percepción de la población hacia sus gobernantes dependiendo mucho cómo se comuniquen los logros. Según los especialistas, esta variable se da en menor medida, pero también debe ser tomada en cuenta.

- *Hay municipalidades, especialmente algunas de las de ciudades principales, que por un tema de prestigio cumplen las metas, depende mucho de una decisión política para tener al PI como prioridad (Verónica Lazo, comunicación personal, 27 de enero, 2016).*
- *Hay municipalidades que arman equipos especialmente para las metas del PI y que muestran un interés por temas del prestigio (Jonathan Silva, comunicación personal, 18 de diciembre, 2015).*
- *Yo he visto que algunos alcaldes exponen a la población los logros que han tenido en el PI, lo usan también como un tema político y de aprobación de su gestión (Guiselle Romero, comunicación personal, 4 de febrero, 2016).*

En la teoría se explica que existe una motivación propia en algunos servidores públicos de comunicar resultados como un mecanismo de rendición de cuentas, lo que generaría aceptación

o reconocimiento de la población. Sin embargo, los especialistas coinciden que este factor no se presenta muy seguido en las municipalidades, son hechos un tanto aislados.

1.4. Hallazgos en relación con las capacidades de las municipalidades

En este apartado se desarrolla, en primer lugar, el análisis de los resultados por tipos de municipalidades para saber el comportamiento con relación al cumplimiento de las metas por período, para luego -con ayuda del programa Eviews- analizar cuatro variables relacionadas a las capacidades de las municipalidades. En ese sentido, los datos para analizar dichas variables son tomados de las bases del INEI para el año 2014 tanto de manera general para las 1842 municipalidades como por los cuatro tipos de municipalidades. Las variables por analizar, como se explicó en la metodología, son las siguientes:

- PRESUPUESTO: Monto presupuestal (en millones de soles).
- CONDLABPORC: Porcentaje de empleados profesionales y técnicos que laboran en una municipalidad sobre el total de colaboradores.
- TOTALCOLABOR: Número total de colaboradores de una municipalidad.
- ACCESOINTERNET: Acceso a internet (1=sí, 0=no).

1.4.1. Hallazgo y análisis de cumplimiento de metas por tipos de municipalidad

De las 1842 municipalidades, solo 19 han cumplido un 100% las metas en los 6 periodos desde el 2012 al 2014. De estas 19, 13 son municipalidades de ciudades principales de menos de 500 VVUU, es decir, cumplieron un total de 19 metas en los 6 periodos; y las 6 restantes son municipalidades de ciudades no principales con más de 500 VVUU, es decir, que cumplieron 28 metas a lo largo de los 3 años. No se presenta ninguna municipalidad de ciudades principales en este recuento.

Tabla 17: relación de municipalidades que cumplieron todas las metas (2012-2014)

Provincia – Distrito	QUÉ TIPO DE MUNICIPALIDADES SON
ISLAY-DEAN VALDIVIA	No CP, más de 500 VVUU
PISCO-INDEPENDENCIA	No CP, más de 500 VVUU
HUAURA-SAYAN	No CP, más de 500 VVUU
MAYNAS-INDIANA	No CP, más de 500 VVUU
Provincia – Distrito	QUÉ TIPO DE MUNICIPALIDADES SON
MARISCAL RAMON CASTILLA-RAMON CASTILLA	No CP, más de 500 VVUU
MOYOBAMBA-SORITOR	No CP, más de 500 VVUU
CARHUAZ-TINCO	No CP, menos de 500 VVUU
HUANTA-AYAHUANCO	No CP, menos de 500 VVUU
VILCAS HUAMAN-SAURAMA	No CP, menos de 500 VVUU
CUSCO-POROY	No CP, menos de 500 VVUU
ANTA-PUCYURA	No CP, menos de 500 VVUU
MAYNAS-NAPO	No CP, menos de 500 VVUU
OXAPAMPA-CONSTITUCIÓN	No CP, menos de 500 VVUU
EL DORADO-SAN MARTIN	No CP, menos de 500 VVUU
SANTA-CACERES DEL PERU	No CP, menos de 500 VVUU
YUNGAY-QUILLO	No CP, menos de 500 VVUU
CAYLLOMA-HUANCA	No CP, menos de 500 VVUU
LAMAS-CUÑUMBUQUI	No CP, menos de 500 VVUU
LAMAS-PINTO RECODO	No CP, menos de 500 VVUU

Las posibles causas de este comportamiento son que para las municipalidades más pequeñas el PI representa un ingreso importante en su presupuesto, lo que las hace tener una mayor responsabilidad y decisión política e institucional de llegar a cumplir las metas en cada periodo.

Las municipalidades que casi siempre cumplieron (5 periodos de los 6 posibles) fueron 121, de las cuales 99 de ellas incumplieron en el último periodo que fue el del 2014-2. Esto se pudo haber debido a que dicho periodo fue el último antes del cambio de gobierno y ya se conocía si las gestiones municipales habían sido reelectas, lo que en muchos casos significó que existiese algún tipo de decidía por continuar con las metas del PI debido a que algunas de las gestiones no continuarían.

El patrón de cumplimiento de metas por parte de las municipalidades es parecido ya que las que más cumplieron fueron las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 VVUU seguidas de las municipalidades de ciudades no principales con más de 500 VVUU.

Las 121 municipalidades que cumplieron todas las metas en 5 periodos se encuentran divididas en 90 de ciudades principales con menos de 500 VVUU, 30 de ciudades principales de más de 500 VVUU y 1 municipalidad de ciudad principal tipo B.

Tabla 18: relación de Municipalidades que cumplieron todas las metas en 5 periodos

Tipo de municipalidad	Número de Distritos
CPB	1
No CP, más de 500 VVUU	30
No CP, menos de 500 VVUU	90
Total general	121
<i>*La municipalidad de tipo CPB es Tamburco en la provincia de Abancay</i>	

De las 121 municipalidades que cumplieron en 5 periodos el total de metas, 99 fallaron en el cumplimiento de metas en el último periodo (2014-2) y se dividieron en 79 de ciudades no principales con menos de 500 VVUU, 19 de ciudades no principales con más de 500 VVUU y 1 municipalidad de ciudad principal tipo B.

Tabla 19: relación de municipalidades que cumplieron las metas del 2012 -1 al 2014-1

Tipo de municipalidad	Número de distritos
CPB	1
No CP, más de 500 VVUU	19
No CP, menos de 500 VVUU	79
Total general	99
<i>*La municipalidad de tipo CPB es Tamburco en la provincia de Abancay</i>	

En ambos casos, se sigue observando que las municipalidades que más cumplieron la totalidad de las metas en los distintos periodos fueron las municipalidades de ciudades no principales.

Por el lado de las municipalidades que nunca cumplieron la totalidad de metas en los periodos durante el 2012 al 2014, se puede decir lo siguiente:

Existen 123 municipalidades que nunca han cumplido en ningún periodo desde el 2012 al 2014 el 100% de metas asignadas.

Tabla 20: relación de municipalidades que no han cumplido con el 100% de las metas asignadas (2012-1 al 2014-2)

Tipo de municipalidad	Número de municipalidades	% Relativos al total de cada tipo
CPA	11	28%
CPB	52	25%
No CP, más de 500 VVUU	41	7%
No CP, menos de 500 VVUU	19	2%
Total general	123	

Un dato relevante es que en el 2014 las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 VVUU aumentaron de 1034 a 1037. Éstas fueron las municipalidades que se agregaron:

Tabla 21: Municipalidades nuevas de 2014

DEPARTAMENTO	PROVINCIA - DISTRITO
Ayacucho	Huanta-Canayre
Ayacucho	Huamanga-Andres Avelino Caceres Dorregaray
Ayacucho	La Mar-Anchihuay
Piura	Piura-Veintiséis De Octubre

Se puede observar que las municipalidades de ciudades principales son las que han incumplido relativamente más en relación con las de ciudades no principales. En dicho sentido, 28% de las municipalidades tipo A y 25% de las municipalidades tipo B no cumplieron con el 100% de las metas asignadas en ninguna de los 6 periodos analizados. En el caso de las más pequeñas, son las que menos han incumplido con 7% y 2 % respectivamente.

La cantidad de municipalidades que ha cumplido las metas al 100% en los periodos ha sido decreciente.

Tabla 22: cantidad de municipalidades que han cumplido todas las metas por periodo

Tipo de municipalidad	Número de distritos por periodo que cumplieron en un 100%					
	2012-1	2012-2	2013-1	2013-2	2014-1	2014-2
CPA	22	13	2	3	7	0
CPB	111	86	38	11	47	2
No CP, más de 500 VVUU	383	411	278	98	128	26
No CP, menos de 500 VVUU	925	767	594	370	275	46
Total general	1441	1277	912	482	457	74

Tabla 23: cantidad de municipalidades que no cumplieron ninguna meta por periodo

Tipo de municipalidad	Número de distritos por periodo que no cumplieron (0%)					
	2012-1	2012-2	2013-1	2013-2	2014-1	2014-2
CPA	0	0	0	0	0	1
CPB	0	0	0	0	0	10
No CP, más de 500 VVUU	49	7	2	2	2	5
No CP, menos de 500 VVUU	108	53	19	8	14	46
Total general	157	60	21	10	16	62

Se puede observar que no existe una tendencia clara de crecimiento o decremento del número de municipalidades que no cumplieron ninguna meta por periodo. Sin embargo, se presenta un comportamiento diferenciado para las municipalidades de ciudades principales en el segundo periodo del 2014, ya que por primera vez existieron municipalidades que incumplieron todas las metas, cosa que no había pasado en los 5 periodos anteriores.

Existe mayor número de municipalidades de ciudades no principales que no cumplieron ninguna meta por periodo, sin embargo, no es un % representativo con relación al total de ellas (556 municipalidades de ciudades no principales con más de 500 VVUU y 1034 hasta el primer periodo de 2014 y 1037 a partir del segundo periodo de 2014 municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 VVUU).

1.4.2. Análisis y hallazgos de variables de capacidad

En este apartado se presenta la metodología y el análisis respectivo que se desarrolló para demostrar la validez de la influencia de las capacidades de las municipalidades (el porcentaje de cumplimiento anual de las metas de una municipalidad depende del monto presupuestal, del número porcentual de profesionales y técnicos sobre el total de colaboradores, el número de colaboradores en general y el de contar o no con acceso a internet).

En tal sentido, las variables de estudio fueron tomadas del año 2014:

- **CUMPLIMIENTO_METAS:** Cumplimiento promedio anual de metas de las municipalidades a nivel nacional (en términos porcentuales).
- **PRESUPUESTO:** Monto presupuestal (en millones de soles).
- **CONDLABPORC:** Porcentaje de profesionales y técnicos que laboran en una municipalidad sobre el total de colaboradores.
- **TOTALCOLABOR:** Número total de colaboradores de una municipalidad.

- **ACCESOINTERNET:** Acceso a internet (1=sí, 0=no).

De otro lado, el universo de estudio fue de 1837 municipalidades de las 1842 a nivel nacional, debido a dos razones: (i) No hay registro de datos de cuatro municipalidades respecto a las variables de número de colaboradores profesionales y técnicos, y acceso a internet; y, (ii) No hay disponibilidad de datos de la Municipalidad Rímac-Lima-Lima respecto a la variable de monto presupuestal.

Tabla 24: estadísticas de las variables de estudio de capacidades

	Cumplimiento de metas	Presupuesto	CONDLAPORC	TOTALCOLABOR	ACCESOINTERNET
Mean	0.614412	14.01756	0.363151	109.2275	0.804028
Median	0.607143	4.995984	0.347826	32.00000	1.000000
Maximum	1.000000	2382.653	1.000000	6836.000	1.000000
Minimum	0.000000	0.421874	0.000000	4.000000	0.000000
Observations	1837	1837	1837	1837	1837

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF e Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI

Variable CUMPLIMIENTO_METAS:

Se ha registrado 41 municipalidades de un total de 1837 que habían cumplido el 100% del total de las metas, mientras que fueron cuatro municipalidades que no cumplieron en su totalidad durante el periodo 2014. De otro lado, el promedio porcentual en el cumplimiento de las metas fue de 61.45%.

Variable PRESUPUESTO:

El monto presupuestal máximo fue de 2382.70 millones de soles y según la Fuente del INEI correspondió a la Municipalidad de Cercado de Lima, cuyo porcentaje anual en el cumplimiento de metas fue de 70% mientras que el presupuesto mínimo fue de 421 mil soles y correspondió a la Municipalidad de Rodríguez de Mendoza en Amazonas, cuyo porcentaje anual en el cumplimiento de metas fue de 50%. El monto presupuestal promedio fue de 14.01 millones de soles. Asimismo, el 50% del total de 1837 municipalidades a nivel nacional cuentan con un presupuesto inferior a cinco millones de soles y el otro 50% supera ese monto.

Variable CONDLABPORC:

Se ha registrado cuatro municipalidades de cuatro departamentos que cuentan con el 100% de profesionales y técnicos en su plana laboral, cuyo porcentaje promedio anual en el cumplimiento de metas fue de 73%, mientras que 77 municipalidades de 18 departamentos no registraron profesionales y técnicos en su plana laboral, cuyo porcentaje promedio anual en el

cumplimiento de metas fue de 56%. No obstante, del total de 1837 municipalidades, en promedio, 36.31% cuentan con dicha calidad de colaboradores.

Variable TOTALCOLABOR:

El número máximo de colaboradores en una municipalidad fue de 6836 y correspondió a la Municipalidad de Cercado de Lima, cuyo porcentaje promedio anual en el cumplimiento de metas fue de 70%, en tanto fueron dos municipalidades ubicadas en el departamento de Amazonas que registraron solamente cuatro colaboradores en su plana laboral, cuyo porcentaje promedio anual en el cumplimiento de metas fue de 60%. De otro lado, una municipalidad había contado, en promedio, con 109 colaboradores.

Variable ACCESOINTERNET:

De la tabla 24 y la fuente del INEI, en el año 2014 se registraron 1477 municipalidades de un total de 1837 que tuvieron acceso a internet, cuyo porcentaje promedio anual en el cumplimiento de metas fue de 63%, mientras que aquellas municipalidades que no cuentan con acceso a internet ($360=1837-1477$) presentaron un porcentaje promedio anual en el cumplimiento de metas de 56%.

Para efectos del análisis se empezó con un modelo de regresión lineal, sin embargo, se observó que la estimación de la bondad de ajuste era muy baja. A partir de dicha observación, se verificó que efectivamente existe una relación no lineal entre la variable dependiente y cada una de las independientes. Al no haber una relación lineal entre las variables mencionadas, se ha planteado un modelo de regresión no lineal del tipo Logit como opcional con un universo total de 1837 municipalidades.

Antes de continuar con el desarrollo del modelo, es necesario saber qué es un modelo de regresión tipo Logit. Este tipo de modelos es propio de relaciones no lineales entre la variable dependiente y las independientes. Se emplea cuando la variable dependiente es dicotómica y se utiliza el método de Máxima Verosimilitud.

El Modelo Logit que se estimará se muestra a continuación:

$$E[Y | X] = \beta_1 + \beta_2(X_{2i}) + \beta_3(X_{3i}) + \beta_4(X_{4i})$$

Cabe indicar que se ha utilizado la misma base de datos utilizada en el primer análisis econométrico, el cual presenta 1837 datos.

Tabla 25: Resultados del Modelo de Regresión No Lineal Logit

Dependent Variable: CUMPLIMIENTO_METAS Method: ML - Binary Logit (Quadratic hill climbing) Sample (adjusted): 29 1819 Included observations: 45 after adjustments Convergence achieved after 6 iterations Covariance matrix computed using second derivatives				
Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-0.190307	1.098154	-0.173297	0.8624
PRESUPUESTO	0.365571	0.347033	1.053420	0.2921
CONDLABPORC	0.328431	3.290694	0.099806	0.9205
TOTALCOLABOR	-0.003850	0.022477	-0.171310	0.8640
ACCESOINTERNET	1.055038	1.668187	0.632446	0.5271
McFadden R-squared	0.306010	Mean dependent var		0.911111
S.D. dependent var	0.287799	S.E. of regression		0.258000
Akaike info criterion	0.638560	Sum squared resid		2.662567
Schwarz criterion	0.839300	Log likelihood		-9.367597
Hannan-Quinn criter.	0.713394	Deviance		18.73519
Restr. deviance	26.99636	Restr. log likelihood		-13.49818
LR statistic	8.261165	Avg. log likelihood		-0.208169
Prob(LR statistic)	0.082466			
Obs with Dep=0	4	Total obs		45
Obs with Dep=1	41			

Se muestra que los parámetros no son robustos, pues ninguna de las variables explicativas es significativa estadísticamente. Así que se procederá a linealizar el modelo, mediante la transformación logarítmica.

Por tanto, el Modelo Logit, una vez linealizado, es:

$$E[Y | X] = \beta_1 + \beta_2 \log(X_{2i}) + \beta_3 \log(X_{3i}) + \beta_4 \log(X_{4i})$$

Cabe indicar que al aplicar logaritmos se pierden datos, haciendo que la base de datos se reduzca de 1838 a 1757.

Tabla 26: Resultados del Modelo de Regresión Logit linealizado

Dependent Variable: LOG_CUMPLIM_METAS				
Method: Least Squares				
Date: 07/09/18 Time: 02:42				
Sample: 1 1757				
Included observations: 1757				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-0.610130	0.037955	-16.07520	0.0000
LOG_PRESUPUESTO	0.057663	0.013111	4.398165	0.0000
LOG_CONDLABPOR	-0.006382	0.015512	-0.411397	0.6808
LOG_TOTALCOLABO	-0.030895	0.013794	-2.239748	0.0252
R				
ACCESOINTERN	0.097369	0.024483	3.976991	0.0001
R-squared	0.031408	Mean dependent var		-0.541698
Adjusted R-squared	0.029197	S.D. dependent var		0.375145
S.E. of regression	0.369628	Akaike info criterion		0.850200
Sum squared resid	239.3663	Schwarz criterion		0.865771
Log likelihood	-741.9010	Hannan-Quinn criter.		0.855955
F-statistic	14.20278	Durbin-Watson stat		2.006798
Prob(F-statistic)	0.000000			

Las variables independientes resultan significativas a excepción de la variable condlabor. Así también el modelo en conjunto presenta significancia estadística (Prob(F-statistic)=0.00).

Por tanto, se verifica que la variable Cumplimiento de Metas es explicada sustancialmente por las variables Presupuesto, Total de Colaboradores y Acceso de Internet.

Interpretación de los coeficientes estimados de regresión:

$\hat{\beta}_{presupuesto} = 0.057663$: conforme aumente en 1% el monto presupuestal de una municipalidad, el cumplimiento de las metas aumentaría, en promedio, 5.7663%.

$\hat{\beta}_{totalcolabor} = -0.030895$: La contratación adicional de un colaborador en la plana laboral de una municipalidad haría que el cumplimiento de las metas se reduzca, en promedio, 3.0895%.

$\hat{\beta}_{accesointernet} = 0.097369$: Que una municipalidad tenga acceso a internet haría que el cumplimiento de las metas se incremente en 9.7369%, en promedio.

2. Análisis de la Meta 42 del PI para el año 2014

El MEF tercerizó la evaluación de la meta a una consultora externa (PROYECTA SAC.), dicha consultora a través de evaluadores visitó las municipalidades tipo B –que era el grupo al que iba dirigida la meta– que son 209 a nivel nacional. Luego de dicha evaluación, se pudo apreciar que existieron distintos factores tanto endógenos como exógenos para que estas municipalidades no lleguen a cumplir la meta, a pesar de que algunas de ellas sí mostraran predisposición para lograrla.

En el contexto de inicios de 2015, donde se hace el recojo de información para la evaluación, se presenta una coyuntura particular. En esas fechas se hace efectivo el cambio de gobierno a nivel regional y local. Es por ello por lo que se produce también una transición que impide que muchas de las nuevas gestiones estén enteradas de cómo se trataba el tema del PI. Sin embargo, este proceso de evaluación se da de forma periódica en las municipalidades, es decir, que cada 6 meses aproximadamente, el MEF envía un evaluador para recabar información y así constatar que las municipalidades están cumpliendo con la ley y los lineamientos previstos en los instructivos de las metas.

La Meta 42 consistía en contar con un TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos) acorde con la normativa vigente adaptado al TUPA modelo que diseñó el MEF para el año 2014, y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales debían emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la ordenanza distrital.

Según la información desarrollada en el instructivo realizado por el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC, 2014) como encargado de la meta, se explica a detalle qué implicaba cumplirla:

Actividad 1: Contar con un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que fomenta la inversión pública y privada significa: aprobar el TUPA por Ordenanza Municipal y que esté adaptado al Decreto Legislativo N° 1014, Ley N° 30056, la Ley N° 29090 y su Reglamento Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA, y la Ley Nro. 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, Ley N° 30230 y el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM. Se proporcionará a las municipalidades el TUPA modelo conteniendo los procedimientos anteriormente señalados. En el caso de las Municipalidades Distritales, la Ordenanza deberá ser aprobada y remitida a la Municipalidad Provincial para su ratificación hasta el 15 de noviembre de 2014. La Ordenanza que aprueba el TUPA y la copia del Oficio de remisión a la Municipalidad

Provincial deberán ser enviados al Consejo Nacional de la Competitividad hasta el 31 de diciembre de 2014.

Actividad 2: No exigir en los trámites de licencia de funcionamiento requisitos no considerados en la Ley Nro. 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Actividad 3: Emitir la licencia de funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles.

Actividad 4: Tratándose de Municipalidades Provinciales adicionalmente deberán emitir Acuerdos de Concejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza Distrital hasta el 31 de diciembre de 2014. La copia del Acuerdo de Concejo Provincial que ratifica o no el TUPA deberá ser enviada al Consejo Nacional de la Competitividad hasta el 31 de diciembre de 2014. Para aprobar la meta se requiere que la Municipalidad, necesariamente, cumpla con las 4 actividades indicadas anteriormente y que dan como resultado la sumatoria del puntaje mínimo, el cual asciende a 70 puntos. El puntaje adicional se otorga en función de las municipalidades que cumplan reduzcan más los días de emisión de las licencias como indica el cuadro.

