

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA  
GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL ENTRE EL 2010 Y EL 2013, EN  
EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES”**

**Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con  
mención en Políticas Públicas y Gestión Pública.**

**AUTOR**

**ROBERTO JUNIORS RODRIGUEZ PAJUELO**

**ASESORA**

**JESSICA VIOLETA BENSA MORALES**

**LIMA – PERÚ**

**2015**

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO I	
ASPECTOS GENERALES .....	7
1.1. Marco Teórico .....	7
1.1.1 Descentralización .....	7
1.1.2 Presupuesto por resultados .....	10
1.1.3 Transferencias condicionadas .....	11
1.1.4 Políticas Públicas .....	14
1.1.5 Modernización de la gestión municipal .....	17
1.1.6 Coordinación Intergubernamental .....	19
1.2. Estado de la cuestión .....	22
1.2.1. Del diseño a la implementación de políticas públicas .....	22
1.2.2. La coordinación intergubernamental en el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal .....	23
1.2.3. La modernización de los gobiernos locales: la nueva gestión pública... 26	
CAPÍTULO II	
METODOLOGÍA .....	31
2.1 Tipo de Investigación .....	31
2.2 Método .....	31
2.3 Mapeo de actores .....	32
2.4 Instrumentos de recojo de Información .....	32
2.5 Preguntas y Subpreguntas de investigación .....	33
2.6 Unidad de Observación y Unidad de Análisis .....	34
CAPÍTULO III	
EL PLAN DE INCENTIVOS EN EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES .....	35

3.1	El Distrito de San Martín de Porres .....	35
3.1.1	Características del Distrito .....	35
3.1.2	Perfil Socio demográfico del Distrito .....	37
3.2	Implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal .....	40
3.3	Análisis del Plan de Incentivos en el caso de la Municipalidad de San Martín De Porres .....	63
	CONCLUSIONES .....	71
	BIBLIOGRAFIA .....	73
	ANEXO 01	
	CUADRO DE CORRELACIÓN .....	80
	ANEXO 02	
	GUÍAS DE ENTREVISTAS .....	84
	ANEXO 03	
	LISTA DE ENTREVISTADOS .....	86
	ANEXO 04	
	METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES .....	87

## INTRODUCCIÓN

El Perú, de acuerdo a nuestra Constitución, es un país unitario y descentralizado, sin embargo en el diseño de la descentralización no se previó mecanismos de coordinación intergubernamental, además que buena parte del marco normativo de la descentralización se aprobó con posterioridad e incluso después de la creación de regiones (por ejemplo la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE, se aprobó en diciembre del 2007, sin embargo, las competencias exclusivas y compartidas del Poder Ejecutivo con los Gobiernos Regionales y Locales quedaron supeditadas a la aprobación de las Leyes de Organización y Funciones de los ministerios), ello ha determinado que la coordinación intergubernamental se vea debilitada y que prevalezca un enfoque más bien vertical de coordinación. Asimismo, el Sistema Nacional de Planificación del Estado, creado mediante Ley N° 14220 del 19 de octubre de 1962, quedó debilitado al ser desactivado a inicios de la década de los noventa durante el Gobierno de Fujimori, y ello determinó a que la planificación se hiciera en nuestro país a partir del presupuesto, a pesar de la creación del CEPLAN esta situación sigue ocurriendo, todo ello genera las dificultades para la coordinación, más allá del ámbito presupuestario.

Así, la coordinación debe estar presente también en el ciclo de las Políticas Públicas involucrando a los actores e instituciones de los diferentes niveles de gobierno (central, regional y municipal) a los que se dirige la política, y recibir su cooperación, con la finalidad de obtener los resultados esperados; ello debe darse tanto en la etapa del diseño como en su implementación. Sin embargo, en la práctica esto no se da, dado que, como ya se mencionó aún se mantiene un esquema vertical en la coordinación intergubernamental, en el que prevalece la visión del Gobierno Central del problema y su alternativa de solución.