META 42: Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada, y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales deberán emitir Acuerdos de Concejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "B" plazos en que las municipalidades emiten las licencias de funcionamiento y tiene relevancia para efectos del ranking municipal que se elaborará.

Tabla 27: cuadro de indicadores y nivel de cumplimiento de la meta 42

CUADRO DE INDICADORES Y NIVEL DE CUMPLIMIENTO		
INDICADORES DE EVALUACIÓN		PUNTAJE
Actividad 1: Par el caso de Municipalidades Distritales, emisión de la ordenanza que aprueba el TUPA y oficio de remisión a la Municipalidad Provincial para su ratificación hasta el 15 de noviembre de 2014. La verificación se realizará por medio de la documentación remitida al Concejo Nacional de la Competitividad-CNC por la Municipalidades hasta el 31 de diciembre de 2014.		35
En el caso de Municipalidades Provinciales, emisión de la Ordenanza que aprueba el TUPA hasta el 15 de noviembre de 2014. La verificación se realizará por medio de documentación remitida al Consejo Nacional de la Competitividad-CNC por la municipalidad, hasta el 31 de diciembre de 2014.		25
Actividad 2: Verificación presencial de una muestra de expedientes de Licencia de Funcionamiento con el fin que no se exijan requisitos adicionales a los indicados en el punto anterior.		20
Actividad 3: Verificación presencial de una muestra de expedientes a fin de determinar que las Licencias de Funcionamiento se hayan emitido en un plazo máximo de 10 días hábiles.		15
Actividad 4: Emisión de los acuerdos del Concejo Provincial sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital hasta el 31 de diciembre de 2014. La verificación se realizará por medio de la documentación remitida al Consejo Nacional de la Competitividad – CNC por la Municipalidad Provincial, hasta el 31 de diciembre 2014.		10
PUNTAJE MÍNIMO		70 puntos
Plazo de emisión de las Licencias de Funcionamiento		
De 1 a 3 días	De 4 a 6 días	De 7 a 9 días
30 puntos	20 puntos	10 puntos
*Se obtiene al promediar los días de la muestra de expedientes materia de evaluación		10-30
PUNTAJE MÁXIMO		100 puntos

Fuente: Instructivo de la Meta 42 – Consejo Nacional de la Competitividad (2014)

A continuación, se hace una explicación de lo que evalúa esta meta:

En primer lugar, el TUPA es un documento de gestión que contiene toda la información relacionada a la tramitación de procedimientos que los administrados realizan ante sus distintas dependencias. El objetivo es contar con un instrumento que permita unificar, reducir y simplificar de preferencia todos los procedimientos (trámites) que permita proporcionar óptimos servicios al usuario (SUCAMEC, 2015). El texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA constituye una importante herramienta de gestión, proveyendo información sistematizada sobre procedimientos y servicios prestados por la entidad incluyendo la definición de responsables, los requisitos solicitados y costos, entre otros (PCM, 2007).

El TUPA fue creado por el Decreto Legislativo N° 757 – Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y todas las entidades públicas deben contar con uno. La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) define al TUPA como un documento técnico normativo de gestión, creado para brindar a los administrados (personas naturales o jurídicas) en general la información sobre los procedimientos administrativos que se tramitan ante las entidades (requisitos, costos, plazos) en un documento único que los ordene.

La importancia del TUPA radica en que tanto para la entidad como para los administrados -toda persona natural o jurídica que requiera realizar un procedimiento administrativo ante una entidad del Estado- debe quedar en claro cuáles son los procedimientos que se realizan en la entidad, quiénes son los responsables en realizarlos, los costos, requisitos plazos, entre otros detalles. Por otro lado, también existen externalidades positivas que se desprenden de contar con un documento que sistematice todos los procedimientos de la entidad.

- Presupuestar costos de la entidad.
- Ordenar y analizar los requisitos, costos y temporalidad pertinentes para los procedimientos administrativos de la entidad.
- Reducir posibilidades de corrupción ya que se establecen costos, tiempos y responsables claros en base a ley.
- Trabajar en futuras propuestas de mejora en base a los procedimientos encontrados para su simplificación.

Aterrizando todos los beneficios de que una entidad, en este caso, las municipalidades provinciales y distritales, cuenten con un TUPA debidamente actualizado se debe mencionar principalmente:

- Se logran evitar cuestionamientos públicos sobre la legalidad tanto para cobros o requisitos.
- Se puede medir eficiencia actual en la atención del administrado por parte de la entidad.
- Se puede evitar el incumplimiento del pago de los procedimientos administrativos en caso estos lo ameriten.
- Se genera un análisis real del costo y tiempo de los procedimientos.

En segundo lugar, respecto de las licencias de Funcionamiento (Municipalidad de Lima) encontramos los siguientes tipos.

- Licencia de Funcionamiento Temporal

- Licencia de Funcionamiento para Cesionarios
- Autorización para Anuncios o Avisos publicitarios
- Licencia de Funcionamiento para Utilización Temporal de la Vía Pública en Vías Autorizadas (ampliación de cafés o restaurantes en vías autorizadas del Centro Histórico)
- Licencia de Funcionamiento Corporativa

La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (Ley 28976, 2007) define a la Licencia de funcionamiento en su artículo 3 como la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado.

La meta se enmarca a evaluar solo licencias de funcionamiento que no incluyan cesionarios, con anuncios o avisos publicitarios, en la vía pública, ni corporativos. En función a ello, se evaluaron por tipos de licencia:

- **EX POST:** De 0 a 100 m² y capacidad de almacenamiento no mayor al (30%) del área total del local: Establecimientos que requieran Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Básica, Ex Post al otorgamiento de la licencia de funcionamiento. * Se encuentran excluidas de este procedimiento: Las solicitudes de licencia de funcionamiento que incluyan los giros de pub, licorería, discoteca, bar, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías, o giros afines a los mismos; así como solicitudes que incluyan giros cuyo desarrollo implique el almacenamiento, uso o comercialización de productos tóxicos o altamente inflamables.
- **EX ANTE:** De 100 a 500 m² (excepto al numeral * del presente artículo) Establecimientos que requieran de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Básica Ex Ante al otorgamiento de la licencia de funcionamiento,
- **MÁS DE 500 (DETALLE):** De 500m² a más Establecimientos que requieren de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil de Detalle previamente a la solicitud de licencia de funcionamiento.

Adicionalmente, de ser el caso, serán exigibles los siguientes requisitos: a) Copia simple del título profesional en el caso de servicios relacionados con la salud. b) Informar sobre el número de estacionamientos de acuerdo con la normativa vigente, en la Declaración Jurada. c) Copia simple de la autorización sectorial respectiva en el caso de aquellas actividades que conforme a Ley la requieran de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento (Decreto Supremo N° 006-2013-PCM, 2013) d) Copia simple de la autorización expedida por el

Instituto Nacional de Cultura, conforme a la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación

Respecto del TUPA, el cumplimiento de la META 42 implicaba contar con un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) que fomente la inversión pública y privada significa, es decir adaptado al Decreto Legislativo N° 1014- Decreto Legislativo que establece medidas para propiciar la inversión en materia de servicios públicos y obras públicas de infraestructura (Para el procedimiento de Autorización de Conexiones domiciliarias), Ley N° 30056, la Ley N° 29090 y su Reglamento Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA (En cuanto al Procedimiento de Licencias de Edificación de Habilitaciones Urbanas, y la Ley Nro. 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (En cuanto al procedimiento de Licencias de Funcionamiento), Ley N° 30230 y el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM.

Para ello el MEF proporcionó a las municipalidades el TUPA modelo que contenía los procedimientos anteriormente señalados. Dicho TUPA modelo fue aprobado con Resolución Ministerial N° 088-2015. El TUPA Modelo contribuye con los esfuerzos relacionados a la simplificación administrativa, ya que permitirá mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública, que tiene como objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública y produce además una afectación a las condiciones de predictibilidad y a los principios de legalidad, razonabilidad y uniformidad establecidos en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

El proceso de evaluación de las licencias de funcionamiento es analizado puntualmente en las actividades 2 y 3 que están expuestas en el instructivo:

- Actividad 2: Verificación presencial de una muestra de expedientes de Licencia de Funcionamiento con el fin que no se exijan requisitos adicionales a los indicados.
- Actividad 3: Verificación presencial de una muestra de expedientes a fin de determinar que las Licencias de Funcionamiento se hayan emitido en un plazo máximo de 10 días hábiles.

En dicho sentido, enero de 2015, los evaluadores -que fueron 10 (diez) en total para evaluar a las 209 municipalidades-, se acercaron a las municipalidades para evaluar e identificar si es que las municipalidades exigen requisitos que no estén considerados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Tabla 28: Requisitos legales e Ilegales (Ley N° 28976)

Requisitos Legales (Ley N° 28976)	Ilegales
Solicitud de Licencia de funcionamiento Vigencia de Poder en caso de persona jurídica Declaración jurada de Observaciones de Seguridad o inspección técnica en Defensa civil de Detalle o Multidisciplinaria según corresponda. De ser el caso: Adicionalmente, serán exigibles título profesional en caso a servicios vinculados a salud. Copia simple de autorización sectorial Copia de autorización emitida por el Ministerio de Cultura	Copia de DNI Solicitar el Certificado de Defensa Civil antes de iniciar el procedimiento de licencia de funcionamiento Copia de contrato de arrendamiento Copia de ficha RUC Carta de autorización de propietarios en caso de propiedad horizontal Inspección previa al establecimiento Requerir independización del inmueble Copia del comprobante de pago de derecho de tramite Requerir documentos que no correspondan al tipo de licencia solicitada8 por ejemplo inspección de detalle en un caso de ex post) Requerir fotografías del local, planos u otros vinculados al acondicionamiento. Entre otros

Fuente: PROYECTA SAC.

Por otro lado, también se encargaron de evaluar los días que se tardan las municipalidades en emitir las licencias de funcionamiento que son de tres tipos como se explica anteriormente. La evaluación hace hincapié en tomar mayor atención a un tipo de licencia que es la Ex Ante. Las licencias Ex ante están dirigidas a establecimientos entre 100 m² a 500 m² y para giros especiales expresos en la ley. Se decide priorizar la evaluación de este tipo porque amerita una mayor coordinación en simultáneo entre las municipalidades y defensa civil, lo que no se da en los otros dos tipos.

2.1. Análisis de los objetivos del PI

Como se mencionó anteriormente, el PI cuenta con 6 objetivos: (1) Incrementar los niveles de recaudación de tributos municipales, (2) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión, (3) Reducir la desnutrición crónica en el país, (4) Simplificar trámites, (5) Mejorar la provisión de servicios públicos y (6) prevenir riesgos de desastres. Si bien la meta está relacionada directamente al objetivo de simplificación de trámites, se había mencionado que la densidad de metas por período es consecuencia directa del crecimiento de la herramienta. Ahora se admiten más rectores y por ende más metas por objetivo.

Para este periodo (2014-II), se contaba con 29 metas en total. Para las ciudades principales se evaluaron 17 metas, 10 para las de tipo A y 7 para las de tipo B. En el caso de las ciudades no principales se evaluaron 12 metas, 7 para las de más de 500 VVUU y 5 para las de menos 500 VVUU.

Tabla 29: Resumen de cumplimiento de metas para el año 2014

Año	Metas Totales		Periodo	Promedio de Cumplimiento								PROM FINALES
				Nª Metas	Tipo A	Nª Metas	Tipo B	Nª Metas	CNP + 500 VVUU	Nª Metas	CNP - 500 VVUU	Por Etapa
2014	54	25	Hasta 31 de Julio	8	79%	6	74%	6	72%	5	72%	71.5%
		29	Hasta 31 de diciembre	10	45%	7	40%	7	56%	5	50%	47.5%

Como se observa, para las municipalidades tipo B se evaluaron 7 metas con un promedio ponderado de cumplimiento de 40%. El porcentaje promedio de cumplimiento fue el menor del periodo y de todo el año. También es importante apreciar que, como se explica en el análisis del PI en general, en este periodo se dio una coyuntura electoral particular donde ya se sabía si habría o no reelección de alcaldes. Ello pudo haber influido en que existiese algún desinterés por cumplir el PI y, por ende, el promedio general del periodo sea el más bajo respecto de los últimos 6 periodos (2012-2014). También es importante observar las metas que tuvieron que cumplir las municipalidades tipo B para el periodo 2014-II en el siguiente cuadro.

Tabla 30: Metas para las municipalidades tipo B para el año 2014 periodo dos

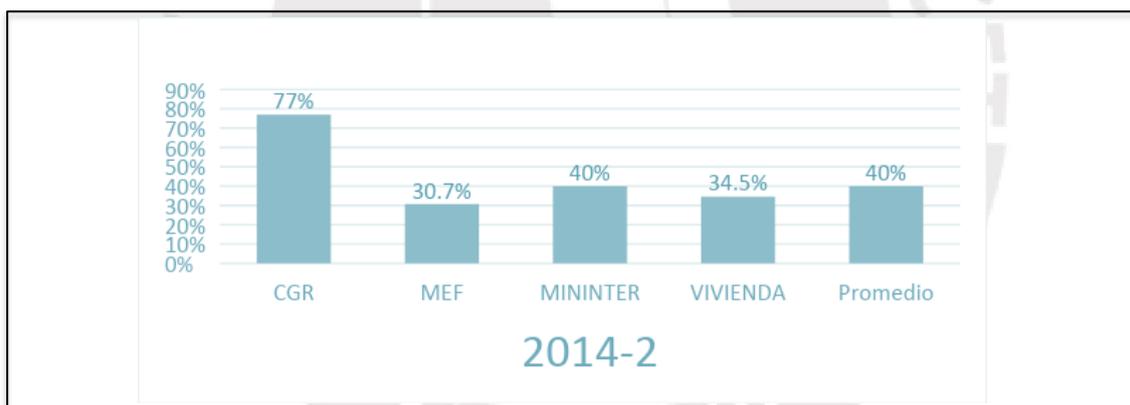
	Meta	Responsable	Logro
36	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	77%
37	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MININTER	40%
38	Factibilidad y/o Expediente Técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres.	VIVIENDA	22%
39	Diagnóstico de residuos sólidos de las actividades de construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores.	VIVIENDA	47%
40	Incremento en 14% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013.	MEF	25%

Tabla 30: Metas para las municipalidades tipo B para el año 2014 periodo dos

	Meta	Responsable	Logro
41	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 75% o alineamiento competitivo del 40%	MEF	56%
42	Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.	MEF	11%
	Promedio		40%

En el segundo periodo de evaluación del año 2014 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron siete (7) metas divididas entre tres (3) ministerios responsables y la Contraloría General de la República, comparativamente al primer periodo de 2014 las metas aumentaron de seis (6) a siete (7). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA fueron los únicos responsables con más de una meta, El MEF contó con tres metas (3) y VIVIENDA con dos (2).

Figura 6: cumplimiento de metas por rectos para el periodo 2014-2



Por otro lado, se observa que tanto el MEF como VIVIENDA -los únicos dos rectores con más de una meta en el periodo- fueron también los que presentaron los porcentajes más bajos de cumplimiento en promedio.

Al ordenarlas descendientemente de acuerdo con el porcentaje de logro:

Tabla 31: Cuadro de ponderado de metas para el periodo 2014-2

	Meta	Responsable	Logro	Pond.
36	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	77%	10%
41	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 75% o alineamiento competitivo del 40%	MEF	56%	25%
39	Diagnóstico de residuos sólidos de las actividades de construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores.	VIVIENDA	47%	5%
37	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MININTER	40%	15%
40	Incremento en 14% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013.	MEF	25%	20%
38	Factibilidad y/o Expediente Técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres.	VIVIENDA	22%	5%
42	Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomenta la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.	MEF	11%	10%
	Promedio		40%	

La meta 36 y 42, con mayor y menor porcentaje de logro respectivamente, poseen el mismo ponderador de premio (10%). A pesar de que la meta 38 y 39 cuentan con un ponderador menor que la meta 42, tienen un mayor porcentaje de cumplimiento. Las municipalidades de ciudades principales de tipo B no se vieron influenciadas por el mayor ponderador de premio en el periodo 2014-2.

2.2. Hallazgos con relación al rector de la meta

El encargado de la meta 42 fue el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Consejo Nacional de la Competitividad. Como se mencionó en el análisis de la herramienta, el CNC no es el rector funcional en temas de simplificación administrativa, ni en la evaluación de licencias de funcionamiento. Sin embargo, el argumento que existe para que hayan podido proponer la meta es la agenda de competitividad y la necesidad de mejorar la capacidad y facilidad para hacer negocios dentro del país, relacionado a los indicadores evaluados por el Ranking Doing Business.

La Presidencia de Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, de acuerdo con la normativa vigente debió ser el rector funcional encargado de diseñar, acompañar y evaluar dicha meta. En la práctica, la SGP sí intervino en parte del proceso ayudando a generar

el TUPA modelo en el 2014 para el MEF en materia de autorizaciones de conexiones domiciliarias, licencias de edificación y habilitaciones urbanas y de licencias de funcionamiento.

Se observa que, en efecto, el CNC fue el encargado acompañar a las municipalidades a través de capacitaciones, generando materiales y contestando a las preguntas. Sin embargo, uno de los problemas estuvo en que el TUPA modelo no fue presentado con mucho tiempo de anticipación a la evaluación de la meta, lo que generó que a varias municipalidades no les de tanto tiempo para adecuarlo y aprobarlo. Verónica Lazo, especialista en gestión y miembro del equipo que diseñó la meta comenta lo siguiente:

- *La parte compleja era el TUPA, las licencias ya se venían trabajando desde hace tiempo incluso con la cooperación (...) la novedad era el TUPA porque para ese año se estaban cambiando formatos (...) supuestamente el TUPA modelo se les iba a entregar a las municipalidades con mucha más anticipación, pero los temas de coordinación se dilataron y el TUPA modelo estuvo listo después de lo acordado.*

Por otro lado, también está el tema de la gradualidad de la meta, uno de los aspectos importantes a la hora del diseño de las metas. Como se explica, la meta se compone de dos grandes temas: el TUPA y las licencias de funcionamiento (los días y los requisitos), mientras que, en años pasados, estos temas eran evaluados por separado.

Tabla 32: relación histórica de metas del PI relacionadas al TUPA y Licencias.

7	Metas para CP tipo A – 2012 – I	Responsable	Logro
4	Expedir las licencias de funcionamiento en un periodo que no supere los 12 días hábiles.	MEF	78%
5	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNAA-CD, antes del 30 de abril del año 2012.	MEF	88%
6	Metas para CP tipo B – 2012 – I	Responsable	Logro
11	No exigir y eliminar del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la municipalidad el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios y las boletas de habilitación de los profesionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29566, Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias.	MEF	75%
	Promedio		88%
5	Metas para CP tipo B – 2012 – II	Responsable	Logro
25	No exceder los plazos máximos para expedir las licencias de funcionamiento de conformidad con lo establecido en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento.	MEF	64%
	Promedio		83%
9	Metas para CP tipo A – 2013 – I	Responsable	Logro
2	Contar con un TUPA adaptado a la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y remitido a su municipalidad provincial para su ratificación	MEF	25%
	Promedio		73%

Tabla 32: relación histórica de metas del PI relacionadas al TUPA y Licencias.

9	Metas para CP tipo B – 2013 – I	Responsable	Logro
11	Expedir las Licencias de funcionamiento en un plazo que no supere los 12 días hábiles.	MEF	71%
12	Contar con un TUPA adaptado a la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y remitido a su municipalidad provincial para su ratificación	MEF	41%
	Promedio		76%
	Metas para CP tipo A – 2013 – II	Responsable	Logro
25	Adecuar el TUPA de la entidad a la Ley N° 28976 – Ley Marco de Licencia de Funcionamiento respecto al procedimiento de autorizaciones conjuntas de licencia de funcionamiento, instalación de toldos y/o anuncios; eliminar y no exigir en los tramites de Licencia de Funcionamiento requisitos no considerados en la ley y continuar emitiendo las licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 12 días hábiles	MEF	45%
26	Cumplir los plazos establecidos en la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y su reglamento para el trámite de los expedientes de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación. Adicionalmente en el caso de Municipalidades Provinciales, deberán emitir dictamen aprobatorio/denegatorio sobre la ratificación de los TUPAS de las Municipalidades Distritales	MEF	20%
	Promedio		69%
8	Metas para CP tipo B – 2013 – II	Responsable	Logro
34	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD	MEF	78%
	Promedio		69%
8	Metas para CP tipo A – 2014 – I	Responsable	Logro
8	No exigir en los trámites de Licencia de Funcionamiento requisitos no considerados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y emitir la licencia de funcionamiento en un plazo máximo de 10 días hábiles	MEF	55%
	Promedio		79%
10	Metas para CP tipo A – 2014 – II	Responsable	Logro
32	Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.	MEF	45%
34	Simplificar los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad brindados por la Municipalidad y contenidos en el TUPA	PCM	58%
35	Emitir en un plazo de 05 días hábiles las autorizaciones de conexiones domiciliarias y utilizar el aplicativo informático para la tramitación de dichas conexiones domiciliarias.	MEF	38%
	Promedio		45%
7	Metas para CP tipo B – 2014 – II	Responsable	Logro
42	Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.	MEF	11%
	Promedio		40%

Como se puede observar, a lo largo de los periodos las metas relacionadas al TUPA han estado enmarcadas en una sola meta. Asimismo, las metas relacionadas a los días para la emisión de las licencias y a los requisitos han estado formuladas en metas separadas en la mayoría de los periodos.

En este periodo puntual, el CNC decide formular la meta incluyendo tanto el TUPA como los días y requisitos para las licencias de funcionamiento. A pesar de que son temas que se han ido tratando a lo largo de la historia del PI para esos años, le agrega mayor complejidad a la meta que estén todos estos requisitos juntos. Como explica Verónica Lazo, se agregaba mayor complejidad al tema del TUPA debido a que era un TUPA modelo diseñado el mismo año 2014, lo que implicaba una novedad. El tema de las licencias si era recurrente porque es una ley que viene desde el 2007 y ha recibido apoyo de la cooperación en temas de capacitaciones. Sin embargo, posee porcentajes de cumplimiento incluso por debajo del promedio por periodo, lo que puede indicar que las municipalidades aún no tienen el *expertise* necesario en el tema.

Desde el punto de vista del diseño, la elaboración del TUPA representaba un puntaje de 35 y 25 puntos para municipalidades distritales y provinciales respectivamente; y era necesario tener un puntaje mínimo de 70 para llegar a la meta. Es decir, sin lograr pasar ese primer filtro, no se podía lograr la meta.

El error en el diseño está en que, al tener varios filtros, basta que uno de ellos concentre un porcentaje elevado del puntaje total y además sea la más compleja para que las municipalidades desistan de hacer los otros filtros. Es como si dijeran: “Para qué intentar cumplir los demás filtros si no voy a lograr cumplir la meta porque no puedo cumplir el filtro más complejo”. Es decir, no realizan el esfuerzo restante y no atacan los problemas que persiguen contrarrestar las demás metas propuestas.

En el tema del acompañamiento también hubo falencias, principalmente de comunicación²⁰. Dichas falencias se debieron a que varios de los encargados del PI en las distintas municipalidades no conocían de las fuentes de información y que existía una manera directa de comunicación. Por ello, muchas de las municipalidades manifestaban que no se enteraron sobre las capacitaciones. Es sabido que el MEF también envía oficios circulares, pero éstos tardan en llegar de dos a tres semanas, lo que dilata la fluidez del acompañamiento.

²⁰ Esto se dio a pesar de que todas las municipalidades tipo B cuentan con internet que es el principal canal de comunicación donde el MEF los instructivos, diapositivas de las capacitaciones y oficios donde se comunican las capacitaciones.

Finalmente, en la evaluación, que fue donde se pudo recoger gran parte de la información vertida en esta parte de la investigación, se encontraron los siguientes datos sobre el cumplimiento de los filtros.

Tabla 33: Cumplimiento de actividades 1 y 2 para la meta 42

ACTIVIDAD 1: TUPA					
	Distrital		Provincial		
	Emitió ordenanza en concejo aprobando el TUPA modelo y remitió la ordenanza y TUPA aprobado, a la provincial para su ratificación (hasta el 15 de noviembre)	Envió al CNC hasta el 31 de diciembre el oficio de remisión a la provincial, la ordenanza que aprueba el TUPA y el TUPA aprobado	Emitió en Concejo una ordenanza que apruebe el TUPA modelo (hasta el 15 de noviembre)	Envió al CNC hasta el 31 de diciembre, la ordenanza que aprueba el TUPA y el TUPA aprobado	
No cumplen	109	95	46	24	
Total de mun.	145				64
Total de mun. que no cumplen	109				48
Total de mun. que cumplen	36				16
ACTIVIDAD 2: REQUISITOS					
Causales de incumplimiento					
Cuentan con requisitos adicionales	No tramita el procedimiento de manera unificada (LF + DC)	No exhibe la documentación del procedimiento ITSE Ex Ante	No exhibe a todos los expedientes seleccionados con muestra	No permitió realizar la verificación en campo	Total de municipalidades que no cumplen el requisito 2
171	81	37	1	2	175

Adaptado de: PROYECTA SAC (2015)

Para el requisito uno, se observa que, de las 209 municipalidades tipo B, solo 52 cumplieron con el primer requisito del TUPA, es decir, solo 52 a partir de ahora podrían acceder al incentivo (25% del total de municipalidades aproximadamente). Las razones son múltiples, pero según la información de los evaluadores y de los especialistas del PI se debió principalmente a que el TUPA modelo que realizó el MEF se tuvo listo cercano a la fecha de la evaluación, lo que dificultó que las municipalidades se adecuen, además de factores como la propia decidía de las municipalidades.

En relación con el requisito dos, se observa que el principal problema o causal de incumplimiento de las municipalidades está relacionado a que éstas piden requisitos ilegales, es decir, requisitos que no están expresos en la ley para otorgar las licencias de funcionamiento. En

efecto, los evaluadores manifiestan que es una gran falencia de interpretación de la ley y que, debido a que muchas de las municipalidades no asistían a las capacitaciones, no les quedaba claro cuáles eran los requisitos.

Por otro lado, como se explicó anteriormente, se daba prioridad al análisis de las licencias Ex ante, lo cual implicaba que las municipalidades tuviesen coordinación directa con defensa civil para emitir las licencias en 10 o menos días. El resultado fue que 81 municipalidades de la 209 no cumplieron con hacerlo.

A continuación, se presenta un cuadro resumen de los cuatro filtros con las actividades 3 y 4 incluidas.

Tabla 34: resumen de incumplimiento de actividades de la meta 42

	Actividad 1	Actividad 2	Actividad 3	Actividad 4	TOTAL
Municipalidades que no cumplieron	157	175	148	7	182
Total de municipalidades que aplican	209	209	209	64	209
% incumplimiento	75%	84%	71%	11%	87%

En conclusión, las tres primeras actividades (TUPA, requisitos, días) son los requisitos que poseen mayor tasa de incumplimiento. El requisito tres relacionado a no exceder los 10 días hábiles para la emisión de las licencias también tuvo un alto porcentaje de incumplimiento. Como se explica, los filtros de esta meta implican ciertas capacidades cualitativas y trabajo dentro de las municipalidades por lo que se entiende que podrían ser estas capacidades las que no se encuentren en muchas de ellas.

Al consultar a la especialista de la consultora encargada de la evaluación de la meta, comentó que el rector también debería incluir para algunas metas como la 42 -ya que posee varios filtros- un *feedback* sobre las fallas y los problemas que se encontraron para que las municipalidades no hayan llegado a la meta.

- *Es importante para las municipalidades saber por qué y en qué fallaron ya que las que si tengan predisposición de cumplir con la meta en un futuro y realizar correctamente los procedimientos, sepan cómo hacerlo* (María Teresa Pérez-Bonany, comunicación personal, 20 de diciembre, 2015)

Por otro lado, Jorge Nicho (comunicación personal, 17 de diciembre, 2015), el Coordinador del Plan de Incentivos, considera que más bien se debería fortalecer la parte de la capacitación y acompañamiento para que no se produzcan ambigüedades y más municipalidades

pueden cumplir metas como la 42. Generar *feedbacks* para todas las municipalidades es una carga de trabajo importante. Además, también se debe tener en cuenta que paralelamente a la evaluación también se empieza con el diseño del Plan de Incentivos para el siguiente año. En este caso, el MEF concentra muchas responsabilidades.

2.3. Hallazgos en relación con las municipalidades tipo B

Para las municipalidades tipo B que son 209, al entrevistar a varios evaluadores, se constata que muchas de las observaciones de los especialistas apuntan a que en el proceso de división y agrupamiento de las municipalidades solo se toman en cuenta algunas variables como las demográficas, la zonificación y la capacidad de recaudación de impuestos. Sin embargo, se dejan de lado elementos de capacidad institucional, presupuesto asignado, capacidad instalada, acceso internet, etc.

Se había dicho que estos detalles son importantes porque a lo largo de la historia del PI se han formulado metas que han estado relacionadas a cambios en la propia capacidad institucional de la municipalidad y, por ende, no se puede agrupar y evaluar a las municipalidades solo tomando en cuenta algunos factores exógenos a ellas.

En esta meta se observa que -como se explica anteriormente- se debe contar con capacidades cualitativas y de gestión dentro de la municipalidad para poder cumplirla. Respecto a ello, los evaluadores de la meta 42 manifiestan que encontraron en muchos casos, grandes diferencias entre municipalidades.

- *Había distritos que no habían emitido licencias de funcionamiento durante todo el año o que habían emitido muy pocas en relación a las otras de tipo B. Por otro lado, había personas en algunas municipalidades que no sabían del proceso de licencia de funcionamiento e incluso del manejo de ofimática básica ya que yo tenía que hacer algo de su trabajo (...) había otras que tampoco tenían acceso a internet* (Karla Cruz, comunicación personal, 19 de diciembre, 2015).
- *Para dividir las municipalidades se debe tomar en cuenta el presupuesto con el que cuenta porque para las que cuentan con menos, el incentivo se les hace más atractivo, en la actual división no se toma en cuenta* (Jonathan Silva, 18 de diciembre, 2015).
- *Algunos funcionarios me comentaron que existen grandes diferencias entre los sueldos para funcionarios que hacen lo mismo entre municipalidades que son cercanas. Todas ellas consideradas entre las B* (Karla Cruz, comunicación personal, 19 de diciembre, 2015).

Como se explicó anteriormente, la agrupación de municipalidades muy heterogéneas entre sí ocasiona que se relativice la complejidad y, en efecto, ésta fue la meta con más bajo cumplimiento del periodo. Por otro lado, en concordancia con la teoría, se debe actualizar cada cierto tiempo las divisiones de los distintos grupos a los que se le aplican los incentivos, debido a que las características de estos grupos pueden ir variando y, luego de un tiempo, tener otro tipo de necesidades de mejora o tipos de incentivos.

2.4. Hallazgos con relación a la capacidad de las municipalidades

Como se menciona en la metodología, se realiza un análisis econométrico de los cuatro tipos de municipalidades con relación a las variables de presupuesto por municipalidad, cantidad de colaboradores totales, porcentaje de colaboradores profesionales y técnicos. Los resultados para las de ciudades principales tipo B son las siguientes:

En esta parte, con la misma base de datos utilizada en el análisis econométrico para el total de municipalidades, y un universo de 209 observaciones²¹ se desarrolló otro análisis bajo el planteamiento de un modelo de regresión del tipo Logit.

Esta vez se ha considerado que la variable dependiente es el cumplimiento de la meta 42 (META_42), mientras que las mismas variables independientes son las mismas estudiadas en los análisis anteriores.

El Modelo Logit que se estimará se muestra a continuación:

$$E[Y | X] = \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i}$$

Donde:

Y: META_42: Y=sí cumple=1 o Y=no cumple=0.

²¹ El universo de 209 municipalidades solo está conformado por aquellas que cumplieron o no la meta 42, omitiendo a las que no aplican.

Tabla 35: Resultados del Modelo Logit

Dependent Variable: META_42 Method: ML - Binary Logit (Quadratic hill climbing) Sample: 1 209 Included observations: 209 Convergence achieved after 5 iterations Covariance matrix computed using second derivatives				
Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-2.742802	0.676252	-4.055885	0.0000
PRESUPUESTO	0.007946	0.008600	0.923992	0.3555
CONDLABPORC	1.804750	1.589923	1.135118	0.2563
TOTALCOLABOR	-0.000941	0.001060	-0.888248	0.3744
McFadden R-squared	0.019048	Mean dependent var		0.105263
S.D. dependent var	0.307629	S.E. of regression		0.308461
Akaike info criterion	0.698450	Sum squared resid		19.50541
Schwarz criterion	0.762418	Log likelihood		-68.98803
Hannan-Quinn criter.	0.724313	Deviance		137.9761
Restr. Deviance	140.6552	Restr. log likelihood		-70.32761
LR statistic	2.679172	Avg. log likelihood		-0.330086
Prob(LR statistic)	0.443778			
Obs with Dep=0	187	Total obs		209
Obs with Dep=1	22			

Cabe indicar que, al estimar el modelo para 209 observaciones, el programa E-Views detectó multicolinealidad en el modelo debido a que la matriz de datos de la variable ACCESOINTERNET contenía solamente valores de 1. Por tal razón con el fin de corregir la multicolinealidad se omitió dicha variable del modelo.

Interpretación de los coeficientes estimados de regresión:

$\hat{\beta}_{presupuesto} = 0.0079$: Un incremento de un millón de soles en el monto presupuestal de una municipalidad aumentaría en, promedio, 0.79% su probabilidad de cumplir la meta 42.

$\hat{\beta}_{condlabporc} = 1.8047$: Un aumento en el porcentaje de profesionales y técnicos en la plana de colaboradores de una municipalidad incrementaría en, promedio, más del 100% su probabilidad de cumplir la meta 42.

$\hat{\beta}_{totalcolabor} = -0.0009$: La contratación adicional de un colaborador en la plana laboral de una municipalidad reduciría en, promedio, 0.09% su probabilidad de cumplir la meta 42.

Ello significa que el factor de contar con especialistas y técnicos en la plana laboral ayudaría sustancialmente a cumplir las metas que implican una exigencia como la de la Meta 42.



CONCLUSIONES

- La presente investigación tiene por objeto conocer qué factores causan que los incentivos en el Estado puedan generar cambios sostenibles. Para ello se analizó el cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. La herramienta del PI, como tal, es bastante grande por la cantidad de actores que intervienen en su desarrollo, empezando por las 1842 municipalidades y los rectores. Por ello, es necesario precisar que cada municipalidad tiene una realidad particular y que las aproximaciones que se exponen en esta investigación se basan en generalidades que se han podido recabar a través del trabajo de campo e indicadores nacionales.
- El estudio de caso de la meta 42 del año 2014 se escogió para lograr tener una mirada más cercana de cómo es la dinámica del PI. Además, se centró el análisis en un solo tipo de municipalidad y un rector, para un periodo que presentaba una coyuntura de cambio de gobierno.
- El PI es una herramienta que nace en 2009 y se fusiona en 2012 con el PMM para ser lo que se conoce hasta ahora como el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. Esta herramienta usa incentivos económicos para generar cambios en las municipalidades regionales y locales, nace en un contexto donde era necesario motivar la capacidad de las municipalidades para generar sus propios ingresos y facilitar la apertura para hacer negocios dentro de su jurisdicción. El MEF es el rector principal que se encarga de liderar la herramienta, donde trabaja con distintos rectores que proponen metas alineadas a los 6 objetivos de la herramienta.
- En la bibliografía consultada en el marco teórico, se encontraron pautas y conceptos que ayudan a entender -en la práctica- qué es lo que sucede en el caso puntual de la aplicación del PI. El PI se desprende de la búsqueda de una gestión por resultados, promovida por la teoría de la Nueva Gestión Pública. En dicha teoría se resalta la importancia de evaluar, gerenciar por resultados, la importancia de la cultura laboral y de los incentivos. Básicamente, es un *benchmark* de la gerencia privada al sector público. Sin embargo, su aplicación sufre algunos problemas porque no se mapea el juego político y la realidad del contexto público, lo que nos hace ver que no se puede considerar al ciudadano como un cliente.
- La presente investigación tiene una hipótesis que responde a la pregunta sobre si el incentivo económico del PI es suficiente para generar cambios que puedan ser sostenibles en las municipalidades. La hipótesis es que dicho incentivo no es suficiente y que existen

factores claves que deberían acompañarlo. Estos factores son cuatro: (1) La importancia de delimitar objetivos claros, es decir, saber claramente a dónde apunta la herramienta (2) la división de las municipalidades, (3) la capacidad de los rectores y (4) las capacidades endógenas de las municipalidades.

- Con relación al primer factor clave, la importancia de los objetivos claros, se encontró principalmente a través de entrevistas a expertos y la bibliografía consultada que, corrobora que una herramienta basado en incentivos puede lograr cambios sí es que se tiene en claro qué se busca con ella. Es decir, la herramienta no es un fin en sí misma sino un medio para lograr objetivos. En el caso del PI, si bien se cuenta con 6 objetivos, en la práctica las metas que se formulan no necesariamente responden a ellos. La herramienta ha ido creciendo y los rectores la miran como un medio para lograr metas particulares por sector, que pueden ser deseables pero que no necesariamente son prioritarias. La teoría respalda que, en el Estado, existen distintos principales e intereses y al tener una herramienta mal diseñada puede contraponer los intereses de los principales y los agentes.
- Con relación al segundo factor clave, la división de las municipalidades, se puede decir que existe casi un consenso entre especialistas sobre las deficiencias que existen en la actual agrupación de las municipalidades. Las principales razones que se encontraron para la inadecuada clasificación son dos. En su diseño, por (1) solo tomar en cuenta factores demográficos, urbano-rurales y de recaudación de fondos de las municipalidades y, actualmente, por (2) no actualizar los grupos en función a los cambios positivos o negativos en las municipalidades.
- La primera está fundamentada en que las metas que se le piden a las municipalidades no solo implican tomar en cuenta factores demográficos o de recaudación, sino que en muchas de ellas se debe tomar en cuenta también capacidades institucionales que no están siendo mapeadas en la división actual. En el caso de la segunda, ésta tiene un fundamento principalmente teórico, debido a que cuando el incentivo empieza a hacer su trabajo es necesario que se actualicen dichas mejoras para aplicar estrategias diferenciadas. El incentivo pierde su razón de ser cuando se le pide a una municipalidad hacer algo que ya puede lograr sin que existiese el incentivo.
- Con relación al tercer factor clave, el rector de la meta, se observa que los rectores juegan un rol importante en el diseño de la meta lo que implica que -en realidad- sean rectores y competentes en lo que están proponiendo. El MEF posee cierta concentración de metas y temas que van mellado su desempeño como rector según los niveles de cumplimientos observados. Por otro lado, el acompañamiento también es clave, especialmente en metas

como la 42, porque se debe brindar un aporte cualitativo considerable en este proceso. Muchas municipalidades, a través de los evaluadores dicha meta, manifestaron que este proceso había sido deficiente.

- La evaluación del cumplimiento de metas del PI es importante debido a que se determinan los resultados y se pueden identificar las razones de incumplimiento de dichas metas. Estas evaluaciones dependen de cada rector, pero debería existir un *feedback* que permita usar de mejor manera esta información generada.
- Con relación al cuarto factor, las capacidades de las municipalidades. Se puede observar que, para el total de municipalidades, un mayor presupuesto por municipalidad, aumentaría su probabilidad de obtener mejor nivel de cumplimiento. Por otro lado, con relación a los colaboradores, se observa dicho factor no es tan relevante para aumentar la probabilidad de cumplimiento. La variable más influyente en la probabilidad de aumentar el cumplimiento de metas es el acceso a internet.
- En relación a estos resultados se entiende que, como se ha ido explicando a lo largo de la investigación, la clave puede estar en la calidad del personal con el que se cuente en las municipalidades para lograr las metas, lo que se contrasta con los resultados para las municipalidades tipo B y las que cumplieron la meta 42, donde ya no es un factor de capacidad de personal, sino de decisión política institucional de priorizar el cumplimiento de metas o de otras variables que ayuden a la realización del PI. Por otro lado, el factor de acceso a internet es determinante para poder mejorar la probabilidad de cumplimiento de metas, lo que va acorde con lo comentado por los evaluadores y especialistas.

RECOMENDACIONES

- Con relación a los resultados obtenidos de la investigación, se observa que la aplicación de incentivos amerita que se delimiten y enfoquen los objetivos a través de metas prioritarias. Por ello se debe replantear de cierta forma la manera en que se diseñan las metas. Es decir, no partir del requerimiento de los rectores netamente, sino que se debería desarrollar desde los objetivos, potenciales metas que puedan ser lideradas por los rectores que sean competentes en la materia.
- Es factible preguntarse si esta herramienta podría ser parte de una política nacional aún más grande, siempre y cuando se direccionen las acciones a temas puntuales para que - como la teoría lo fundamenta- el incentivo pueda llegar con claridad a generar los resultados esperados. El aumento de rectores hace denso el trabajo de diseño y, a su vez, las municipalidades se ven en la necesidad de escoger algunas metas y no necesariamente las más importantes o prioritarias.
- Se debería replantear la división de las municipalidades ya que es un consenso entre la mayoría de los especialistas e incluso Apoyo Consultoría lo manifestó en uno de sus documentos: es necesario volverlas a agrupar y considerar características institucionales para ello. En la presente investigación se encontró que es relevante tomar en cuenta capacidades como los recursos humanos, acceso a la información (servicio de internet), principalmente en las municipalidades de ciudades no principales que son las que cuentan con mayor cumplimiento relativo con relación a las de ciudades principales.
- Por otro lado, los rectores deben estar en la capacidad de acompañar y evaluar las metas de manera óptima. Sería recomendable que, por ejemplo, en el caso del MEF, no se exceda un número de metas determinado ya que esto ayudaría a que se pueda brindar la misma calidad de acompañamiento a todas las municipalidades.
- Para el caso de metas como la 42, que poseen varios filtros, es necesario que los rectores evalúen mejor el diseño para no generar incentivos perversos. Esta meta trató el objetivo de simplificación administrativa, el cual es el objetivo que históricamente ha tenido la menor tasa de cumplimiento. Sería viable analizar por qué siguen presentando fallas tan recurrentes las municipalidades en procesos administrativos como la emisión de licencias de funcionamiento (teniendo en cuenta que vienen recibiendo capacitaciones desde ya algún tiempo). En complemento, el acompañamiento no es del todo efectivo y gran parte se puede deber a la fuga de conocimiento y rotación de personal en las municipalidades.

- Una alternativa interesante es generar *feedbacks* para algunas metas como la 42, debido a que poseen muy bajo nivel de cumplimiento y sería provechoso generar documentos que sirvan para que las gestiones actuales y las próximas sepan en qué están fallando y puedan aplicar las correcciones del caso. Todo ello presupone algún interés institucional por parte de los funcionarios municipales para lograr las metas del PI. Esto se puede trabajar motivando a las municipalidades a que se interesen por el PI no solo por el incentivo económico, sino por el prestigio que puedan generar por lograr las metas.