En dicha línea, y como una política del Gobierno Central, surge el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, creado mediante Ley N° 29332, transfiriendo recursos económicos a las municipalidades, previo cumplimiento de metas orientadas a promover el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, así como la mejora de

la gestión y modernización de los municipios. Por lo que, en el presente estudio de caso se analizará la coordinación que se ha dado en la Implementación del Plan de Incentivos, como factor de sostenibilidad de la “modernización” que se busca lograr en la Municipalidad de San Martín de Porres.

Por lo que, el objetivo de la presente investigación es comprender cómo se ha implementado el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Estado entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres. Siendo la hipótesis manejada que la implementación de dicho Plan ha contado con la asesoría técnica de los diversos ministerios del gobierno, sin embargo la falta de participación de los gobiernos locales en la etapa de diseño de la política ha generado problemas en la consecución de las metas contempladas en el Plan y en su sostenibilidad. Es importante precisar, que autores como Lindblom, Pressman, Wildavsky, Elmore (implementación retrospectiva) establecen que para que la implementación de una política sea exitosa es necesario incorporar en el diseño el punto de vista de quienes van a poner en marcha el plan o la política en cuestión.

El diseño y la implementación de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo busca dar solución a problemas existentes en nuestro país, como son los relacionados al ámbito económico, a la seguridad ciudadana, la descentralización, reducción de la pobreza, entre otros. En este sentido, se presume que el proceso de políticas públicas liderado por Estado, presenta un alto grado de cooperación y coordinación con los actores e instituciones a los que la política va afectar, que en el presente estudio de caso vendrían a ser los gobiernos locales.

Es así, que en el presente trabajo se plantea la duda racional de que no ha existido cooperación intergubernamental entre el gobierno central y los gobiernos locales para la elaboración del diseño del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, limitándose sólo a la coordinación en la etapa de implementación de la política a través de asesorías técnicas. En este sentido, el problema se encuentra planteado en establecer si el cumplimiento de las metas anuales por parte de la Municipalidad Distrital de

San Martín de Porres en el periodo de los años 2010 al 2013, será sostenible en el tiempo o sólo ha respondido a un interés económico por obtener las transferencias, toda vez que no estas necesariamente reflejan la prioridades decididas por el municipio y su población o de un diagnostico propio de la institución.

Se ha considerado el tema del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal por los siguientes motivos:

- Es un tema importante, debido a que se encuentra vinculado con la línea de investigación de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, señalada en la página web de dicha casa de estudio, en lo referido a Gestión Pública y Políticas Públicas.
- Es importante debido a que la política de modernización se encuentra dentro de la cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, que involucra el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio del ciudadano.
- La presente investigación es importante, debido a que de la misma, se ha visto que el grado de coordinación intergubernamental entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales peruanos, es un tema poco estudiado desde la Ciencia Política, buscando con la presente llenar los vacíos existentes.
- La presente investigación es importante ya que se cuenta con acceso a información de primera mano de la Municipalidad de San Martín de Porres.

En ese sentido, la presente tesis está estructurada en tres capítulos, en el primero desarrollaremos el marco teórico y el estado de la cuestión, en el segundo capítulo se abordará la metodología empleada, mientras que en el tercer capítulo detallaremos los hallazgos producto de las entrevistas de campo y de la revisión bibliográfica, por último, asimismo, analizaremos los hallazgos de la presente investigación.

Finalmente, se expresan las conclusiones a las que se ha llegado luego del proceso de investigación y se detalla la bibliografía consultada.

## CAPÍTULO I

### ASPECTOS GENERALES

#### 1.1. Marco Teórico

##### 1.1.1 Descentralización

El Estado peruano, de acuerdo a la Constitución, es uno e indivisible, con un gobierno democrático, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes; más la descentralización en nuestro país, se da tan sólo a nivel del Poder Ejecutivo, teniéndose el Gobierno Central, Regional y Local como parte del mismo; mientras que el Poder legislativo y judicial se mantienen centralizados (Muñoz 2013: 49-50). Así, la descentralización se puede conceptualizar como un proceso de transferencias de atribuciones del gobierno nacional o central a niveles subordinados como pueden ser otra autoridad o institución subnacional o local (Jaramillo, 2010, Nohlen, 2006, PALESTRA, 2006), dichas transferencias, desde el punto de vista político incluyen el poder de decisión y relativa autonomía (Muñoz 2013: 21). Mientras que dentro de las atribuciones transferidas, se involucra la administración de recursos humanos, económicos y financieros regionales, departamentales o municipales, con el fin de mejorar la eficiencia y la democracia dentro del Estado (Jaramillo, 2010) además construir transparencia y establecer una nueva relación con la sociedad civil, en la que esta tenga participación en las decisiones del Estado en los tres niveles de gobierno (CAPPRODES, 2007a). La descentralización es un proceso de larga duración y que, a la luz de la experiencia de otros países, requiere de décadas para consolidarse (PALESTRA, 2006).