REFERENCIAS

- Acuña, R., Paulsen, H., & Pasco, J. (2014). *Guía para la asistencia técnica para el cumplimiento de metas*. Primera edición. Lima: MEF, DGPP, GIZ.
- Arobes, S. (2014). *Incentivos Municipales: Sistematización de la experiencia*. Lima: MEF-GIZ.
- Arteaga, O. (2002). *Desempeño e Incentivos en la Gestión de Recursos Humanos en Salud: algunas experiencias institucionales del sector salud de Chile*. Washington: Oficina Sanitaria Panamericana, Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud.
- Berner, H. (2007). *Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados. La experiencia chilena*. Santiago: Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuesto.
- Besly, T., & Ghatak, M. (2003). Incentives, choice, and accountability in the provision of public services. *Oxford: Summer Vol.19*, 235-249.
- Blanco, J. A. (2004). *Gestión de las Organizaciones Públicas*. Colombia: Escuela Superior de Administración Pública.
- Bour, E. (2012). *Enrique A. Bour. A Repository of Selected Papers in Economics, Mathematical Economics, Social Sciences And Philosophy*. Recuperado el 09 de junio de 2015, de http://www.ebour.com.ar/derecho_lgc/18%20PUBLIC%20CHOICE%20I.pdf
- Burgess, S., & Ratto, M. (2003). *The Role of Incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*. Bristol: University of Bristol.
- Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres. (20 de enero de 2016). *Transparencia: CENEPRED*. Obtenido de Planeamiento y Organización: http://191.98.142.198/docs/PLANES/14110/PLAN_14110_Reglamento_de_la_Organizaci%C3%B3n_y_Funciones_ROF._2012.pdf
- Chiavenato, I. (2009). *Gestión del Talento Humano (Tercera edición)*. México DF: MCGRAW-HILL INTERAMERICANA EDITORES S.A.
- Coase, R. (1937). The Nature of the firm. *Economica*, 4(16), 386- 405.
- Cragg, M., & Dyck, A. (2003). Privatization and Management Incentives: Evidence from the United Kingdom. *The Journal Of Law, Economics Adn Organizations*, 176-217.
- Dirección General de Presupuesto Público, D. (2016). *Pautas para la Presentación de Propuestas de Metas 2016*. Lima: MEF.
- Dixit, A. (1997). Power of Incentives in Private versus Public Organizations. *The American Economic Review*, 378-382.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston.
- Dutto, M., & Beltrán, C. (2010). *La selección adversa y el riesgo moral en los contratos de construcción de obras*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

- Espinoza, H., & Huaita, F. (2012). *Aplicación de Incentivos en el Sector Público*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, O. D. (2004). *Descentralización e Impuesto Predial Rural. Estudios sobre Tenencia de la Tierra*. Roma: FAO.
- Fernández, M. (2007). Una valoración de la investigación empírica en torno a la hipótesis de alineación discriminativa de williamson en la ECT. En A. E. (AEDEM), *El comportamiento de la empresa ante entornos dinámicos* (pág. 44). Vitoria.
- García, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. En S. G. Gastos, *Presupuesto y Gasto Público* (págs. 37-64). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Gimeno Ruiz, A. (1997): «La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables», *Actualidad Financiera*, monográfico 2.º trimestre, pp. 44-50
- Gorbaneff, Y. (2003). Teoría del Agente- Principal y el Mercado. *Universidad EAFIT*, 76-77.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4, 1-25.
- GOVERNA (2005). Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú. Lima: Governa SAC.
- Guerrero, O. (2009). El Fin de la Gerencia Pública. *Estado, Gobierno, Gestión Pública- Revista Chilena de Administración Pública*, 10.
- Hintze, J. (1999). *Control y Evaluación de Gestión y Resultados*. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en tecnología para la Organización Pública.
- Hood, C. (1991). ¿A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 5-6.
- Jaime, V., & Hernández, R. (2010). *De la Administración a la Gestión: La Nueva Gestión Pública*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Jiménez, R. (2010). Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores de Desempeño en el Sector Público de Costa Rica.
- Marcel, M. (2008). Presupuesto por Resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública? En B. I. Desarrollo, *Presupuesto Basado en Resultados* (pág. 41). Ciudad de México: PROVED.
- Makón, M. (2000). Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional.
- Navas, Á. (2010). La Nueva Gestión Pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva* (23), 36-38.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Nueva York: Aldine-Atherton.

- Oliva, C., & Ugarte, M. (2006). *Reforma del Estado en el Perú: Una administración pública hacia la equidad y el desarrollo*. Lima.
- Onrubia, Jorge (2006). *Motivación, incentivos al desempeño y carreras profesionales en el sector público*. Madrid: Universidad Complutense.
- Ormond y Löffler, D. (1999). Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (13), 1-5.
- Osborne, D., & Plastric, P. (1998). *La reducción de la burocracia: Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2007). *Gestión Pública*. Obtenido de Manual metodológico para la elaboración del Texto Único de Procedimientos Administrativos: http://www.gestionpublica.org.pe/plantilla/info_secpu/pcm_0013.pdf
- Perry, J., & Porter, L. (2005). Factors affecting the context for motivation in public organizations. *Academy of Management Review Vol. 7. No. 1 January*, 89-98.
- Pinzas, T. (1993). *Privatización y nuevo rol del Estado: algunos aspectos conceptuales con referencia al*. Lima: IEP.
- Pliscoff, C. (2005). *Sistemas de incentivos monetarios y reforma del Estado: elementos para una discusión necesaria*. Santiago: X Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2009). *Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo*. New York: A.K.Office Supplies.
- Ramón, E., & Ynfante, T. (2008). *Gestiopolis*. Recuperado el 2015, de <http://www.gestiopolis.com/los-incentivos-y-la-motivacion-laboral/>
- Robinson, M., & Last, D. (2009). *Un modelo básico de presupuestación por resultados*. Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Rubinsztein, G. ((s.f.)). *Motivación e incentivos no monetarios en el trabajo*.
- Ruiz, H., & Ornelas, N. (2009). *Problemas de la Implementación de la Nueva Gestión Pública en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Ruiz, J. I. (2008). *Sociología de la Organizaciones Complejas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Salgado, E. (2003). Teoría de costos de transacción: una breve reseña. *Cuadernos de Administración*, 16(26), 63.
- Sánchez, F. (2003). *Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Sánchez, J. (2001). *Gestión Pública y Governance*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

- Secretaría de Gestión Pública, S. (20 de enero de 2016). *Secretaría de Gestión Pública – Presidencia del Consejo de Ministros. CM*. Obtenido de Funciones: <http://sgp.pcm.gob.pe/funciones/>
- Shack, N. (2006). *Presupuestar en el Perú*. Chile: ILPES.
- Sierra, R. (2001). *Técnicas de investigación social: teoría y ejercicios*. Madrid: Paraninfo.
- Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil. (20 de diciembre de 2015). *sucamec*. Obtenido de TUPA-Texto Único de Procedimiento Administrativo: <http://www.sucamec.gob.pe/web/index.php/tupa-vigente/12-servicios/27-04-tupa>
- Torres, S. (2005). *Diagnóstico de la Gestión Municipal: alternativas para el Desarrollo*. Lima: MEF.
- Ugarte, M. (2015). *Gestión por resultados: ¿por qué es importante contar con un buen sistema de incentivos?* Lima: GOVERNA.
- Universidad de Montevideo, U. d. (2004). *El problema del agente y el principal*. Obtenido de Universidad de Montevideo: <http://www2.um.edu.uy/dubraj/documentos/notes/teoriainformacion.pdf>
- Villoria, M. (2000). *Ética y Corrupción*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Weimer, D., & Vining, A. (1999). Policy Analysis. Concepts and practice (3ra. edición). En D. Weimer, & A. Vining, *Policy Analysis. Concepts and practice (3ra. edición)* (pp. 183-185). Prentice Hall.

ANEXOS

ANEXO A: Matriz de consistencia

	PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	METODOLOGÍA	
				FUENTES DE INFORMACIÓN	VARIABLES
GENERAL	¿El mecanismo de incentivos es suficiente para lograr cambios sostenibles en las municipalidades tomando como referencia a la herramienta diseñada por el Ministerio de Economía y Finanzas denominada: Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	<p>Buscar factores endógenos y exógenos que influyeran en el cumplimiento del Plan de Incentivos de las municipalidades y con ello generar recomendaciones.</p> <p>Usar para ello tanto el enfoque general de la herramienta como el análisis de una meta en particular del año 2014 (Meta 42)</p>	<p>Se tiene una respuesta tentativa (hipótesis principal) que es que el incentivo es insuficiente para modificar el comportamiento de las municipalidades de forma sostenible. Existe un factor teórico de falta de claridad y delimitación en los objetivos que se buscan lograr con la herramienta, ya que ésta es un medio para lograr políticas y no un fin en sí misma (V1: objetivos claros). Por otro lado, existen problemas tanto endógenos de la propia gestión de las municipalidades (V2: capacidad) como problemas exógenos a ellas que dependen del funcionamiento y diseño del Plan de Incentivos en sí mismo generada por el actual agrupamiento y división de municipalidades (V3: división de municipalidades) y la capacidad de</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliografía especializada de temas de gestión pública. • Data estadística y técnico -legal del Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo Nacional de la Competitividad. • Información de la consultora encargada de la evaluación de la meta 42 para el año 2014 • Variables de capacidad de las municipalidades (fuente INEI) 	<p>V1: objetivos claros el PI</p> <p>V2: capacidad de las municipalidades</p> <p>V3: división de municipalidades</p> <p>V4: rectores de las metas</p> <p>V5: Plan de Incentivos</p>

ANEXO A: Matriz de consistencia

	PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	METODOLOGÍA	
				FUENTES DE INFORMACIÓN	VARIABLES
GENERAL			diseño, acompañamiento y evaluación que tiene el rector que propone la meta (V4: rector de la meta).		
CAP. 1 MARCO TEÓRICO	¿Cómo se ha ido adoptando en el Perú el nuevo paradigma de gestión pública orientada a resultados? ¿Qué es la Nueva Gestión pública? ¿En qué base teórica se basa el MEF para implementar el plan de incentivos para gobiernos municipales?	Fundamentar teóricamente, basándose en bibliografía especializada, la implementación de Incentivos en el sector público municipales en el Perú	En el Perú, el Plan de Incentivos a la Mejora y Modernización de la Gestión Municipal está basado principalmente en el concepto/modelo de la Nueva Gestión Pública que fundamenta sus pilares en la gestión por resultados, incentivos, transparencia y eficiencia a través de distintas reestructuraciones en el sector público.	<ul style="list-style-type: none"> • Bibliografía en temas: <ul style="list-style-type: none"> ü Modernización de la Gestión Pública (La Nueva Gestión Pública) ü Gestión por Resultados ü Presupuesto por Resultados ü Incentivos en el sector público ü Comunicación en distintos niveles del Estado. • Información del Ministerio de Economía y Finanzas y Consejo Nacional de la competitividad. • Normas legales relacionadas • Entrevistas a personal relacionado al Plan de Incentivos del MEF y el CNC 	V1. La Nueva Gestión Pública V2. Gestión y presupuesto por resultados V3. Incentivos en general e incentivos en el sector público
CAP. 2 MARCO CONCEPTUAL	¿Cuál es el balance de cumplimiento de las otras metas del plan de incentivos	Explicar cómo se ha ido implementando el plan de incentivos para gobiernos municipales y los logros	En el año 2012 se contó con 31 metas anuales, en el año 2013 con 51 y en el 2014 puntualmente se contó con 54 metas en total divididas en dos	Estadísticas del MEF del cumplimiento y seguimiento de las metas	V1. Plan de Incentivos a la Mejora y

ANEXO A: Matriz de consistencia

	PROBLEMA	OBJETIVO	HIPÓTESIS	METODOLOGÍA	
				FUENTES DE INFORMACIÓN	VARIABLES
CAP. 2 MARCO CONCEPTUAL	para los años 2012, 2013 y 2014? ¿Es un hecho aislado el bajo % de logro de la meta 42?	que han ido teniendo en lo relacionado al cumplimiento de las metas para los años 2012, 2013 y 2014 en general.	semestres (25 y 29 respectivamente) donde se muestran distintos niveles de cumplimiento tanto por tipos de municipalidades como por los 6 objetivos del PI	para los años 2012, 2013 y 2014.	Modernización de la Gestión Municipal V2. Resultados de cumplimiento de Metas del año 2012, 2013 y 2014
CAP. 4 MARCO ANALÍTICO	¿Por qué solo el 11 % de municipalidades tipo B pudo llegar a cumplir la meta 42 para el año 2014?	Explicar las potenciales causas del bajo logro de la meta respaldada en la información primaria y secundaria recaba	Existen problemas tanto endógenos de la propia gestión de las municipalidades como problemas exógenos a ellas que dependen del funcionamiento de la ejecución del Plan de incentivos, de la alta densidad de municipalidades a nivel nacional que dificulta un proceso más personalizado y de la relación con las entidades involucradas (MEF y CNC). Además de la ausencia de una entidad especializada que absuelva las dudas y genere lineamientos claros en relación a las licencias de funcionamiento (tipos y especificidades más allá de la ley).	Entrevistas a profundidad con personal de la consultora encargada (PROYECTA CORPORATION SAC) y con los evaluadores de la meta 42 (información primaria)	V1: objetivos claros el PI V2: capacidad de las municipalidades V3: división de municipalidades V4: rectores de las metas V5: Plan de incentivos

ANEXO B: Datos de las entrevistas y consentimiento informado

Nº	Entrevistado	Cargo	Relevancia
1	Jorge Nicho	Coordinador del Plan de Incentivos –MEF-DPP	Información del PI
	Se obtuvo información sobre el diseño del plan de incentivos, puntualmente de los siguientes temas: importancia de los rectores, diseño de metas, relevancia en la ponderación del premio de metas, criterios de elección, etc. Por otro lado, también se le preguntó sobre las ventajas y desventajas de la herramienta.		
2	Luis Zapata	Responsable de asistencia técnica y Capacitación PI – MEF -DPP	Información del PI
	Se obtuvo información sobre el diseño del plan de incentivos, puntualmente de los siguientes temas: acompañamiento de los rectores a las municipalidades, opinión de la división de municipalidades, mejoras de la herramienta desde el 2010 hasta ahora, etc. Por otro lado, se le preguntó sobre las ventajas y desventajas de la herramienta.		
3	Aldo Chaparro	Funcionario Municipal	Información del PI
	Aldo Chaparro es una especialista en gestión pública que estuvo a cargo del diseño del Plan de Incentivos en los años 2009 y 2010, es decir, en sus inicios. Se obtuvo información sobre cómo se inició la herramienta, los criterios que se tomaron en cuenta, los antecedentes y sobre su opinión en relación a las ventajas y desventajas de la herramienta.		
4	María Teresa Perez-Bonany	Directora de PROYECTA S.A.C.	Información de la Meta 42
	María Teresa Perez-Bonany es la directora de la consultora a cargo de la evaluación de la Meta 42, dicha consultora ya viene trabajando con el CNC dos años atrás. Básicamente se le consultó toda la información referente al trabajo de campo de las evaluaciones para el PI, la experiencia de trabajar con el MEF y el CNC. Su opinión sobre el diseño de la META 42, la percepción de las municipalidades y su división, la metodología de capacitación del CNC, etc.		
5	Mayen Ugarte	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
	Mayen Ugarte es especialista en gestión pública que brindó importante información sobre su opinión del diseño e impacto de la herramienta, la problemática de la división de las municipalidades que hace el MEF, teoría de incentivos y su aplicación en el sector público, etc.		
6	Sara Arobes	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
	Sara Arobes es una especialista en Gestión pública que estuvo a cargo de la sistematización de la experiencia del PI desde sus inicios hasta el 2014, junto con la GIZ. Se obtuvo información en relación al diseño de la herramienta, la pertinencia del rector ya que ella actualmente trabaja en la Secretaría de Gestión pública.		
7	Juan Carlos Pasco	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
	Juan Carlos Pasco es un especialista en gestión pública encargado de generar documentos de soporte para el acompañamiento del PI y la relación entre los rectores y las municipalidades. Se obtuvo información en relación al diseño de las metas, el acompañamiento, la evaluación, pertinencia de la división de municipalidades, objetivos claros de la herramienta, etc.		
8	Guiselle Romero	Especialista en Gestión Pública	Opinión sobre el PI
	Guiselle Romeo es una especialista en gestión pública que fue parte de un equipo como directora de QALIWARMA que propuso una meta para el año 2013 de parte del MIDIS. Se le preguntó básicamente la experiencia de la rectoría, lo que implica, cómo considera a la		

Nº	Entrevistado	Cargo	Relevancia
9	Javier Valverde	Javier Valverde Gerente de Ciudadanos al Día	Opinión sobre el PI
	Javier Valverde es un especialista en gestión que se encargó de la premiación de las buenas prácticas en la gestión pública del año 2015 donde el PI fue premiado en la categoría de Incidencia pública. La entrevista giró en torno a saber qué es lo positivo y lo que ellos consideran como buena práctica en relación al PI.		
10	Verónica Lazo	Funcionaria Municipal	Información sobre la Meta 42
	Verónica Lazo es un especialista en gestión pública y municipal que estuvo a cargo del diseño de la meta 42 en el CNC. La entrevista giró en torno a saber cómo se realizó el diseño de la meta, el acompañamiento y la evaluación de la meta. Cómo fue trabajar con las municipalidades tipo B.		
11	Raúl Molina	Especialista en Gestión Municipal	Opinión sobre el PI
	Raúl Molina es un especialista en gestión municipal que ha sido consultor del MEF y conoce la herramienta tanto como miembro técnico de su diseño como cuando era funcionario municipal. La entrevista giró en torno a saber su percepción en relación a cómo ven las municipalidades al PI y cuáles podrían ser las variables que más afecten los resultados del cumplimiento de las metas.		
12	Karla Cruz	Evaluador – meta 42	Información sobre la Meta 42
	Karla Cruz fue una de las evaluadoras del PI para la meta 42, evaluó un aproximado de 20 municipalidades y brindó información sobre el estado y percepción de las mismas en el proceso de evaluación. La entrevista también se centró en preguntar sobre la pertinencia de la división de municipalidades y qué tanto impacto está teniendo el PI en ellas.		
13	Jonathan Silva	Evaluador – meta 42	Información sobre la Meta 42
	Jonathan Silva fue una de las evaluadoras del PI para la meta 42, evaluó un aproximado de 20 municipalidades y brindó información sobre el estado y percepción de las mismas en el proceso de evaluación. La entrevista también se centró en preguntar sobre la pertinencia de la división de municipalidades y qué tanto impacto está teniendo el PI en ellas.		

Figura B1: Consentimiento informado Verónica Lazo

Yo Verónica So Abadie, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Gerente de Autorizaciones y Control Urbano

Documento Nacional de Identidad: 2960703

Firma: [Firma manuscrita]

Figura B2: Consentimiento informado Javier Valverde

Yo Javier Valverde Valladares, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Gerente de Fortalecimiento de Capacidades

Documento Nacional de Identidad: 08124350

Firma: [Firma manuscrita]

Figura B3: Consentimiento informado Karla Cruz

Yo Karla Violeta Cruz Rupay, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Evaluadora de la Meta 42

Documento Nacional de Identidad: 46698890

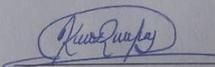
Firma: 

Figura B4: Consentimiento informado Juan Carlos Pasco

Yo Juan Carlos Pasco H., autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Especialista en Gestión Pública

Documento Nacional de Identidad: 16754095

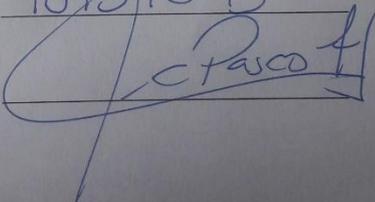
Firma: 

Figura B5: Consentimiento informado María Teresa Pérez-Bonany

Yo María Teresa Pérez Bonany López, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Gerente General Proyecia Corporation SAC

Documento Nacional de Identidad: 10150901

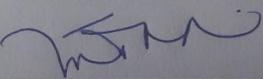
Firma: 

Figura B6: Raúl Molina

Yo Raúl Molina Martínez, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Independiente

Documento Nacional de Identidad: 07777874

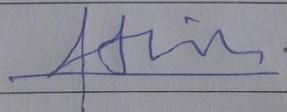
Firma: 

Figura B7: Consentimiento informado Mayen Ugarte

Yo Mayen Ugarte Varsquez Solis autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Consultor

Documento Nacional de Identidad: 08272807

Firma: [Firma manuscrita]

Figura B8: Consentimiento informado Sara Arobes

Yo SARA AROBES, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: SECRETARIO DE GESTION PUBLICA

Documento Nacional de Identidad: 0786744

Firma: [Firma manuscrita]

Figura B9: Consentimiento informado Jorge Luis Nicho

Yo Jorge Luis Nicho Cardeñas, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: RESPONSABLE DE EQUIPO DE PLAN DE INCENTIVOS MUNICIPALES

Documento Nacional de Identidad: 10893100

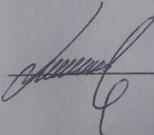
Firma: 

Figura B10: Consentimiento informado Jonathan Silva

Yo Segundo Jonathan Silva Vázquez, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Evaluador de la Meta 42 - PE

Documento Nacional de Identidad: 42789331

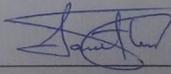
Firma: 

Figura B11: Consentimiento informado Aldo Chaparro

Yo Aldo Chaparro Luy, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Asesor

Documento Nacional de Identidad: 09339513

Firma: [Firma manuscrita]

Figura B12: Consentimiento informado Luis Zapata

Yo Luis Iván Zapata Gutiérrez, autorizo la utilización y publicación de los datos ofrecidos para la elaboración del trabajo de investigación académica Análisis del funcionamiento y logro de resultados del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del Ministerio de Economía y Finanzas aplicado al caso de la meta 42 para el segundo periodo de 2014. Asimismo, de acuerdo a las necesidades de la investigación, autorizo que se haga mención de mi nombre y de la organización en la cual me desempeño.

Atentamente,

Cargo dentro de la organización: Responsable del Equipo de Asistencia Técnica

Documento Nacional de Identidad: 41952671

Firma: [Firma manuscrita]

Figura B13: Consentimiento informado Guiselle Romero

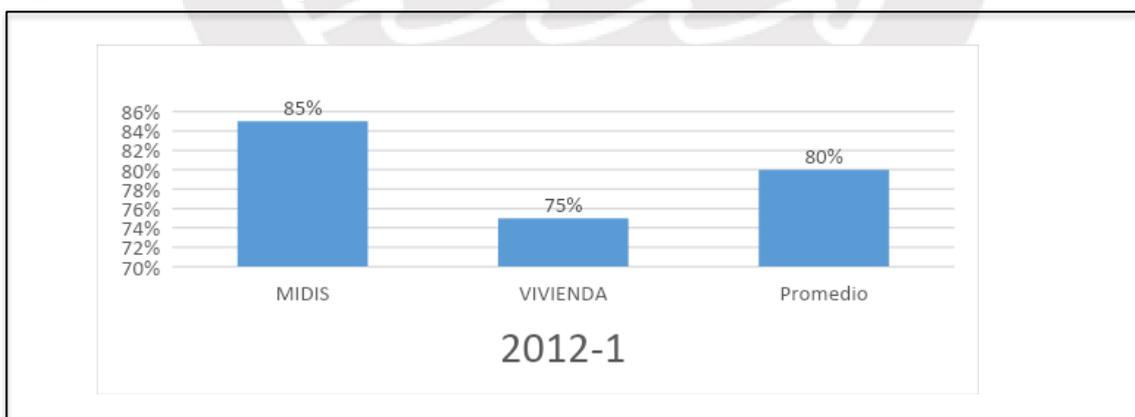


ANEXO C: Análisis de cumplimiento de metas (2012-2014)

Tabla C1: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales Tipo A (al 31 de julio 2012)

	Meta	Responsable	Logro
1	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder en 4 % a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.	MEF	100%
2	Envío del Registro Único de Beneficiarios del programa del Vaso de Leche y del programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH.	MIDIS	90%
3	Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	MINSAs	100%
4	Expedir las licencias de funcionamiento en un periodo que no supere los 12 días hábiles.	MEF	78%
5	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042- 2011-SUNAA-CD, antes del 30 de abril del año 2012.	MEF	88%
6	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de los desastres urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	VIVIENDA	90%
7	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito.	MINAM	90%
	Promedio		91%

Figura C1: Promedios por Ministerios responsables



En el primer periodo de evaluación del año 2012 para municipalidades principales de tipo A, se evaluaron siete (7) metas divididas en entre cinco (5) ministerios responsables. El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF fue el responsable de tres (3) metas relacionadas a evaluar la recaudación del impuesto predial, la efectividad temporal de la expedición de licencias de funcionamiento y las modificaciones de una herramienta de gestión – TUPA. Los demás ministerios: Ministerio de Desarrollo e Inclusión – MIDIS, Ministerio de Salud – MINSA, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA y el Ministerio de Ambiente - MINAM cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro. Las metas con mayor efectividad de logro, ambas con 100%, es decir las 40 municipalidades tipo A cumplieron con recaudar 4% más de la mitad del impuesto predial recaudado del año 2011 (MEF) e identificar zona de riesgos de accidentes de tránsito (MINSA).

Las metas con menos efectividad de logro son las relacionadas a la modificación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (88%) y la efectividad de emisión de licencias en máximo 12 días hábiles (78%), ambas a cargo del Ministerio de economía y Finanzas. Entre las tres metas a cargo del MEF generan un promedio de 89% de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables, pero no se logra alejar demasiado del promedio de logro total de las 7 metas de 91%.

Las otras metas se encuentran relacionadas a temas de competencias de los Ministerios responsables como en el caso del MIDIS y los registros de beneficiarios de programas como el Vaso de Leche y comedores populares poseen un logro igual o superior al 90%.

Tabla C2: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales Tipo B

	Meta	Responsable	Logro
8	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder en 4 % a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.	MEF	95%
9	Envío del Registro Único de Beneficiarios del programa del Vaso de Leche y del programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH.	MIDIS	96%
10	Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	MINSA	98%
11	No exigir y eliminar del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la municipalidad el certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios y las boletas de habilitación de los profesionales de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29566, Ley que modifica diversas disposiciones con el objeto de mejorar el clima de inversión y facilitar el cumplimiento de obligaciones tributarias.	MEF	75%
12	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	VIVIENDA	80%
13	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito.	MINAM	81%
	Promedio		88%

Figura C2: Promedios por Ministerios responsables



En el primer periodo de evaluación del año 2012 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron seis (6) metas divididas en cinco (5) ministerios responsables. Cinco (5) de las seis (6) metas para las municipalidades tipo B son iguales a las de las municipalidades tipo A. De forma parecida al grupo de las municipalidades tipo A, el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con dos (2) metas relacionadas a evaluar la recaudación del impuesto predial y las

modificaciones de una herramienta de gestión – TUPA. Los demás ministerios: Ministerio de Desarrollo e Inclusión – MIDIS, Ministerio de Salud – MINSA, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA y el Ministerio de Ambiente – MINAM.

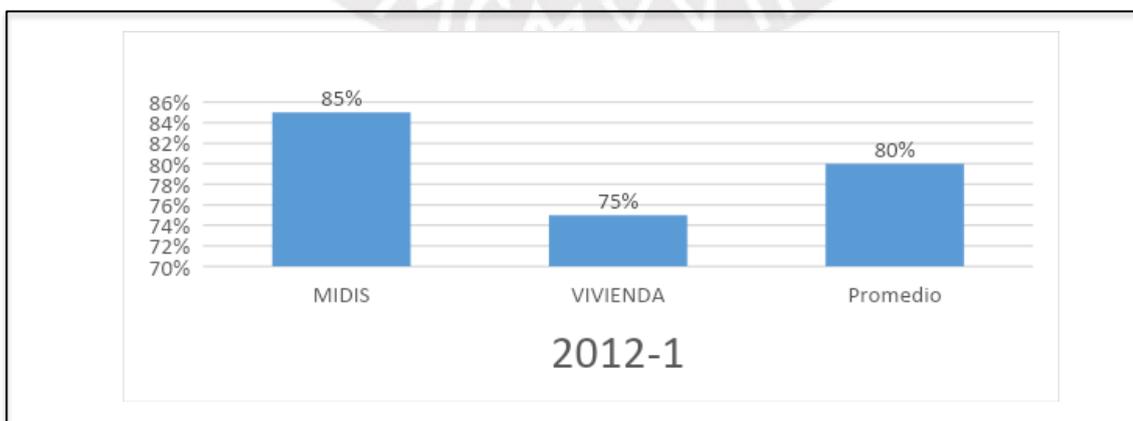
Las metas con mayor logro son las relacionadas a la recaudación del impuesto predial (MEF) y el envío de lista de beneficiarios de programas sociales (MIDIS). Todas superan el 90%. Sin embargo, la de menos logro es la relacionada a la modificación del TUPA (MEF) con un 75% de logro de efectividad, al igual que para las Municipalidades tipo A.

Es interesante ver la variación del logro de las metas que se repiten entre ambos tipos de municipalidades – TIPO A (40) Y TIPO B (209) - donde se observa que en cuatro (4) de las cinco (5) metas, las municipalidades tipo A logran un mayor % de logro de meta que fluctúa entre un 2% a 10% más. La única meta en la que las municipalidades tipo B logran superar en 6 % a las tipo A es en la relacionada al envío del registro de beneficiarios de programas sociales a cargo del MIDIS. El promedio en general de las seis (6) metas de las municipalidades tipo B es de 88 %, 3% menos que las de tipo A.

Tabla C3: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas

	Meta	Responsable	Logro
14	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares al SISFOH. (*)	MIDIS	85%
15	Elaboración de un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidades de un sector crítico de riesgo de desastre urbano identificado en el distrito en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	VIVIENDA	75%
	Promedio		80%

Figura C3: Promedios por Ministerios responsables

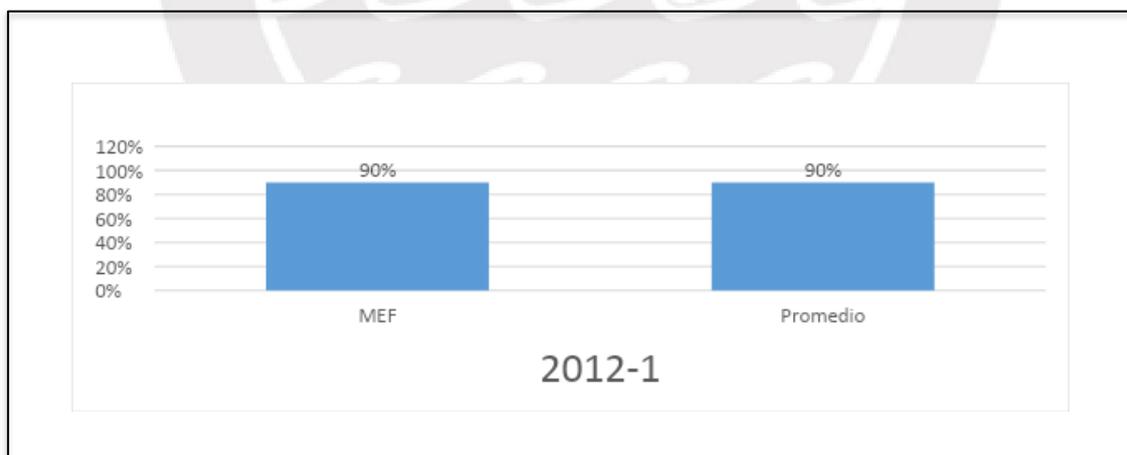


Este tipo de municipalidades cuentan con solo dos (2) metas que se repiten tanto para las municipalidades tipo A y B y son las relacionadas al envío de registro de beneficiarios de programas sociales del MIDIS, sin embargo, omite el pedido de envío del padrón general de hogares dentro de la meta. En comparación a las otras municipalidades (A=90% y B=96%) el logro de resultados disminuye a 85 %. La otra meta está relacionada a la realización de un estudio de riesgo de desastres a cargo de Ministerio de Vivienda. Esta también obtiene un logro menor al de las otras (A=90% y B=80%). En promedio este tipo de municipalidad tiene 80 % de logro, pero no es significativo debido a que solo cuenta con dos metas. De igual manera, el promedio es menor de logro en relación a las municipalidades tipo A y B.

Tabla C4: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas

	Meta	Responsable	Logro
16	Programar una cifra igual o superior al 10% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2013 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales: 0046. Acceso y Uso de la Electrificación Rural; 0047. Acceso y Uso Adecuado de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados; 0061. Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre; y 0083. Agua y Saneamiento para la Población Rural	MEF	90%
	Promedio		90%

Figura C3: Promedios por Ministerio responsable

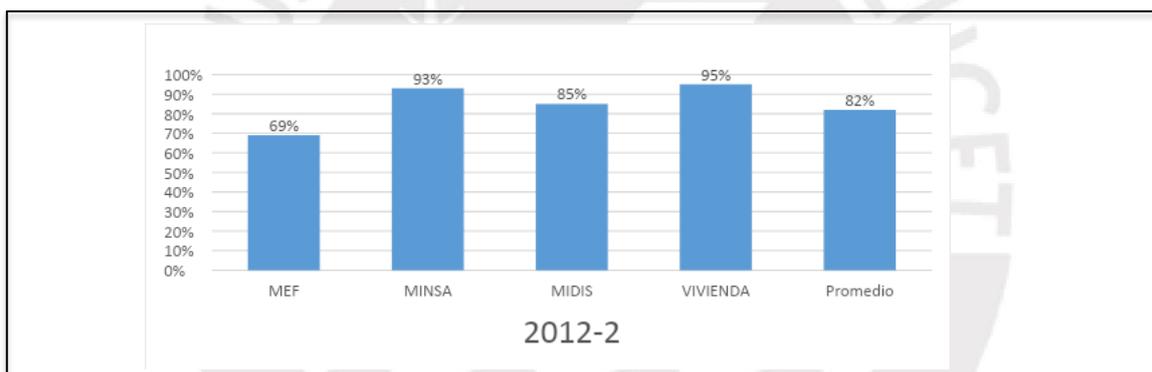


Para el caso de las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas solo se les asignó una meta relacionada a la programación de PIA – Presupuesto Institucional de Apertura a cargo del Ministerio de economía y Finanzas. Como se ha especificado, este es el grupo más grande de municipalidades. Su alcance de logro es de 90 %.

Tabla C5: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales de Tipo A al 31 de diciembre del 2012

	Meta	Responsable	Logro
17	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011.	MEF	93%
18	Implementación de una ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	MINSA	93%
19	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)	MIDIS	85%
20	Cumplir con autorizar en el plazo máximo de cinco (05) días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable	MEF	45%
21	Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	VIVIENDA	95%
	Promedio		82%

Figura C4: Promedios



En el segundo periodo de evaluación del año 2012 para municipalidades principales de tipo A, se evaluaron cinco (5) metas divididas entre cuatro (4) ministerios responsables, comparativamente al primer periodo de 2012 las metas se redujeron en dos (dos) de siete (7) a cinco (5). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF fue el único responsable con más de una meta al igual que en el primer periodo.

El MEF contó con dos (2) metas. La primera, relacionada a evaluar la recaudación del impuesto predial al igual que en el primer periodo, por otro lado, la segunda meta se relacionó a la autorización de las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable, esta meta a su vez obtuvo el menor porcentaje de logro en relación a las demás metas con 45 %. Los demás ministerios: Ministerio de Desarrollo e Inclusión – MIDIS, Ministerio de Salud – MINSA

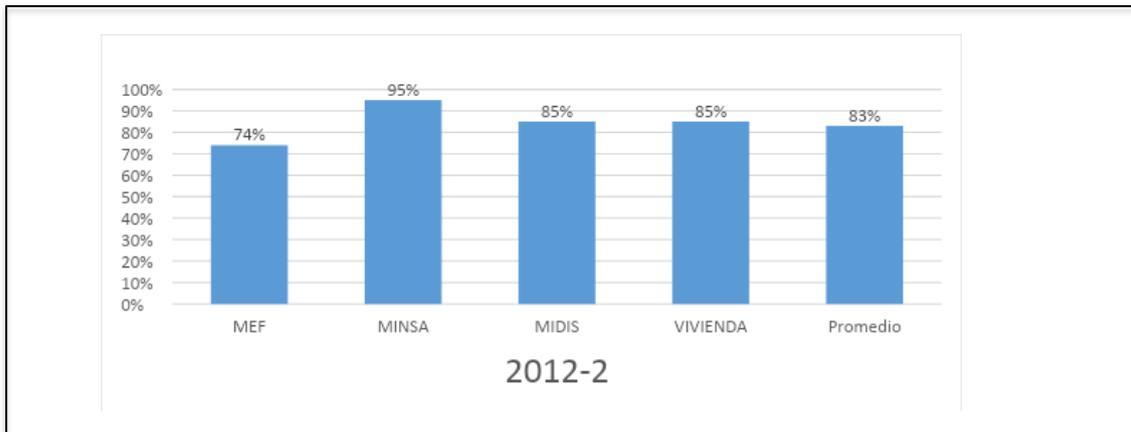
y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro.

Las metas con mayor efectividad de logro fueron tres, la primera fue la relacionada a elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre a cargo de VIVIENDA con 95% y las dos siguientes, ambas con 93% de logro, relacionadas una a la recaudación del impuesto predial a cargo del MEF y la implementación de una ciclovía a cargo de del MINSa. Entre las dos metas a cargo del MEF generan un promedio de 69% de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables y difiere en más de 10 puntos con el promedio de logro de las 5 metas que es 82%. La meta relacionada al impuesto predial a cargo del MEF difiere en el análisis debido a que pide el 4% más de la recaudación de todo el año pasado (2011) mientras que en el primer periodo solo se evalúa que se supere la mitad de ese monto, el logro de esta meta a pesar de haber sido uno de los mayores para este periodo, se redujo en 7 % a comparación del primer periodo de 2012 (100%-93%), por otro lado el logro de la meta del registro del SISFOH a cargo del MIDIS también se redujo (90%-85%).

Tabla C6: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales de Tipo B al 31 de diciembre del 2012

	Meta	Responsable	Logro
22	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011.	MEF	84%
23	Implementación de una ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	MINSa	95%
24	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares y del Padrón General de Hogares al SISFOH. (*)	MIDIS	85%
25	No exceder los plazos máximos para expedir las licencias de funcionamiento de conformidad con lo establecido en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento.	MEF	64%
26	Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	VIVIENDA	85%
	Promedio		83%

Figura C5: Promedios



En el segundo periodo de evaluación del año 2012 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron cinco (5) metas divididas entre cuatro (4) ministerios responsables, comparativamente al primer periodo de 2012 las metas se redujeron en una (1) de seis (6) a cinco (5). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF fue el único responsable con más de una meta al igual que en el primer periodo. El MEF contó con dos (2) metas relacionadas a evaluar la recaudación del impuesto predial al igual que en el primer periodo, por otro lado, la segunda meta se relacionó no exceder los plazos máximos para expedir las licencias de funcionamiento de acuerdo a ley, esta meta a su vez obtuvo el menor porcentaje de logro en relación a las demás metas con 64 %. Los demás ministerios: Ministerio de Desarrollo e Inclusión – MIDIS, Ministerio de Salud – MINSA y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro.

La meta con mayor efectividad fue la relacionada a Implementación de una ciclovía recreativa a cargo del MINSA con 94%.

Entre las dos metas a cargo del MEF generan un promedio de 74% de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables y difiere en 9 puntos con el promedio de logro de las 5 metas que es 83%.

Se repiten 3 metas del primer periodo del 2012 para municipalidades tipo B. La meta relacionada al impuesto predial a cargo del MEF difiere en el análisis debido a que pide el 4% más de la recaudación de todo el año pasado (2011) mientras que en el primer periodo solo se evalúa que se supere la mitad de ese monto, el logro de esta meta a pesar de haber sido uno de los mayores para este periodo, se redujo en 9 % a comparación del primer periodo de 2012 (95%-84%), el logro de la meta del registro del SISFOH a cargo del MIDIS también se redujo (96%-

85%). Sin embargo, la relacionada a la elaboración de un estudio de riesgo de desastre a cargo de VIVIENDA presentó una ligera subida en el logro de la meta (80-85%).

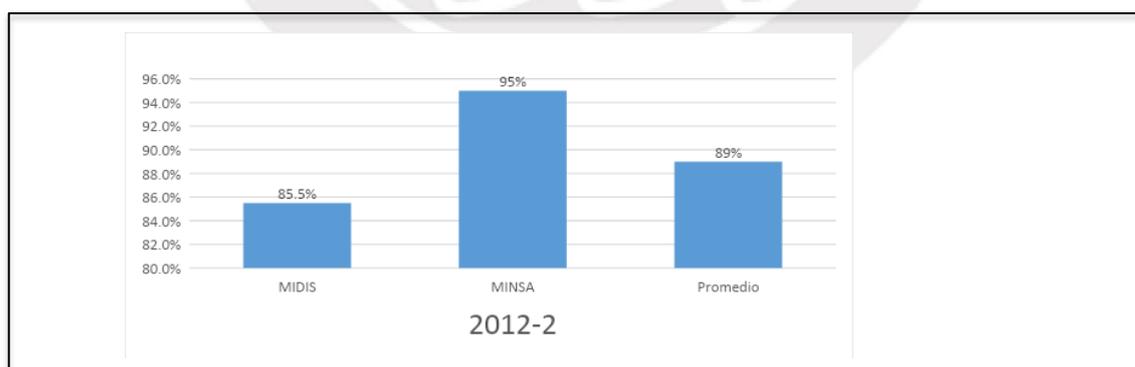
Ahora, comparando las municipalidades tipo A y B para el presente periodo se presenta que existen 4 metas en común: Impuesto predial – MEF (A: 93%-B: 84%), Ciclovía- MINSA (A: 93%-B: 95%), Registro SISFOH- MIDIS (A: 85%-B: 85%) Y Riesgo de desastre VIVIENDA (A: 95%-B: 85%). Como se observa, no existe una tendencia clara si existe más efectividad en el logro de las metas en las municipalidades tipo A o B, aunque se inclina ligeramente hacia las municipalidades tipo A.

El promedio total del logro de las metas de las municipalidades tipo B (83%) supera ligeramente al promedio de logro de las municipalidades tipo A (82%).

Tabla C7: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas

	Meta	Responsable	Logro
27	Envío bimensual al Programa Cuna Más de la información de los niños recién nacidos en el distrito entre los meses de agosto a diciembre en un plazo no mayor de 2 meses de efectuado el registro en el acta de nacimiento	MIDIS	92%
28	Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	MINSA	95%
29	Envío del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares al SISFOH. (*)	MIDIS	79%
	Promedio		89%

Figura C6: Promedios



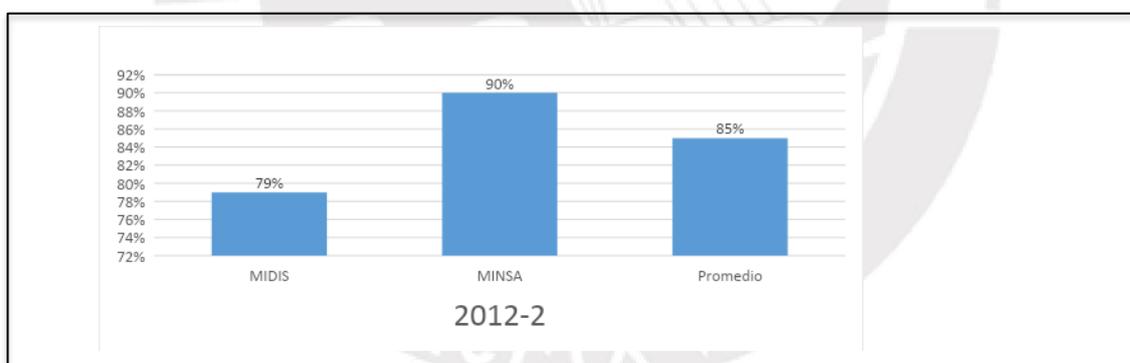
Este tipo de municipalidades cuentan con solo tres (3) metas divididas en 2 ministerios responsables, comparativamente se tiene una meta más que en el periodo anterior de evaluación para las municipalidades de este tipo. En este caso, el MIDIS es el que cuenta con dos metas

relacionadas al envío bimensual al Programa Cuna Más de la información y Envío del Registro Único de Beneficiarios al SISFOH. Existe una meta que se repite tanto para las municipalidades tipo A y B y es la relacionada al envío de registro de beneficiarios de programas sociales del MIDIS, sin embargo, omite el pedido de envío del padrón general de hogares dentro de la meta. En comparación a las otras municipalidades (A=95% y B=85%) el logro de resultados disminuye a 79 %. De igual manera, el promedio de logro de todas las metas (89%) de este tipo de municipalidades es mayor en relación a las municipalidades tipo A (82%) y B (83%).

Tabla C8: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas

	Metas	Responsables	Logros
30	Envío bimensual al Programa Cuna Más de la información de los niños recién nacidos en el distrito entre los meses de agosto a diciembre en un plazo no mayor de 2 meses de efectuado el registro en el acta de nacimiento.	MIDIS	79%
31	Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud.	MINSA	90%
	Promedio		85%

Figura C7: Promedios



Para el caso de las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas solo se les asignó dos (2) metas, una más en relación al periodo pasado. Ambas metas también están dadas para las municipalidades de ciudades no principales de más de 500 VVUU y son las relacionadas al envío bimensual al Programa Cuna Más de la información y a Implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño. No se mantiene la meta del periodo pasado relacionada al PIA.