De la bibliografía revisada parece existir un consenso con respecto a la conceptualización de la descentralización, precisando la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional, que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado. Dentro de los principios de la descentralización, en el caso peruano se identifican, que es precisamente a) permanente, y al ser

política de Estado, tiene efecto vinculante alcanzando a todos los Poderes de Estado, a los Organismos Constitucionales Autónomos, al Gobierno Central en su conjunto, y a la población; b) dinámico, siendo un proceso continuo, gradual y por etapas; c) irreversible; d) democrático, promueve la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano y basa su relación Estado-Sociedad en la participación y concertación; e) Integral, abarca e interrelaciona a todo el conjunto del Estado en el espacio nacional, incluyendo la actividad privada en sus diversas modalidades; f) subsidiario, prevé que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad; y g) Gradual, se realiza por etapas, de forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permiten una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos, evitando la duplicidad (CAPPRODES, 2007a).

En el caso peruano, el actual proceso de descentralización ha pasado por los siguientes momentos:

- a. la fase previa al inicio de la transición democrática, que ubica a las sociedades como protagonistas centrales de dicho hecho histórico;
- b. la fase del diseño de las normas básicas para iniciar el proceso, que se expresó en la Reforma Constitucional, la promulgación de la Ley de Bases y de las Leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y luego de las Municipalidades, que expresan momentos importantes de acuerdos nacionales y descentralistas;
- c. la fase de elección, instalación y construcción de la institucionalidad de los nuevos gobiernos regionales;
- d. la fase del inicio de la transferencia de los proyectos de alcance regional y la transferencia de los programas sociales con el D.S. 036, y de promulgación de la normatividad necesaria para dicho proceso de transferencia; y
- e. la fase de continuación de la transferencia de los programas sociales y proyectos regionales, y de la transferencia de competencias y funciones de los diferentes ministerios, y de completar la normatividad descentralista.” (CAPPRODES 2007a: 13).



Siendo importante señalar que las políticas de descentralización para el ámbito local deben tener en cuenta la heterogeneidad de las Regiones y Municipios, como son los niveles de organización territorial, su extensión territorial, la población, diversidad cultural, actividades productivas entre otros (Conferencia Anual Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 2010).

Una de las características de los procesos de descentralización es la revaloración de los espacios locales como instancias apropiadas para la planificación y la gestión del desarrollo. Se orienta a mejorar la planeación local, para solucionar las necesidades reales de las poblaciones, buscando la corresponsabilidad de la sociedad civil con una participación dirigida tanto a apoyar las decisiones de los gobiernos en programas y proyectos encaminados a mejorar la calidad de vida, como a la elaboración de propuestas para perfeccionarlos. Por ende, es necesario que los gobiernos centrales, regionales y municipales le den a la descentralización el peso que tiene en la planeación y diseño de políticas públicas con la colaboración social, lo que sólo se logra manejando relaciones intergubernamentales que permitan una acción coordinada (Conferencia Anual Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 2010, Jaramillo, 2010).

Se pueden distinguir tres formas de ver la descentralización: a) **política**, que “implica que las autoridades públicas regionales o locales adquieren cierto nivel de independencia y autonomía política respecto al Gobierno Central, porque han sido elegidas por la ciudadanía regional o local a la que en última instancia deben responder por sus acciones” (Muñoz 2013: 335), b) **administrativa**, que involucra “contar con una estructura de competencias y funciones claramente diferenciada entre los niveles de gobierno, de manera que no existan duplicidades, ineficiencias y conflictos en el ejercicio del poder por parte de los gobernantes” (Muñoz 2013: 21); c) **fiscal**, que implica autonomía económica y financiera, y se conceptualiza como un “sistema de asignación de los recursos financieros estatales entre los diferentes niveles de gobierno, basada en criterios de estabilidad macroeconómica y de desarrollo territorial del país en su conjunto” (Muñoz 2013: 358-359), y e) **económica**, que

considera que los ciudadanos dentro de sus localidades generen riqueza que se traslade en desarrollo y bienestar de la población (Muñoz 2013, 21)

El concepto de descentralización es importante para el presente trabajo ya que a través de la descentralización se pretende la unidad y eficiencia del Estado mediante la distribución ordenada de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal, la Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos, la simplificación de trámites en las dependencias públicas nacionales, regionales y local; en ese sentido, buscaremos ver como el plan de incentivos se enmarca dentro de la política de descentralización.

### 1.1.2 Presupuesto por resultados

El Presupuesto por Resultados (PpR) es “un conjunto de procesos e instrumentos capaces de integrar sistemáticamente el análisis sobre los resultados de la gestión pública al proceso de asignación de los recursos” (García et al 2010: 37).

En esa misma línea, se encuentra la definición del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Presupuesto por Resultados (PpR) es “una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población. En este sentido, requiere la existencia de una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzar, el compromiso por parte de entidades para alcanzarlos, la determinación de responsables tanto para la implementación de los instrumentos del PpR como para la rendición de cuentas del gasto público, y el establecimiento de mecanismos para generar información sobre los productos, los resultados y la gestión realizada para su logro” (MEF, 2015).

Asimismo, el MEF señala que esta “estrategia se implementa progresivamente a través de: i) los Programas Presupuestales, ii) las acciones de Seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, iii) las Evaluaciones Independientes, y iv) los Incentivos a la gestión”

(MEF, 2015), siendo precisamente este último, el instrumento que se aplica en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, el cual tiene por objetivo promover el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local y la mejora continua y sostenible de la gestión municipal, para lo cual se incentiva a los Gobiernos Locales a través de transferencias condicionadas a cumplir metas que conlleven al objetivo antes descrito.

De ese modo, “los incentivos constituyen un elemento central del PpR, pues permiten crear sinergia entre los intereses de las personas e instituciones y los intereses del país expresados en los objetivos estratégicos gubernamentales. Los incentivos que se aplican en el sector público pueden ser monetarios o no monetarios, e incluyen: i) acreditación de la calidad de una institución, lo que conlleva reconocimiento social y estimula su pertenencia institucional de los funcionarios, ii) premios a la excelencia, individual o institucional, otorgados por las autoridades públicas u organizaciones no gubernamentales (ONG), iii) empoderamiento o traspaso de responsabilidades de niveles superiores a inferiores, iv) difusión de los resultados de la gestión institucional y v) reconocimientos económicos individuales (salarios diferenciales o bonos anuales) o institucionales (fondos concursables)” (García 2010: 39)

Por lo que, en relación al Plan de Incentivos, el Presupuesto por resultados cumple el propósito de asignar eficientemente los recursos del Estado sobre los resultados de la gestión pública obtenidos por las municipalidades, sin embargo en el presente trabajo se cuestiona la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

### 1.1.3 **Transferencias condicionadas**

Siguiendo la línea de la descentralización, dentro de sus estrategias se encuentran inmersos los mecanismos de financiamiento que permitan dotar a los gobiernos regionales y locales de los recursos necesarios para brindar a la población servicios básicos (descentralización fiscal). En ese sentido, las transferencias intergubernamentales son los recursos que transfiere el gobierno nacional a los gobiernos locales y

regionales con la finalidad de compensar los recursos insuficientes de dichos niveles de gobierno (CAPPRODES, 2007c), así como los desbalances que se presentan por la asignación de impuestos, los cuales pueden ser verticales (cuando las bases, a partir de las cuales los ingresos propios de cada nivel se generan, son desiguales) u horizontales (cuando la capacidad fiscal de varios gobiernos subnacionales del mismo nivel difiere). Resolver estos desbalances es crucial para que las entidades gubernamentales puedan desarrollarse de una forma más eficiente bajo el marco de la política nacional (Casas, 2009).