La meta relacionada a la al programa CUNA MÁS obtuvo menor % de logro (79%) en relación de las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU que obtuvieron 92%. Por el lado,

de la meta relacionada a la implementación de un centro de promoción y vigilancia comunal del cuidado integral de la madre y del niño también las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU lograron un mayor porcentaje (95% vs 90%). Es decir, que en promedio también las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU superan a las de menos de 500 VVUU (89%-85%).

Tabla C9: Promedios

Año	Metas totales		P	Promedio de cumplimiento								Promedios finales	
				N° MTS	CP A	N° MTS	CPB	N° MTS	CNP +500 VVUU	N° MTS	CNP -500 VVUU	Por etapa	Anual
2012	31	16	1	7	91%	6	88%	2	80%	1	90%	88.5%	86%
		15	2	5	82%	5	83%	3	89%	2	85%	84%	

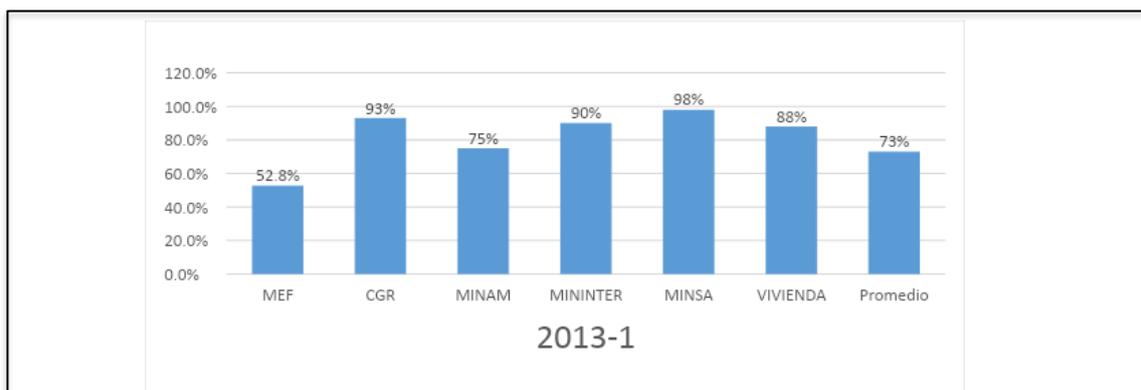
Tabla C10: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades Tipo A al 31 de julio del 2013

	Metas	Responsables	Logros
1	Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	CGR	93%
2	Contar con un TUPA adaptado a la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y remitido a su municipalidad provincial para su ratificación	MEF	25%
3	Cumplir con autorizar en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable. En el caso de Municipalidades Provinciales que emitan la autorización de interferencia de vías, deberán autorizar la misma conjuntamente con la autorización de conexiones domiciliarias.	MEF	58%
4	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%	MEF	45%
5	Aumento de al menos 12% de lo recaudado por Impuesto Predial al 31 de julio del año anterior y remitir información de su emisiones y recaudaciones de años anteriores	MEF	83%
6	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos en un 12% de las viviendas urbanas en el distrito.	MINAM	75%
7	Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al I semestre 2013	MININTER	90%
8	Identificación de puntos negros de accidentes de tránsito en la jurisdicción del distrito	MINSA	98%

Tabla C11: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades Tipo A al 31 de julio del 2013

	Metas	Responsables	Logros
9	Identificación, cuantificación y clasificación de los residuos de la construcción y la demolición depositados en espacios públicos	VIVIENDA	80%
	Promedio		73%

Figura C8: Promedios



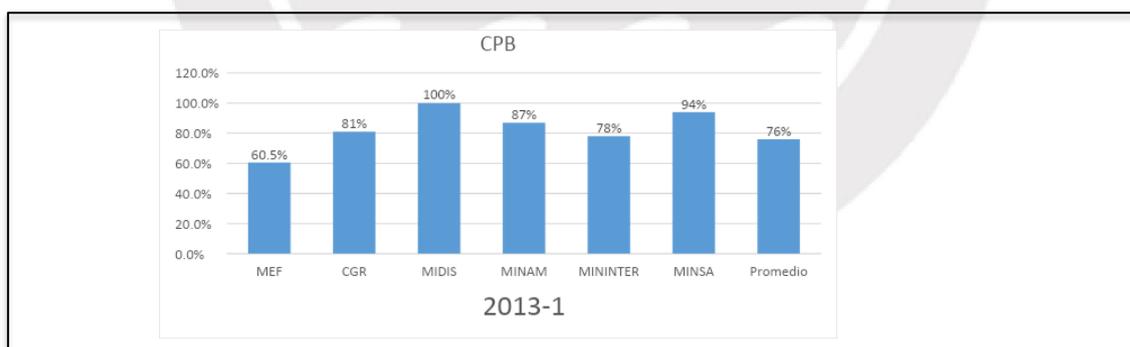
En el primer periodo de evaluación del año 2013 para municipalidades principales de tipo A, se evaluaron nueve (9) metas divididas en entre seis (6) ministerios responsables. El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF fue el responsable de cuatro (4) de las nueve (9) metas, éstas CPA relacionadas a evaluar la recaudación del impuesto predial, la efectividad temporal de autorización en el plazo máximo de cinco (5) días hábiles de las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable, el nivel de ejecución presupuestal y las modificaciones de una herramienta de gestión – TUPA. Los demás ministerios: Ministerio de Salud – MINSAs, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA, el Ministerio de Ambiente – MINAM y ministro del Interior - MININTER cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro. Además, también se le asignó una meta a la Contraloría General de la República.

Las metas con mayor efectividad de logro fueron identificar los puntos negros de accidentes de tránsito en la jurisdicción del distrito (MINSAs) con 98% de efectividad y Registrar las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (CGR) con 93% de efectividad de logro. Las metas con menos efectividad de logro fueron todas del Ministerio de Economía y Finanzas con 25 %, 45 % y 58% de efectividad. Entre las cuatro metas a cargo del MEF generan un promedio de 52,5% de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables y difiere en aproximadamente 20 % con el promedio total que fue de 73%.

Tabla C12: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades Tipo B al 31 de julio del 2013

	Metas	Responsable	Logro
10	Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	CGR	81%
11	Expedir las Licencias de funcionamiento en un plazo que no supere los 12 días hábiles.	MEF	71%
12	Contar con un TUPA adaptado a la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y remitido a su municipalidad provincial para su ratificación	MEF	41%
13	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%	MEF	54%
14	Aumento de al menos 17% de lo recaudado por Impuesto Predial al 31 de julio del año anterior y remitir información de su emisiones y recaudaciones de años anteriores	MEF	76%
15	Implementación y Fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF)	MIDIS	100%
16	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos en un 10% de las viviendas urbanas en el distrito	MINAM	87%
17	Ejecución de al menos el 75% de las actividades Programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al I semestre 2013	MININTER	78%
18	Identificación de puntos negros de accidentes de tránsito en la jurisdicción del distrito	MINSA	94%
	Promedio		76%

Figura C9: Promedios



En el primer periodo de evaluación del año 2013 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron nueve (9) metas divididas en seis (5) ministerios responsables y la Contraloría General de la República. Siete (7) de las nueve (9) metas para las municipalidades tipo B son iguales a las de las municipalidades tipo A, sin embargo dos (2) de las siete (7) metas que se

repite presentan una variación en la cantidad porcentual que se pide en la meta para alcanzarla. La primera a cargo del MEF sobre la recaudación de Impuesto predial varía de 12 a 17% de requisito para lograr la meta para las municipalidades tipo B, en el caso de la segunda a cargo del MINAM sobre la implementación de un programa de recolección de residuos sólidos el requisito se reduce de 12% a 10%. De forma parecida al grupo de las municipalidades tipo A, el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con cuatro (4) metas siendo el único que cuenta con más de una meta. Los demás ministerios: Ministerio de Salud – MINSA, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA, el Ministerio de Ambiente – MINAM y ministro del Interior - MININTER cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro. Además, también se le asignó una meta a la Contraloría General de la República.

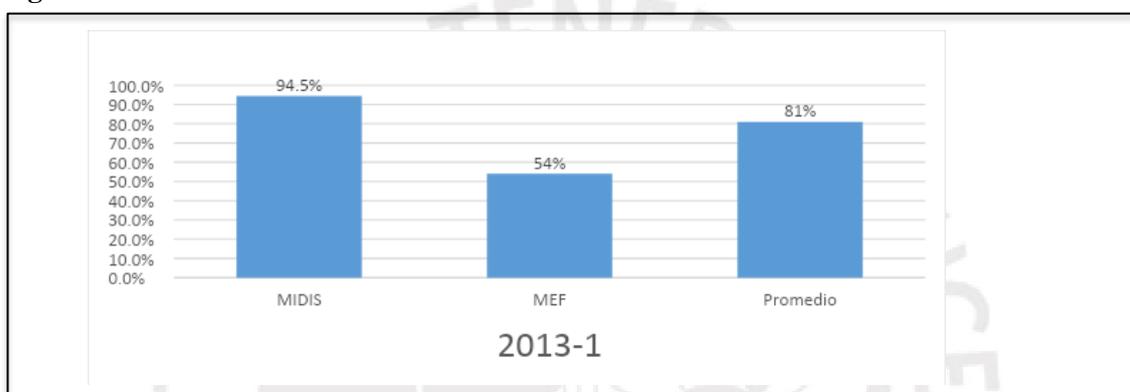
Las metas con mayor logro son las relacionadas a la implementación y fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización (MIDIS) con 100% y el envío de lista de beneficiarios de programas sociales (MINSA) con 94%. Sin embargo, las de menos logro son las relacionadas a la modificación del TUPA (MEF) con un 41% de logro de efectividad y la meta encargada de evaluar la ejecución presupuestal con 54% de logro (MEF). Se puede advertir que los resultados del MEF son: 76%, 71%, 54% y 41%, lo que hace un promedio de logro de 60,5%, el menor promedio entre los demás responsables que difiere en 16 % del promedio total de logro de 76%.

Es interesante ver la variación del logro de las metas que se repiten entre ambos tipos de municipalidades – TIPO A (40) Y TIPO B (209) - donde se observa que en cuatro (4) de las siete (7) repetidas, las municipalidades tipo A logran un mayor % de logro de meta que fluctúa entre un 4% a 12% más. Por otro lado, existen 3 metas en las que las municipalidades tipo superan a las municipalidades tipo A, dichos márgenes fluctúan entre 9% y 16% más, lo cual indica que se encuentra equilibrada la respuesta ante las mismas metas. En el caso de la meta que poseen un aumento de dificultad en los % requeridos, las municipalidades respondieron al aumento de dificultad con un menor % de logro y viceversa. El promedio en general de las nueve (9) metas de las municipalidades tipo B es de 76 %, 3% más que las de tipo A. Todos los responsables superaron el promedio de logro excepto el MEF.

Tabla C13: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas

	Metas	Responsables	Logros
19	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 70%	MEF	54%
20	Supervisión y generación de compromisos para la mejora de la infraestructura y/o el equipamiento para el servicio de alimentación en IIEE públicas en el marco del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma	MIDIS	92%
21	Implementación y Fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF)	MIDIS	97%
	Promedio		81%

Figura C10: Promedios



Las municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas cuentan con solo tres (3) metas donde una de ellas se repite tanto para las municipalidades tipo A y B pero con una pequeña variación en los requerimientos porcentuales, otra solo para las municipalidades tipo B y la que queda es nueva. La primera relacionada a la ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 70 % a cargo del MEF (este último % es 10% menos que el 80% que se pide tanto para municipalidades A y B) y la otra meta relacionada al fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización del MIDIS. En comparación a las otras municipalidades, para la primera meta 94.5% 54% 81% 0.0% 20.0% 40.0% 60.0% 80.0% 100.0% MIDIS MEF Promedio 2013-1 Más de 500 (A=45% y B=54%), el logro de resultados se mantiene en 54% tomando como referencia las tipo B, y que a su vez es la de menor logro para las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU. La segunda que se repite solo para las tipo B (B= 100%) disminuyó a un 94,5% y a su vez es la de mayor logro.

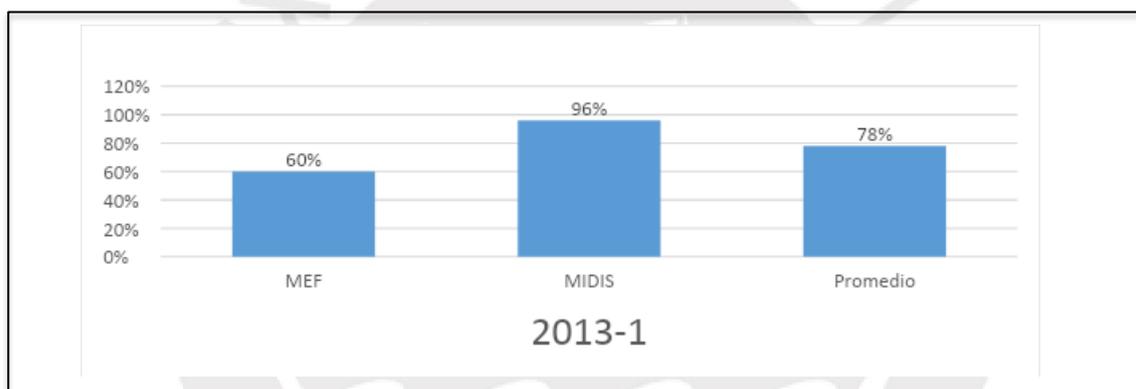
En promedio este tipo de municipalidad tiene 81 % de logro. De igual manera, el promedio de logro es mayor en relación a las municipalidades tipo A= 73% y B=76% esto también

debido al número menor de metas. Se entiende que se modifica la meta relacionada a la ejecución presupuestal con el fin de hacerla más sencilla para que estas municipalidades lleguen a cumplirla, sin embargo, el efecto en el logro porcentual no varía en función a las tipo B pero si está mejor que las tipo A.

Tabla C11: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas

	Metas	Responsables	Logros
22	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 60%	MEF	60%
23	Implementación y Fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF)	MIDIS	96%
	Promedio		78%

Figura C10: Promedios



Las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas cuentan con solo dos (2) metas donde una de ellas se repite tanto para las municipalidades tipo A, B y de CNP con más de 500 VVUU con una pequeña variación porcentual y la otra solo para las municipalidades tipo B y de CNP con más de 500 VVUU. La primera relacionada a la ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 60% a cargo del MEF (este último % es 10% menos que el que se pide para municipalidades de CNP con más de 500 VVUU y 20% menos al de las tipo A y B) y la otra meta relacionada al fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización del MIDIS.

En comparación a las otras municipalidades, para la primera meta (A=45%, B=54%, CNP +500 VVUU= 54%), el logro de resultados aumenta en 60% y que a su vez es la meta de menor logro. La segunda que se repite para las tipo B (100%) y las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU (96%) disminuyó a un 94,5% y a su vez es la de mayor logro. En promedio este tipo

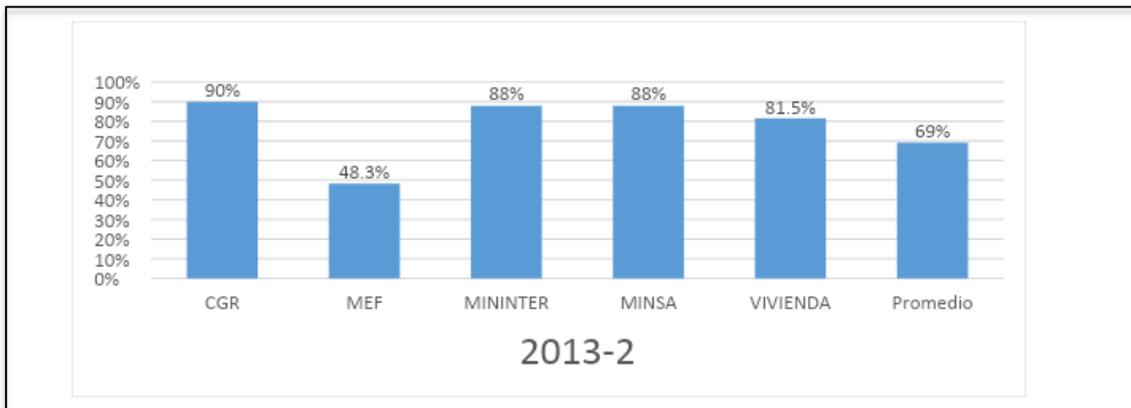
de municipalidad tiene 78 % de logro. De igual manera, el promedio de logro es mayor en relación a las municipalidades tipo A= 73% y B=76%, pero menor a las municipalidades de CNP +500 VVUU= 81%.

En promedio este tipo de municipalidad tiene 78 % de logro. De igual manera, el promedio de logro es mayor en relación a las municipalidades tipo A= 73% y B=76% esto también debido al número menor de metas. Por otro lado, se entiende que se modifica la meta relacionada a la ejecución presupuestal con el fin de hacerla más sencilla para que estas municipalidades lleguen a cumplirla, el efecto en el logro porcentual aumenta en relación a los demás tipos de municipalidades.

Tabla C12: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales de Tipo A al 31 de diciembre del 2013

	Metas	Responsables	Logros
24	Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	CGR	90%
25	Adecuar el TUPA de la entidad a la Ley N° 28976 – Ley Marco de Licencia de Funcionamiento respecto al procedimiento de autorizaciones conjuntas de licencia de funcionamiento, instalación de toldos y/o anuncios; eliminar y no exigir en los tramites de Licencia de Funcionamiento requisitos no considerados en la ley y continuar emitiendo las licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 12 días hábiles	MEF	45%
26	Cumplir los plazos establecidos en la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones y su reglamento para el trámite de los expedientes de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación. Adicionalmente en el caso de Municipalidades Provinciales, deberán emitir dictamen aprobatorio/denegatorio sobre la ratificación de los TUPAS de las Municipalidades Distritales	MEF	20%
27	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%	MEF	45%
28	Aumento de al menos 12% de lo recaudado por Impuesto Predial el año anterior	MEF	83%
29	Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al II Semestre 2013	MININTER	88%
30	Implementar programa de promoción de la actividad física en espacios públicos	MINSAs	88%
31	Elaborar un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable (proyecto de reducción de riesgo de desastres)	VIVIENDA	83%
32	Elaborar un plan de gestión de residuos de la construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores	VIVIENDA	80%
	Promedio		

Figura C11: Promedios



En el segundo periodo de evaluación del año 2013 para municipalidades principales de tipo A, se evaluaron nueve (9) metas divididas entre cuatro (4) ministerios responsables y la Contraloría General de la República, comparativamente al primer periodo de 2013 las metas se mantuvieron en nueve (9). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA fueron los únicos responsables con más de una meta, El MEF contó con cuatro metas (4) y VIVIENDA con dos (2), a diferencia del primer periodo que conto sólo con una.

El MEF contó con cuatro metas (4) metas. La primera, relacionada a evaluar la adecuación del TUPA a la Ley N^a 28976 - Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, además de no exigir requisito i legales y emitir dichas licencias hasta un periodo de 12 días, por otro lado, la segunda meta se relacionó a cumplir los plazos establecidos en la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, esta meta a su vez obtuvo el menor porcentaje de logro en relación a las demás metas con solo el 20 %. La tercera meta del MEF, estuvo relacionada a Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80% y, finalmente, se evaluó la recaudación del impuesto predial de al menos el 12% del año pasado.

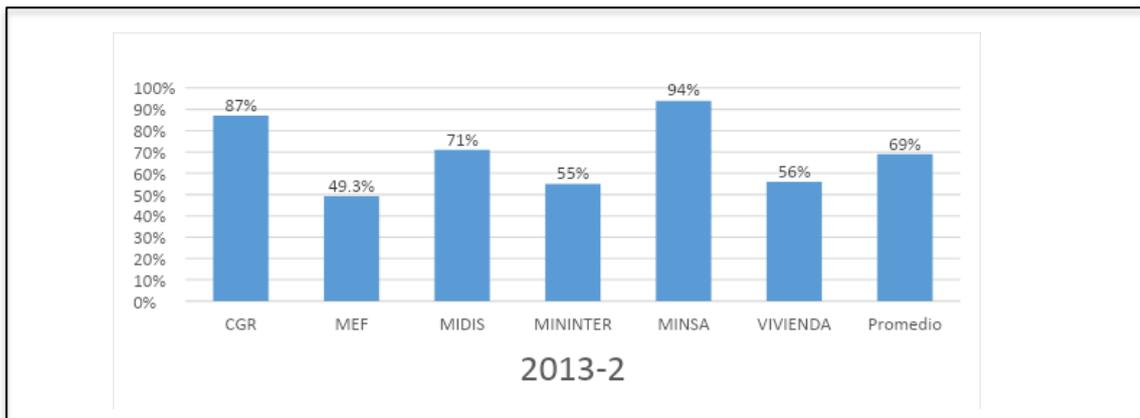
El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – VIVIENDA contó con dos (2) metas. La primera, relacionada a la elaboración de un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable y la segunda, relacionada a la elaboración de un plan de gestión de residuos de construcción. Los demás ministerios: Ministerio del Interior– MININTER y Ministerio de Salud – MINSa, y la Contraloría General de la República cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro.

Las metas con mayor efectividad de logro fueron tres, la primera fue la relacionada a presentar Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS) a cargo del CGR con 90% y las dos siguientes, ambas con 88% de efectividad de logro, relacionadas una a la Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al II Semestre 2013 a cargo del MININTER y la Implementación del programa de promoción de la actividad física en espacios públicos a cargo del MINSA. Entre las cuatro (4) metas a cargo del MEF generan un promedio de 48 % de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables y difiere en más de 20 puntos porcentuales con el promedio de logro de las nueve (9) metas en total que es de 69%. Existen cinco (5) metas que se repiten en relación al primer periodo de 2013 para este tipo de municipalidades. Según responsable son las siguientes: CGR (2013-I = 93%, 2013- II=90%); MEF – Ejecución Presupuestal (2013-I = 45%, 2013-II=45%); MEF –Impuesto Predial (2013-I = 83%, 2013-II=83%); MININTER (2013-I = 90%, 2013-II=88%) y VIVIENDA – Gestión de residuos de construcción (2013-I = 90%, 2013-II=88%). Como se observa, en tres (3) de las metas que se repiten, existe un mayor logro de efectividad en el primer periodo del 2013 y de las dos (2) restantes, los resultados se mantienen iguales.