Las transferencias intergubernamentales en nuestro país se encuentran establecidas en forma genérica en la Constitución y constituyen ingresos de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, siendo que actualmente existen siete conceptos de transferencias: Fondo de Compensación Municipal, Fondo de Compensación Regional, Vaso de Leche, Canon, Regalía minera, FOCAM - Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea, y Renta de Aduanas (Muñoz 2013: 398).

De acuerdo a diversos autores las transferencias pueden ser *condicionadas*, es decir que el gasto debe restringirse para el cumplimiento de un fin específico; o *no condicionadas*, cuando no hay restricción de gasto y se puede gastar en lo que se estime conveniente (CAPPRODES, 2007c, Casas, 2009).

Carlos Casas considera que las “transferencias condicionadas son aquellas cuyo propósito se explica de forma detallada con el fin de orientarlas a cumplir los objetivos de política nacionales bajo ciertos programas y actividades específicas. Estas condiciones pueden ser planteadas a través de las siguientes formas: (i) especificando el tipo de gasto que puede ser financiado a través de transferencias (input-based conditionality), o (ii) condicionando el logro de la provisión de ciertos bienes o servicios públicos (output-based conditionality). Este tipo de transferencias implica contar con un buen sistema de monitoreo que permita evaluar si se está cumpliendo con la condicionalidad establecida o no. Además, la entidad que monitorea debe tener la capacidad de

aplicar sanciones si es que se detecta que no se ha cumplido con el objetivo de la transferencia” (Casas, 2009).

Otra clasificación se podría dar “en virtud de su ámbito de aplicación, las transferencias pueden ser generales - es decir, aplicables a todos los gobiernos regionales o gobiernos locales, según corresponda-; mientras que las especiales solamente son aplicables a aquellos gobiernos regionales o gobiernos locales que cumplen con algún requisito especial diferenciador – por ejemplo, el canon minero lo reciben únicamente aquellos gobiernos regionales y gobiernos locales ubicados en los departamentos donde existe explotación minera” (Muñoz 2013: 398)

Casas considera efectos negativos de las transferencias a los gobiernos locales, las cuales en los últimos años han ido creciendo, generando que las autoridades locales crean que se trata de una tendencia natural y no son muy conscientes del carácter temporal de estos recursos, por lo que los ven casi como un derecho adquirido. Es por ello, que en la década comprendida entre el 2000 al 2010, en la que hubo una disminución de estos recursos, las autoridades locales reclamaron que se les transfiera el mismo nivel de recursos, generándose una presión fiscal sobre el nivel central. En este sentido, el actual sistema de transferencias carece de consistencia en el tiempo y existe la necesidad de introducir mecanismos que transmitan las señales claras a las autoridades locales y regionales con respecto a las transferencias. Adicionalmente, puede observarse que los incentivos que genera el actual sistema de transferencias están sesgados a mantener el status quo, debido a que los recursos se asignan en función a indicadores de pobreza y no de eficiencia en la gestión o de premiación a la reducción de la pobreza. Por ello, es deseable que las transferencias generen mayores incentivos a la eficiencia administrativa y recaudatoria; y es en esta línea que surge el Plan de incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, como un instrumento del Presupuesto por Resultados, que busca impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de la gestión municipal, en el marco del proceso de descentralización, planteando para ello metas que coadyuven al logro de dichos objetivos por parte de los Gobiernos

Locales, y por cuyo cumplimiento se les concede una transferencia económica.

Además, como se señala en el libro de Carlos Casas, “Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú: sistematización de estudios” existen propuestas impulsadas por diversos actores nacionales con apoyo de la cooperación internacional (CAF, OXFAM, USAID y AECID), con respecto a la reforma de las transferencias intergubernamentales, principalmente en el sentido de cómo debe hacerse la reasignación de las mismas, como son las del Ministerio de Economía y Finanzas, la Red de Municipalidades Rurales del Perú, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Reforma del Estado del Congreso de la República.

En este sentido, la conceptualización acerca de las transferencias condicionadas que se asumirá en este trabajo es la planteada por Casas, sin embargo se buscará determinar si en el caso de las transferencias otorgadas en el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal se han realizado verdaderamente en función a la eficiencia en la gestión y al cumplimiento de la metas establecidas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

#### 1.1.4 Políticas Públicas

El estudio de las políticas públicas se ha efectuado desde varias perspectivas, siendo conceptualizadas como:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos – cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían – a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen

de efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”  
(Subirats y Knoepfel 2008:34).

El presente caso de estudio, abordará dentro de sus ejes teóricos, la fase de implementación de políticas públicas, la cual es el conjunto de procesos (acciones y decisiones) que se dan después de la etapa de diseño, y que tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, se podría resumir como la puesta en práctica o ejecución; sin embargo también incluye los procesos de planificación que son necesarios para su posterior ejecución. A su vez, la implementación es llevada a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que forman parte del Acuerdo de Actuación Político Administrativo (Subirats y Knoepfel 2008: 183-184). En dicho proceso una política puede ser influenciada por diversas variables independientes (actores y factores) que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta, 2007).

A menudo se cree que una vez elaborado el diseño de la política pública como solución a un problema público, la puesta en marcha es lo más sencillo; sin embargo, es en ésta etapa de implementación donde se suele fracasar por muy bueno que haya sido el diseño. Así, tradicionalmente se argumentaba que los errores en la implementación se debían o bien a que la implementación no se ajustaba a lo estipulado en el diseño, o que justamente ese diseño no había considerado aspectos que podían afectar la implementación. Sin embargo, en la actualidad se ha dejado de lado esta naturaleza mecanicista o meramente aplicativa asignada a la implementación, siendo que autores como Cortázar consideran que no todo lo que ocurre en la implementación es consecuencia de lo que ocurre en el momento del diseño, teniendo los procesos de implementación naturaleza y consistencia propia (Alván, 2011).

Dentro de los enfoques clásicos que se manejan con respecto a la implementación de políticas, tenemos dos enfoques opuestos: el **enfoque top-down** (arriba abajo), que es un levantamiento hacia adelante, consistente en el análisis de las decisiones plasmadas en los estatutos en primera instancia (inicia en el nivel más alto), dado que se

prioriza la variable legal, contándose con objetivos claros y consistentes (no habiendo lugar a la negociación). Después se procede a examinar el grado en que sus objetivos fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque, cuyos más reconocidos representantes es Sabatier y Mazmanian, se resumiría en los de arriba deciden, los de abajo obedecen. De otro lado, se tiene el enfoque de **bottom-up** (abajo hacia arriba), cuyo más conocido defensor es Elmore con su diseño retrospectivo, el cual comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación, reconociéndose la importancia de dicho nivel en el análisis de esta. Se enfoca en analizar como las políticas se implementan en la base y en determinar la brecha de implementación entre lo diseñado y lo que realmente se implementa. Esta brecha ocurre porque intervienen múltiples actores, por niveles de gobierno y en ese proceso las políticas se adaptan.

Revuelta refiere que Elmore sostiene que tener una estructura legal rígida hace que la posibilidad de tener una implementación exitosa se reduzca. Asimismo:

“analiza la implementación a través de cuatro modelos organizacionales: a) Implementación como administración de sistemas, en donde los problemas de administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control; b) Implementación como un proceso burocrático, el cual refiere a la rutina de la actividad de los burócratas y los problemas derivados al momento de introducir nuevas políticas. Este modelo sugiere la observación del comportamiento de los burócratas con objeto de intentar adaptarlos a los objetivos de la política. c) Implementación como desarrollo organizacional. Este enfoque determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso. También sostiene que mientras más democrática sea la organización, más eficiente será. d) Implementación como conflicto y negociación. Este elemento no es burocrático y por tanto no se encuentra en los tres enfoques previos. La idea es que existe un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos. Así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de la



negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Consecuentemente, no hay una evaluación directa de los objetivos originales de la política” (Revuelta 2007: 146).

Por lo que, en el presente estudio se buscará determinar si el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal ha seguido un enfoque Top-down, en el sentido que las decisiones fueron tomadas desde las altas esferas del gobierno, para que instancias de menor jerarquía en el gobierno, como son los municipios, las apliquen. En ese sentido, buscaremos ver qué efectos tendrá dicho enfoque sobre la sostenibilidad de los logros de modernización, si sólo los Municipios se involucran con la finalidad de recibir las transferencias, y cuando estas cesen se queden los gobiernos locales sin modernización alguna.