Tabla C13: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales de Tipo B al 31 de diciembre del 2013

	Metas	Responsables	Logros
33	Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	CGR	87%
34	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD	MEF	78%
35	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%	MEF	43%
36	Aumento de al menos 17% de lo recaudado por Impuesto Predial el año anterior	MEF	76%
37	Reducción de brechas censales por empadronamiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF)	MIDIS	71%
38	Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al II Semestre 2013	MININTER	55%
39	Implementar programa de promoción de la actividad física en espacios públicos	MINSA	94%
40	Elaborar un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable (proyecto de reducción de riesgo de desastres)	VIVIENDA	64%
41	Elaborar una propuesta de modelo de Desarrollo Urbano Seguro	VIVIENDA	52%
	Promedio		69%

Figura C12: Promedios



En el segundo periodo de evaluación del año 2013 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron nueve (9) metas divididas entre cinco (5) ministerios responsables y la Contraloría General de la República, comparativamente al primer periodo de 2013 las metas se mantuvieron en nueve (9). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA fueron los únicos responsables con más de una meta.

El MEF contó con tres metas (3) y VIVIENDA con dos (2), a diferencia del primer periodo del 2013 que no contó con ninguna. El MEF contó con tres (3) metas. La primera, relacionada a evaluar la modificación del TUPA en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD, por otro lado, la segunda meta se relacionó a Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%, esta meta a su vez obtuvo el menor porcentaje de logro en relación a las demás metas con solo el 43 %. Finalmente, La tercera meta del MEF, estuvo relacionada al aumento de al menos 17% de lo recaudado por Impuesto Predial del año anterior.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – VIVIENDA contó con dos (2) metas. La primera, relacionada a la elaboración de un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable y la segunda, relacionada a elaboración de una propuesta de modelo de Desarrollo Urbano Seguro. Los demás ministerios: Ministerio del Interior– MININTER, Ministerio de Salud – MINSa, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS y la Contraloría General de la República cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro.

La meta con mayor efectividad fue la relacionada a Implementar programa de promoción de la actividad física en espacios públicos a cargo del MINSa con 94%.

Entre las tres (3) metas a cargo del MEF generan un promedio de 66 % de efectividad de logro, por el lado de VIVIENDA, obtuvo de promedio con respecto a sus dos (2) metas 58%, aun así, la meta y promedio más bajo fue el que obtuvo MININTER en relación a su única meta sobre la ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al II Semestre 2013 con 52%, el más bajo comparativamente a los otros responsables y que difiere en 17 puntos porcentuales con el promedio de logro de las 9 metas que es 69%.

Se repiten cuatro (4) metas del primer periodo del 2013 para municipalidades tipo B. Son las siguientes según responsables: CGR (2013-I = 81%, 2013-II=87%); MEF – Ejecución Presupuestal (2013-I = 54%, 2013-II=43%); MININTER (2013-I = 78%, 2013-II=55%) y MIDIS (2013-I = 100%, 2013-II=71%). Como se observa, en tres (3) de las metas que se repiten, existe un mayor logro de efectividad en el primer periodo del 2013 y solo en una se produce un mayor logro de efectividad en este periodo.

Ahora, comparando las municipalidades tipo A y B para el presente periodo se presente que existen cinco (5) metas en común: CGR (A: 90%-B: 87%), Ejecución presupuestal –MEF (A: 45%-B: 43%), MININTER (A: 88%-B: 55%), VIVIENDA (A: 83%-B: 64%) y la recaudación del impuesto predial- MEF (A: 83%-B: 76%). Como se observa, existe una tendencia de mayor logro de efectividad en todas las metas de parte de las municipalidades tipo A para este periodo.

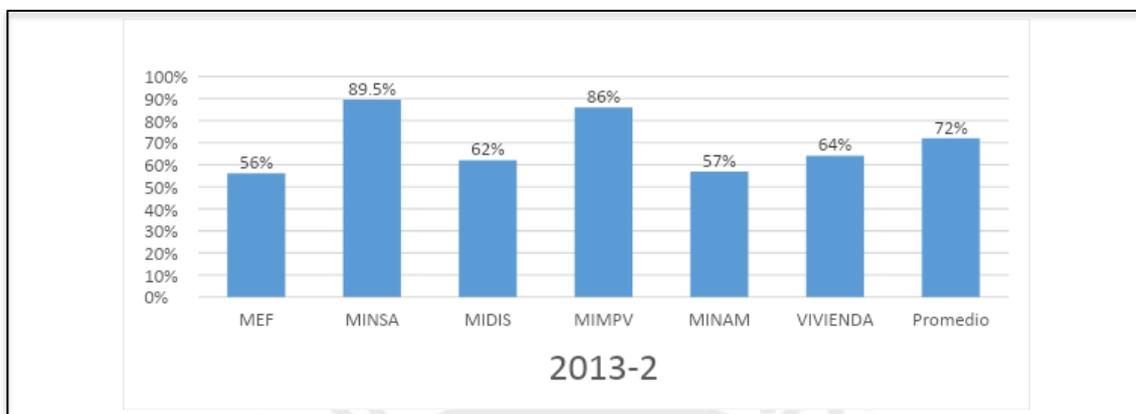
El promedio total del logro de las metas de las municipalidades tipo B (69%) que es igual al promedio de logro de las municipalidades tipo A (69%).

Tabla C14: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas

	Metas	Responsables	Logros
42	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 70%	MEF	56%
43	Reducción de brechas censales por empadronamiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF)	MIDIS	62%
44	Registro y Funcionamiento de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNAS	MIMPV	86%
45	Disposición final segura de residuos sólidos recolectados por el servicio municipal de limpieza pública	MINAM	57%
46	Funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado integral de la Madre y del Niño.	MINSA	88%
47	Padrón Nominal distrital de Niñas y Niños menores de 6 años homologado y actualizado	MINSA	91%
48	Elaboración de un estudio de evaluación de riesgo de desastre de un sector crítico de riesgo de desastre urbano en el distrito, en	VIVIENDA	64%

	materia de vivienda, construcción y saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por el MVCS.		
	Promedio		72%

Figura C13: Promedios



Este tipo de municipalidades cuentan con siete (7) metas divididas en seis (6) ministerios responsables, comparativamente se tiene cuatro (4) metas más que en el periodo anterior de evaluación para las municipalidades de este tipo. En este caso, el MINSA es el que cuenta con dos metas. Ambas con el mayor logro de efectividad. La primera, relacionada al aseguramiento del Funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado integral de la Madre y del Niño (88%) y la segunda, al envío del Padrón Nominal distrital de Niñas y Niños menores de 6 años homologado y actualizado (91%).

Los demás ministerios encargados: Ministerio de Economía- MEF, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMPV, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – VIVIENDA y el Ministerio de ambiente – MINAM cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro. Las metas con menor logro de efectividad estuvieron a cargo del MEF con la meta encargada de Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 70% con 56% de efectividad de logro y la encargada del MINAM relacionada a tener la disposición final segura de residuos sólidos recolectados por el servicio municipal de limpieza pública con 57 % de efectividad.

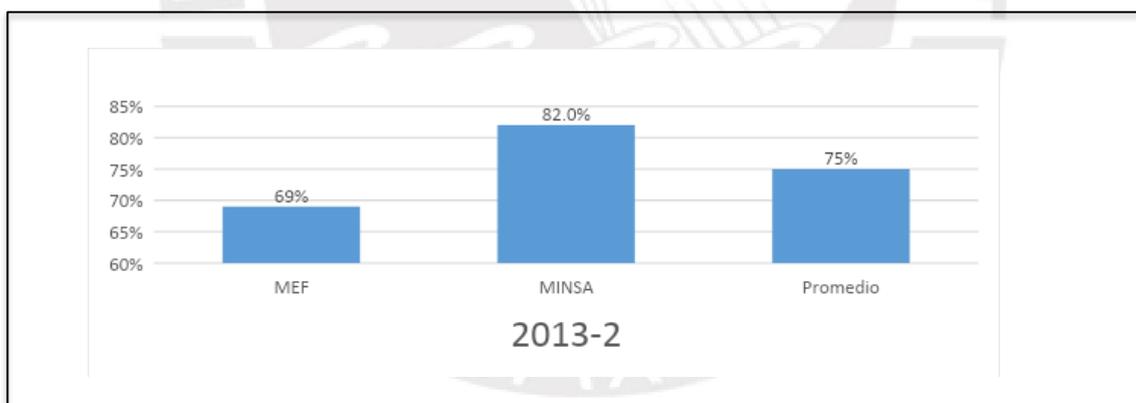
Existe una meta que se repite tanto para las municipalidades tipo B y es la relacionada a la reducción de brechas censales por empadronamiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF) a cargo del MIDIS (B=71%), el logro de resultados disminuye a 62 % logro de efectividad.

De igual manera, el promedio de logro de todas las metas (72%) de este tipo de municipalidades es mayor en relación a las municipalidades tipo A (69%) y B (69%).

Tabla C15: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas

	Metas	Responsables	Logros
49	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 60%	MEF	65%
50	Programar una cifra igual o superior al 15% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2014 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales: 0046. Acceso y Uso de la Electrificación Rural; 0047. Acceso y Uso Adecuado de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados; 0061. Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre; 0068. Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres; y 0083. Agua y Saneamiento para la Población Rural	MEF	73%
51	Funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado integral de la Madre y del Niño.	MINSA	83%
52	Padrón Nominal distrital de Niñas y Niños menores de 6 años homologado y actualizado	MINSA	81%
	Promedio		75%

Figura C14: Promedios



Este tipo de municipalidades cuentan con cuatro (4) metas divididas en dos (2) ministerios responsables, comparativamente se tiene dos (2) metas más que en el periodo anterior de evaluación para las municipalidades de este tipo. En este caso, el MINSA y el MEF cuentan con dos metas cada uno.

Las metas con menor logro de efectividad estuvieron a cargo del MINSA. La primera, relacionada al aseguramiento del Funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal

del Cuidado integral de la Madre y del Niño (83%) y la segunda, al envío del Padrón Nominal distrital de Niñas y Niños menores de 6 años homologado y actualizado (81%).

El menor logro fue el de la meta relacionada a alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 60% con un 65% de logro de efectividad a cargo del MEF.

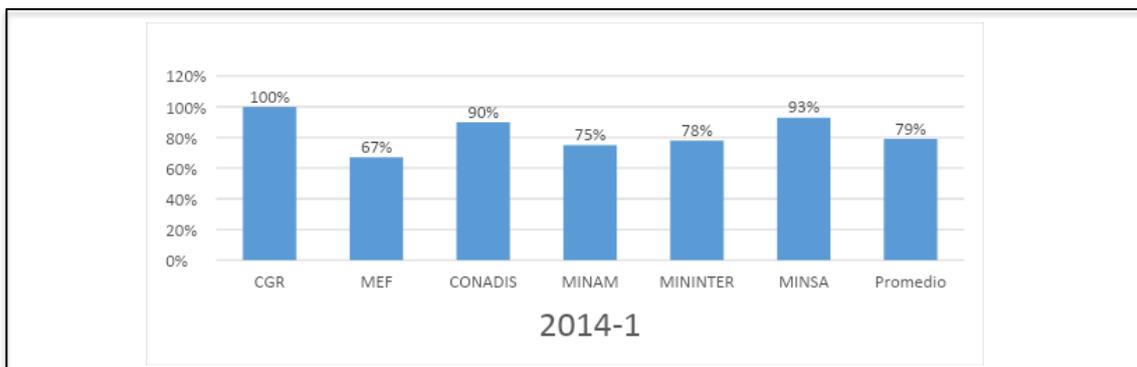
Existen dos metas que se repiten tanto para las municipalidades de CNP con +500 VVUU y con -500VVUU ambas a cargo del MINSA. La primera, Funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado integral de la Madre y del Niño (CNP +500 VVUU= 88%, CNP -500 VVUU=83%). La segunda, Padrón Nominal distrital de Niñas y Niños menores de 6 años homologado y actualizado (CNP +500 VVUU= 91%, CNP -500 VVUU=81%). En ambos casos, existe un mayor logro de efectividad de parte de las municipalidades de CNP con +500 VVUU.

De igual manera, el promedio de logro de todas las metas (75%) de este tipo de municipalidades es mayor en relación a las municipalidades tipo A (69%), B (69%) y las de CNP con más de 500 VVUU (72%).

Tabla C16: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales Tipo A al 31 de julio del 2014

	Metas	Responsables	Logros
1	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	100%
2	Diagnóstico de accesibilidad para personas con discapacidad	CONADIS	90%
3	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 25% de viviendas urbanas del distrito.	MINAM	75%
4	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MININTER	78%
5	Programa de promoción de la actividad física y recreativa en espacios públicos.	MINSA	93%
6	Incremento en 12% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 julio del 2013 y registro de información en aplicativo.	MEF	58%
7	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 45% del PIA de inversiones	MEF	88%
8	No exigir en los trámites de Licencia de Funcionamiento requisitos no considerados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y emitir la licencia de funcionamiento en un plazo máximo de 10 días hábiles	MEF	55%
	Promedio		75%

Figura C15: Promedios



En el primer periodo de evaluación del año 2013 para municipalidades principales de tipo A, se evaluaron ocho (8) metas divididas en cinco (5) ministerios responsables (el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, representado por el CONADIS) y la Contraloría General de la República. El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF fue el responsable de tres (3) de las ocho (8) metas, éstas relacionadas a evaluar la recaudación del impuesto predial, Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 45% del PIA de inversiones y no exigir en los trámites de Licencia de Funcionamiento requisitos no considerados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y emitir la licencia de funcionamiento en un plazo máximo de 10 días hábiles. Los demás ministerios: Ministerio de Salud – MINSA, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MINP, representado por el CONADIS, el Ministerio de Ambiente – MINAM y ministro del Interior - MININTER cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro. Además, también se le asignó una meta a la Contraloría General de la República.

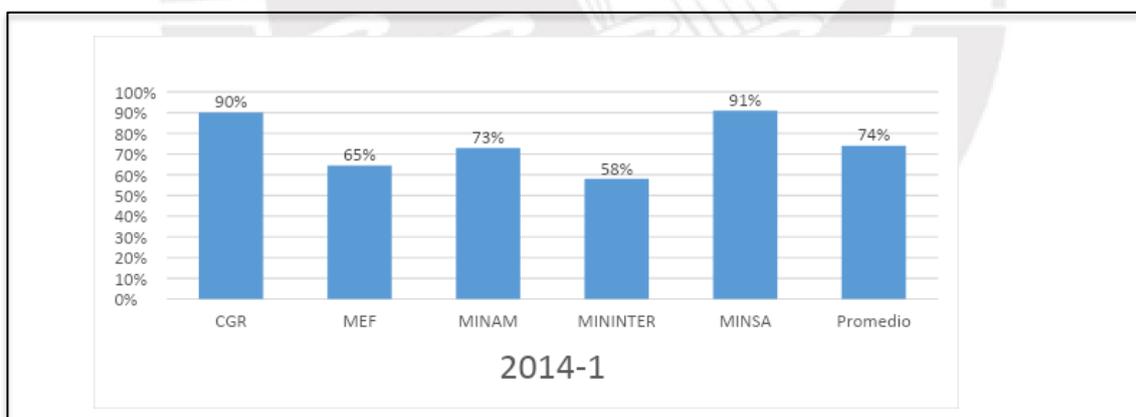
Las metas con mayor efectividad de logro fueron registrar las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (CGR) con 100% de efectividad de logro, realizar programa de promoción de la actividad física a cargo del MINSA con 93% de efectividad y realizar un diagnóstico de accesibilidad para personas con discapacidad y recreativa en espacios públicos (CONADIS- MIMP) con 90 % de efectividad. Las metas con menos efectividad de logro fueron dos (2) de las tres (3) que tiene a cargo el Ministerio de Economía y Finanzas. La primera, no exigir en los trámites de Licencia de Funcionamiento requisitos no considerados en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y emitir la licencia de funcionamiento en un plazo máximo de 10 días hábiles con 55% de efectividad y la segunda, incrementar en 12% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 julio del 2013 y registro de información en aplicativo con 58 %. Entre las tres (3) metas a cargo del MEF generan

un promedio de 67% de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables y difiere en aproximadamente 12 % con el promedio total que fue de 79%.

Tabla C17: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales Tipo B al 31 de julio del 2014

	Metas	Responsables	Logros
9	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	90%
10	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 20% de viviendas urbanas del distrito.	MINAM	73%
11	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MININTER	58%
12	Programa de promoción de la actividad física y recreativa en espacios públicos.	MINSa	91%
13	Incremento en 14% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 julio del 2013 y registro de información en aplicativo.	MEF	56%
14	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del PIA de inversiones y alineamiento estratégico del 75% o alineamiento competitivo del 40%.	MEF	73%
	Promedio		74%

Figura C16: Promedios



En el primer periodo de evaluación del año 2014 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron seis (6) metas divididas entre cuatro (4) ministerios responsables y la Contraloría General de la República. De las seis (6) metas evaluadas tres (3) se repitieron exactamente con relación a las municipalidades tipo A y fueron las que tuvieron como responsables a la CGR, MININTER y MINSa. Las tres (3) metas restantes sufrieron ciertas variaciones porcentuales en los requerimientos para alcanzarlas, pero se asemejaron a las metas de las municipalidades tipo A. La primera a cargo del MEF sobre la recaudación de Impuesto predial varía de 12 a 14% de

requisito para lograr la meta para las municipalidades tipo B, en el caso de la segunda a cargo del MINAM sobre la implementación de un programa de recolección de residuos sólidos el requisito se reduce de 25% a 20% de las viviendas urbanas y la tercera a cargo del MEF, también relacionada a la ejecución presupuestal del PIA que se redujo de 45% a 40% como tope de ejecución mínimo.

De forma parecida al grupo de las municipalidades tipo A, el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con más de una meta, teniendo dos (2) metas en total. Los demás ministerios: Ministerio de Salud – MINSA, el Ministerio de Ambiente – MINAM y ministro del Interior - MININTER cuentan con una meta cada uno tal como se observa en el cuadro. Además, también se le asignó una meta a la Contraloría General de la República.

Las metas con mayor logro son las relacionadas a la implementación de un programa de promoción de la actividad física y recreativa en espacios públicos (MINSA) con 91% y el registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) a cargo de la CGR con 90% de efectividad de logro. Sin embargo, las de menos logro son las relacionadas al incremento en 14% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 julio del 2013 y registro de información en aplicativo con un 56% de logro de efectividad a cargo del MEF y la meta encargada de evaluar la ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014 con 58% de logro a cargo del MININTER.

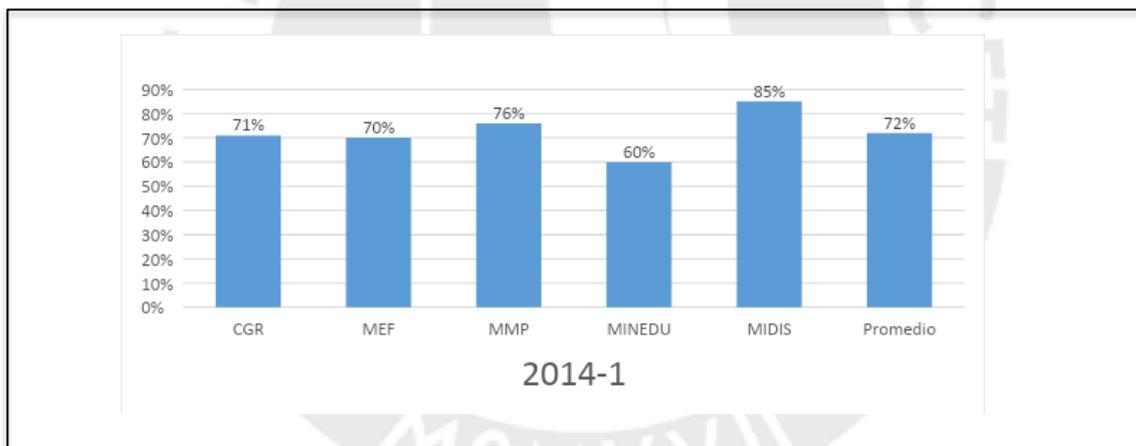
Se puede advertir que el promedio más bajo para un responsable fue el del MININTER con 58% de logro (solo tuvo una meta) y el segundo promedio más bajo fue el del MEF con 65% (tuvo dos metas), el promedio total de logro de este periodo para las municipalidades tipo B fue de 74%.

Es interesante ver la variación del logro de las metas que se repiten entre ambos tipos de municipalidades – TIPO A (40) Y TIPO B (209) - donde se observa que en las seis (6) metas repetidas (con algunas variantes, pero con los mismos responsables), las municipalidades tipo A logran un mayor % de logro de meta en todos los casos que fluctúa entre un 2% a 20% más. El promedio en general de las seis (6) metas de las municipalidades tipo B es de 74 %, 5% menos que las municipalidades de tipo A.