#### 1.1.5 Modernización de la gestión municipal

La modernización del Estado está vinculada a la eficiencia de los servicios, de la eficacia operacional de la administración para cumplir con sus funciones institucionales y a la rentabilidad de los recursos presupuestarios, es decir que la administración pública “trabaje mejor y cueste menos” (CAREMA, 2010, Figueroa, 2011). Esta dimensión debe ser confiada a los especialistas bajo la conducción de los políticos quienes deben enfocarla en escalas congruentes con la Reforma del Estado (CAREMA, 2010).

La modernización de las instituciones públicas se base en la evolución de los postulados del modelo del *new public management* (nueva gestión pública), siendo ésta una tendencia internacional que busca la adaptación del sector público a las estructuras y a los procesos de las organizaciones utilizados en el sector privado, con el objetivo de conseguir mayor eficiencia en su funcionamiento. La nueva gestión pública propone el paso a un Estado competitivo, que cumpla sólo las funciones básicas, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado. La reevaluación de los procesos de toma de decisiones, la racionalización de estructuras y procedimientos y la búsqueda de un incremento en la productividad de los empleados

públicos se vuelven postulados centrales del nuevo modelo, además de la redefinición de los ciudadanos como clientes o consumidores (Ramírez, 2012).

Por su parte, Hood identifica siete componentes doctrinarios de la Nueva Gestión Pública que se deducen de las reformas aplicadas entre finales de los 1980s hasta el 2000 en los países anglosajones, aunque no todos los siguientes elementos estuvieron presentes en todos los países:

Doctrina	Medidas	Justificación
El Sector Público de profesionales (managers)	Control activo, visible y discrecional de la organización por personal nombradas en los altos cargos "libres para gerenciar"	El accountability se da por asignación clara de tareas, no por la difusión del poder.
Estándares y medidas de desempeño explícitos	Definición de metas, objetivos, indicadores de éxito, de preferencia cuantitativos	El accountability necesita metas y la eficiencia necesita conocer bien los objetivos.
Énfasis en control de resultados (outputs)	Distribución de recursos y premios vinculados a medidas de desempeño. Ruptura con el estilo centralizado de manejo del personal de la burocracia tradicional.	Necesidad de priorizar los resultados y no los procedimientos.
Cambio hacia la desagregación de unidades en el sector público	Romper unidades monolíticas, introducción de sistema de gerencia en unidades corporativizadas sobre la base de productos operando con presupuestos descentralizados on line y coordinación sincronizada.	Necesidad de crear unidades gerenciables, separar los intereses de producción y provisión de cada unidad. Ventajas de eficiencia y de tercerización pública o privada.
Introducir competencia en el sector público	Contratos con plazo determinado y contrataciones públicas.	Rivalidad como estrategia de bajar los costos y mejorar los estándares.
Énfasis en estilo de gerencia de la empresa privada	Dejar de lado el tipo de organización burocrática inspirada en la ética militar, flexibilidad para contratar y premiar, uso de tecnología.	Necesidad de usar herramientas que han sido validadas en el sector privado.
Mayor disciplina y cuidado en el uso de recursos públicos	Reducir costos directos, incrementar disciplina laboral, resistencia a demandas sindicales, eliminar costos excesivos.	Necesidad de revisar las demandas de recursos del sector público y "hacer más con menos".

(Hood 1991: 4-5, traducción Jessica Bensa, diapositivas "Investigación en Reforma del Estado")

Si bien es cierto, se ha desarrollado ampliamente la conceptualización de la modernización del Estado, pocos han sido los autores que han abordado la modernización en el ámbito municipal, considerándose lo siguiente:

La modernización de la gestión municipal implica un cambio de mentalidad, como modificar el estado actual de una gestión municipal anacrónica y burocratizada; o también querer adoptar la decisión de introducir uno de los elementos importantes en la modernización de la gestión municipal. Como es un cambio de mentalidad en lo que concierne a la participación vecinal. Por lo demás, es imposible pensar que por medio de una ley o una ordenanza se logre una gestión municipal moderna, técnica y eficiente. Es indispensable, pues,

introducir una nueva cultura municipal para la innovación y el cambio, propiciar mecanismos y cauces de participación, adoptar una gestión municipal con metodologías estratégicas para poner sobre el tapete los problemas, plantearse las funciones y actividades que debe desarrollar y programar, cómo hacerlo y en qué volumen, pero teniendo en cuenta a las colectividades locales. Es necesario establecer técnicas de productividad, así como indicadores de gestión con la finalidad de garantizar y medir las funciones y actividades que se desarrollan (Godos 2008: 76-77).