Tabla C18: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas al 31 de julio del 2014

	Metas	Responsables	Logros
15	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	MMP	71%
16	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 20% de viviendas urbanas del distrito.	MINEDU	76%
17	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MIDIS	60%
18	Programa de promoción de la actividad física y recreativa en espacios públicos.	MEF	85%
19	Incremento en 14% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 julio del 2013 y registro de información en aplicativo.	MEF	72%
20	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del PIA de inversiones y alineamiento estratégico del 75% o alineamiento competitivo del 40%.	MEF	68%
	Promedio		72%

Figura C17: Promedios



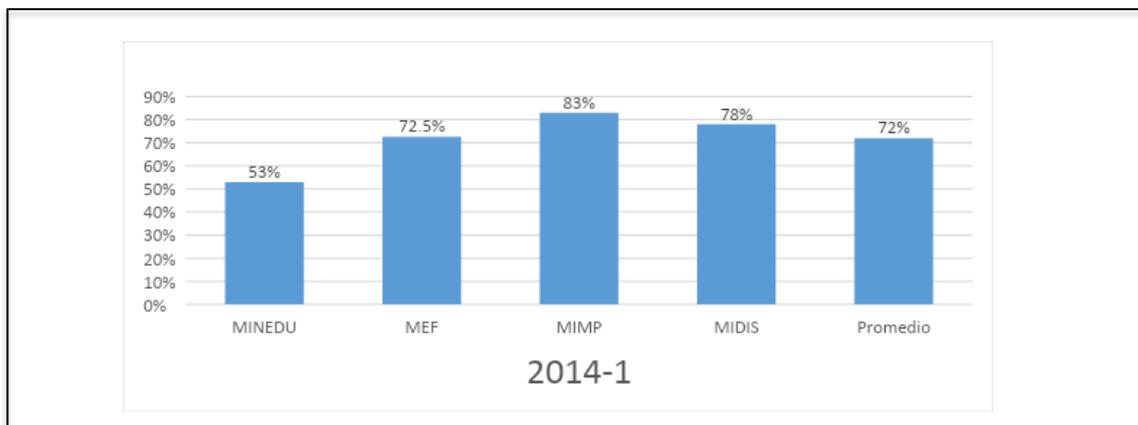
Las municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas cuentan con solo seis (6) metas donde dos (2) de ellas se repite tanto para las municipalidades tipo A y B, pero con una pequeña variación en los requerimientos porcentuales en una, las otras cuatro (4) son nuevas. De las dos (2) metas que se repiten se observa lo siguiente: la primera, relacionada a realizar el registro de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) a cargo de la CGR y la otra meta relacionada a la Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del PIA de inversiones y alineamiento estratégico del 70% o alineamiento competitivo del 30% a cargo del MEF.

La meta con mayor logro fue la relacionada a mejorar de la calidad de la información proveniente del empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización a cargo del MIDIS con 85 % de logro de efectividad. Por otro lado, la meta con menor logro fue la de realizar acciones de monitoreo al mantenimiento preventivo en los locales escolares de la jurisdicción a cargo del MINEDU con 60% de logro. En comparación a las otras municipalidades, para la primera meta de la CGR (A=100% y B=90%), el logro de resultados disminuye en 71%. La segunda que se repite, pero varía en los requisitos porcentuales relacionada a la ejecución presupuestal del PIA a cargo del MEF (A=88% y B=73%) disminuye ligeramente a 72% de logro de efectividad. En promedio este tipo de municipalidad tiene 72 % de logro. El promedio de logro es menor en relación a las municipalidades tipo A= 74% y B=79%.

Tabla C19: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas al 31 de julio del 2014

	Metas	Responsables	Logros
21	Realizar acciones de monitoreo al mantenimiento preventivo en los locales escolares de la jurisdicción	MINEDU	53%
22	Creación de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA.	MIMP	83%
23	Empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización.	MIDIS	78%
24	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del PIA de inversiones y alineamiento estratégico del 60% o alineamiento competitivo del 25%.	MEF	76%
25	Programar una cifra igual o superior al 25% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2015 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales: 0046. Acceso y Uso de la Electrificación Rural; 0047. Acceso y Uso Adecuado de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones e Información Asociados; 0061. Reducción del Costo, Tiempo e Inseguridad Vial en el Sistema de Transporte Terrestre; 0068. Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres; y 0083. Agua y Saneamiento para la Población Rural.	MEF	69%
	Promedio		72%

Figura C18: Promedios



Las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas cuentan con cinco (5) metas donde una de ellas se repite tanto para las municipalidades tipo A, B y de CNP con más de 500 VVUU con una pequeña variación porcentual y es la relacionada a la ejecución presupuestal del PIA a cargo del MEF. De las cuatro (4) metas restantes, todas se repiten en relación a las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU. Las metas son las siguientes: realizar acciones de monitoreo al mantenimiento preventivo en los locales escolares de la jurisdicción a cargo del MINEDU con 53 % de logro (el logro más bajo del periodo), crear la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNA a cargo del MIMP con 83% de logro de efectividad (el % de logro más alto del periodo), realizar empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización a cargo del MIDIS con 78% de logro y, finalmente, programar una cifra igual o superior al 25% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del año 2015 de la Municipalidad en los siguientes Programas Presupuestales a cargo del MEF con 69% de logro de efectividad.

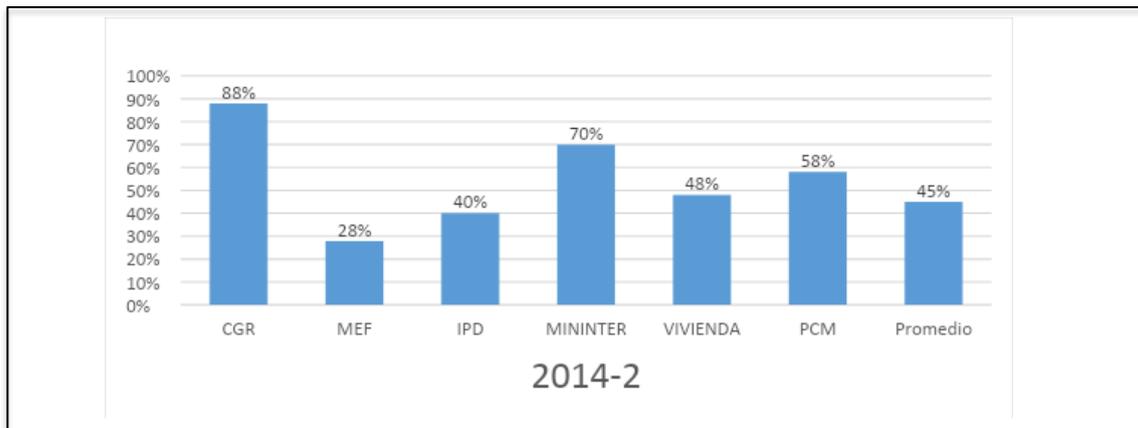
En comparación a las otras municipalidades, para la meta relacionada a la ejecución presupuestal del PIA de inversiones (A=88%, B=73%, CNP +500 VVUU= 72%), el logro de resultados aumenta en 76% en relación a las municipalidades de CNP +500 VVUU. Las otras cuatro (4) metas restantes se repiten en las municipalidades de CNP con más de 500 VVUU. Los resultados de logro comparativamente son los siguientes observados por responsable: MINEDU (CNP +500 VVUU= 60%, CNP -500 VVUU=53%), MIDIS (CNP +500 VVUU= 85%, CNP -500 VVUU=78%), en estos primeros dos casos las municipalidades de CNP con -500 VVUU superan el logro de las de las de + 500 VVUU. Por otro lado, en los otros dos casos restantes del MIMP (CNP +500 VVUU= 76%, CNP -500 VVUU=83%) y el MEF (CNP +500 VVUU= 68%, CNP -500 VVUU=69%), son las municipalidades de CNP con +500 VVUU las que superan a las de -500VVUU. Esto indica que no hay una tendencia de efectividad de logro entre ambos tipos de municipalidades donde se repiten las mismas metas.

En promedio este tipo de municipalidad tiene 72 % de logro de efectividad. El promedio de logro se mantiene en relación a las municipalidades de CNP + 500 VVUU, pero disminuye en relación a las municipalidades tipo A= 79% y B=74%.

Tabla C20: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales Tipo A al 31 de diciembre del 2014

	Metas	Responsables	Logros
26	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	88%
27	Condiciones adecuadas para implementar y gestionar un programa de actividad física, recreativa y del buen uso del tiempo libre.	IPD	40%
28	Elaborar un perfil de proyecto viable de mejoramiento y/o ampliación de infraestructura deportiva municipal	IPD	40%
29	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MININTER	70%
30	Factibilidad y/o Expediente Técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres	VIVIENDA	48%
31	Incremento en 12% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013	MEF	8%
32	Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.	MEF	45%
33	Emitir Licencias de Edificación y Habilitación Urbanas cumpliendo los plazos establecidos en la Ley N° 29090 y su reglamento Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA	MEF	20%
34	Simplificar los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad brindados por la Municipalidad y contenidos en el TUPA	PCM	58%
35	Emitir en un plazo de 05 días hábiles las autorizaciones de conexiones domiciliarias y utilizar el aplicativo informático para la tramitación de dichas conexiones domiciliarias.	MEF	38%
	Promedio		45%

Figura C19: Promedios



En el segundo periodo de evaluación del año 2014 para municipalidades principales de tipo A, se evaluaron diez (10) metas divididas entre tres (3) ministerios responsables, la Contraloría General de la República –CGR, Presidencia de Consejo de Ministros- PCM y el Instituto Peruano del Deporte –IPD. Comparativamente al primer periodo de 2014 las metas aumentaron de ocho (8) a diez (10). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y el Instituto Peruano del Deporte –IPD fueron los únicos responsables con más de una meta, El MEF contó con cuatro metas (4) y el IPD con dos (2) metas, los demás responsables tuvieron solo una meta. El MEF contó con cuatro metas (4) metas. La primera, relacionada verificar el incremento en 12% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013 (esta meta obtuvo el % de logro más bajo con 8% para este periodo); la segunda, relacionada a contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones. La tercera meta del MEF, estuvo relacionada a emitir Licencias de Edificación y Habilitación Urbanas cumpliendo los plazos establecidos en la Ley N° 29090 y su reglamento Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA (fue a la segunda meta con % de logro más bajo con 20%) y, finalmente, se evaluó Emitir en un plazo de 05 días hábiles las autorizaciones de conexiones domiciliarias y utilizar el aplicativo informático para la tramitación de dichas conexiones domiciliarias. El Instituto Peruano del Deporte– IPD contó con dos (2) metas. La primera, relacionada a generar condiciones adecuadas para implementar y gestionar un programa de actividad física, recreativa y del buen uso del tiempo libre y la segunda, relacionada a la elaboración de un Elaborar un perfil de proyecto viable de mejoramiento y/o ampliación de infraestructura deportiva municipal. Las metas con mayor efectividad de logro fueron tres, la primera fue la relacionada a presentar Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS) a cargo del CGR con 88% y la segunda, relacionada a la ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades

programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014 a cargo del MININTER.

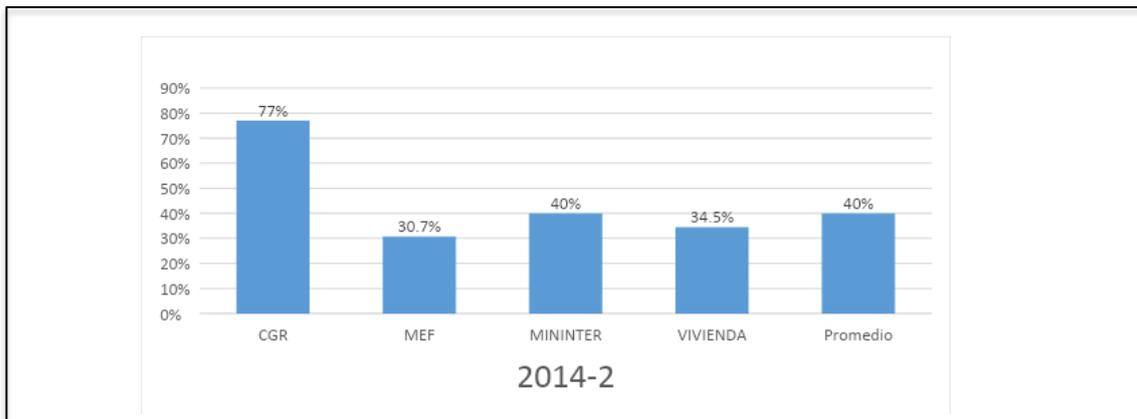
Entre las cuatro (4) metas a cargo del MEF generan un promedio de 28 % de efectividad de logro, el más bajo comparativamente a los otros responsables y difiere en 17 puntos porcentuales con el promedio de logro de las diez (10) metas en total que es de 45%.

Comparativamente al primer periodo de evaluación del 2014, se presentaron 3 metas iguales, las referidas al registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) a cargo de la CGR (para este periodo disminuyó de 100% a 88% de logro de efectividad), la segunda meta relacionada a ejecutar al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014 a cargo del MININTER (en este periodo se redujo de 78% a 70% de logro de efectividad) y por último, la meta relacionada a la recaudación del impuesto predial a cargo del MEF que fue la que cayó en mayor medida (de 58% a solo 8%). En todos los casos de las metas que son iguales, hubo mayor efectividad de logro en el primer periodo del 2014.

Tabla C21: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades principales Tipo B al 31 de diciembre del 2014

	Metas	Responsables	Logros
36	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	77%
37	Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias- en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.	MININTER	40%
38	Factibilidad y/o Expediente Técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres.	MININTER	22%
39	Diagnóstico de residuos sólidos de las actividades de construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores	MININTER	47%
40	Factibilidad y/o Expediente Técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres	VIVIENDA	25%
41	Incremento en 12% de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013	MEF	56%
42	Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles. En el caso de municipalidades provinciales, deberán emitir Acuerdos de Consejo pronunciándose sobre la ratificación o no de la Ordenanza distrital.	MEF	11%
	Promedio		40%

Figura C20: Promedios



En el segundo periodo de evaluación del año 2014 para municipalidades principales de tipo B, se evaluaron siete (7) metas divididas entre tres (3) ministerios responsables y la Contraloría General de la República, comparativamente al primer periodo de 2014 las metas aumentaron de seis (6) a siete (7). El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - VIVIENDA fueron los únicos responsables con más de una meta.

El MEF contó con tres metas (3) y VIVIENDA con dos (2). El MEF contó con tres (3) metas. La primera, relacionada a evaluar la ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 75% o alineamiento competitivo del 40%, por otro lado, la segunda meta se relacionó a alcanzar una Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 75% o alineamiento competitivo del 40%. Finalmente, la tercera meta del MEF, estuvo relacionada al Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles, que fue la meta con menor logro de efectividad para este periodo con 11%. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – VIVIENDA contó con dos (2) metas. La primera, relacionada a la elaboración de un perfil de Factibilidad y/o Expediente Técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres (esta meta obtuvo el segundo % más bajo de logro con 22%) y la segunda, relacionada a la elaboración de un diagnóstico de residuos sólidos de las actividades de construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores.

La meta con mayor efectividad fue la relacionada al Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) a cargo de la CGR con 77% de logro de efectividad.

Entre las tres (3) metas a cargo del MEF generan un promedio de 31 % de efectividad de logro aproximadamente, por el lado de VIVIENDA, obtuvo de promedio con respecto a sus dos (2) metas de 35%. Ambos ministerios obtuvieron el promedio de logro más bajo difiriendo en 9 y 5 puntos porcentuales al promedio general de las siete (7) metas que fue 40% de logro de efectividad.

Se repiten cuatro (4) metas del primer periodo del 2014 para municipalidades tipo B. Son las siguientes según responsables: CGR (2014-I = 90%, 2014-II=77%); MEF – Ejecución Presupuestal (2014-I = 73%, 2014-II=56%); MININTER (2014-I = 58%, 2014-II=40%) y MEF– Recaudación Impuesto predial (2014-I = 56%, 2014-II=25%). Como se observa, en todas las metas existe un mayor logro de efectividad en el primer periodo de 2014.

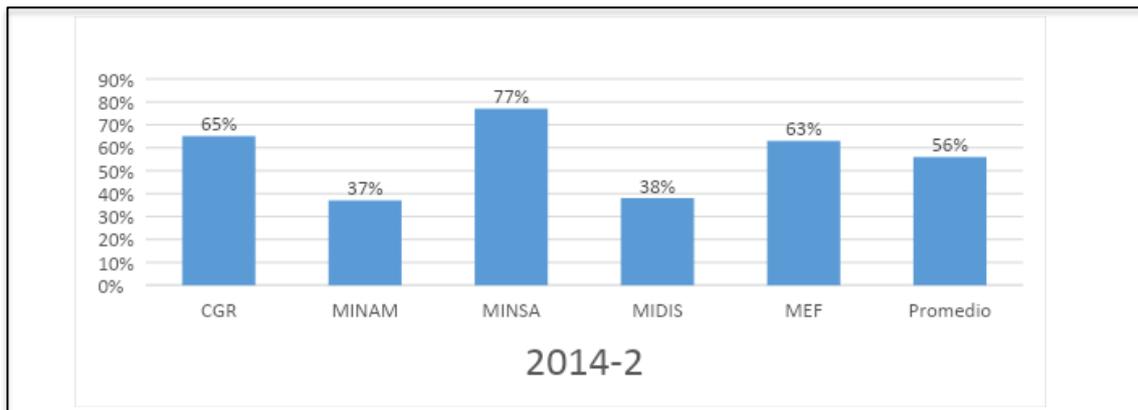
Ahora, comparando las municipalidades tipo A y B para el presente periodo se presenta que existen tres (3) metas en común: CGR (A: 100%-B: 77%), Recaudación del Impuesto predial– MEF (A: 58%-B: 25%), MININTER (A: 75%-B: 40%), Como se observa, existe una tendencia de mayor logro de efectividad en todas las metas de parte de las municipalidades tipo A para este periodo.

El promedio total del logro de las metas de las municipalidades tipo B (40%) que es menor al promedio de logro de las municipalidades tipo A (45%).

Tabla C22: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas al 31 de diciembre del 2014

	Metas	Responsables	Logros
43	Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras).	CGR	65%
44	Implementar la disposición final segura de residuos sólidos recolectados por el servicio municipal de limpieza pública.	MINAM	37%
45	Sostenibilidad del Padrón Nominal Distrital de Niños y Niñas menores de 06 años Homologado y Actualizado	MINSA	87%
46	Sostenibilidad en el funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado Integral de la Madre y el Niño.	MINSA	67%
47	Ejecución de al menos el 70% de los compromisos asumidos con las Instituciones Educativas (IIEE) públicas para la mejora de la infraestructura y/o equipamiento de sus servicios alimentarios en el marco de la Meta 20 (Qali Warma) del PI 2013.	MIDIS	50%
48	Mejora de la calidad de la información proveniente del empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización	MIDIS	26%
49	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 70% o alineamiento competitivo del 30%	MEF	63%
	Promedio		56%

Figura C21: Promedios



Este tipo de municipalidades cuentan con siete (7) metas divididas en cuatro (4) ministerios responsables y la Contraloría General de la República, comparativamente se tiene una (1) meta más que en el periodo anterior de evaluación para las municipalidades de este tipo. En este caso, el MINSAs y el MIDIS son los que cuenta con dos metas cada uno. Los otros dos ministerios son el Ministerio de Economía – MEF Y el Ministerio de ambiente – MINAM.

Las metas con mayor efectividad de logro fueron: la primera, relacionada a tener sostenibilidad del Padrón Nominal Distrital de Niños y Niñas menores de 06 años Homologado y Actualizado a cargo del MINSAs con 87% de logro de efectividad, la segunda, relacionada a la sostenibilidad en el funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado

Integral de la Madre y el Niño a cargo del MINSAs también con 67% de logro de efectividad. Las metas con menor logro de efectividad estuvieron a cargo del MIDIS con la meta encargada de mejorar la calidad de la información proveniente del empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización con 26% de logro de efectividad y la encargada del MINAM relacionada a Implementar la disposición final segura de residuos sólidos recolectados por el servicio municipal de limpieza pública con 37 % de efectividad de logro.

Existe una meta que se repite tanto para las municipalidades tipo A y B y es la relacionada al Registro y seguimiento de las obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFObras) a cargo de la CGR (A= 100%, B=77%), el logro de resultados disminuye a 65 % logro de efectividad.

De igual manera, el promedio de logro de todas las metas (56%) de este tipo De municipalidades es mayor en relación a las municipalidades tipo A (45%) y B (40%).

Tabla C23: Cumplimiento de metas en municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas al 31 de diciembre del 2014

	Metas	Responsables	Logros
50	Registro y funcionamiento de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA.	MIMP	24%
51	Sostenibilidad del Padrón Nominal Distrital de Niños y Niñas menores de 06 años Homologado y Actualizado.	MINSA	79%
52	Sostenibilidad en el funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado Integral de la Madre y el Niño.	MINSA	62%
53	Mejora de la calidad de la información proveniente del empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización.	MIDIS	14%
54	Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 60% o alineamiento competitivo del 25%.	MEF	70%
	Promedio		50%

Figura C22: Promedios



Este tipo de municipalidades cuentan con cinco (5) metas divididas en cuatro (4) ministerios responsables, comparativamente se mantiene el mismo número de metas que en el periodo anterior de evaluación para las municipalidades de este tipo. En este caso, el MINSA es el único ministerio que cuenta con dos metas. Los demás ministerios son: Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social –MIDIS y EL Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables – MIMP.

Las metas con menor logro de efectividad estuvieron a cargo del MIDIS y el MIMP. La primera, relacionada al mejoramiento de la calidad de la información proveniente del empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización (14%) y la segunda, al Registro y funcionamiento de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente - DEMUNA (24%).

El mayor logro fue el de la meta relacionada a alcanzar Sostenibilidad del Padrón Nominal Distrital de Niños y Niñas menores de 06 años Homologado y Actualizado con 79% de logro a cargo del MINSA.

Existen tres (3) metas que se repiten tanto para las municipalidades de CNP con +500 VVUU y con -500VVUU, dos (2) a cargo del MINSA y una a cargo del MIDIS. De las metas del MINSA, la primera relacionada a la sostenibilidad del Padrón Nominal Distrital de Niños y Niñas menores de 06 años Homologado y Actualizado. (CNP +500 VVUU= 87%, CNP -500 VVUU=79%). La segunda, relacionada a la sostenibilidad en el funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal del Cuidado Integral de la Madre y el Niño (CNP +500 VVUU= 67%, CNP -500 VVUU=62%). De la meta a cargo del MIDIS, se encuentra la relacionada a Mejora de la calidad de la información proveniente del empadronamiento por demanda ejecutada por las Unidades Locales de Focalización (CNP +500 VVUU= 26%, CNP -500 VVUU=14%).

En los tres casos, existe un mayor logro de efectividad de parte de las municipalidades de CNP con +500 VVUU. De igual manera, el promedio de logro de todas las metas (50%) de este tipo de municipalidades es mayor en relación a las municipalidades tipo A (45%), B (40%) y las de CNP con más de 500 VVUU (56%).