En este sentido, en el presente trabajo buscaremos determinar si la ley que aprueba el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal ha sido suficiente para la modernización de la Municipalidad de San Martín de Porres o por el contrario como propone Víctor Godos, se requiere más de un cambio de mentalidad.

#### **1.1.6 Coordinación Intergubernamental**

La coordinación es el proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2012).

La coordinación es una de las características de las políticas públicas y es lo que las hace ser coherentes, definiéndose como la capacidad de los actores (poderes del estado, burocracia, sociedad civil, entre otros) para llegar a acuerdos; siendo que el grado de coordinación se encuentra directamente relacionado con la calidad de las políticas públicas. Así, en entornos políticos en los que se facilitan dichos acuerdos, estas tienden a ser de mejor calidad (Stein (Coord.), 2006). Además, la búsqueda de coordinación afectará la discrecionalidad y autonomía de los involucrados en la política dado que requiere ajustar las acciones y decisiones individuales a las del conjunto, buscándose un esquema integrado y articulado que dote de mayor efectividad a las

respuestas que el Estado pueda brindar frente a los problemas sociales que enfrenta (Pease (Editor), 2009).

“La coordinación es un bien necesario en la medida que significa, no solo la respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado sino también un mecanismo de conciliación entre lo técnicamente aconsejable y lo políticamente factible. Por lo que la práctica de la coordinación intergubernamental se considera por sí misma, un instrumento racional del Estado para el desarrollo de la descentralización, por el hecho que dispersa competencias o las comparte” (Hernández 2006: 42-43).

La ausencia de procesos de coordinación de política pública genera los siguientes problemas:

- Desarticulación - fragmentación: cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.
- Tecnocratización - despolitización: la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado.

Además, la falta de coordinación:

- Reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas.
- Incrementa los costos operativos.
- No facilita un uso eficiente de los fondos públicos.
- Debilita el sentido de pertenencia al ámbito público.

(Repetto 2012, 41)

Como se puede apreciar, existe un consenso en los estudios en Ciencia Política acerca de lo importante que es la coordinación para el buen resultado de las políticas públicas, siendo uno de los objetivos del presente trabajo de investigación el grado de coordinación entre los distintos órganos del poder ejecutivo y los gobiernos locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

Los conceptos desarrollados a lo largo del presente marco teórico, permiten comprender mejor el tema y seguir el hilo conductor de la presente investigación, ya que para estudiar el diseño e implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, primero se debe conocer que es la descentralización, dado que ésta es una política dada en el marco del proceso de **descentralización** y **modernización** del Estado Peruano, que a través de **transferencias condicionadas** denominadas en el Programa como “incentivos”, se busca que los gobiernos locales cumplan con las metas establecidas por el MEF, asimismo, ha sido importante desarrollar la conceptualización de la **implementación de políticas públicas** a efectos de ver cuál de los enfoques es el que mejor se aplica al presente trabajo, y a su vez desarrollar la conceptualización de **coordinación intergubernamental**.

## 1.2. Estado de la cuestión

### 1.2.1. Tema 1: Del diseño a la implementación de políticas públicas

El diseño y la implementación de políticas públicas por parte del Estado han sido bastante estudiados desde la Ciencia Política, contando con amplia bibliografía existente; sin embargo, en nuestro país no se han estudiado las políticas elaboradas por el gobierno central y cuya implementación recae en los gobiernos locales; por ello para el presente estudio se equipará el modelo federal mexicano con nuestra realidad de gobierno peruana, con el objetivo de llenar los vacíos existentes, con la presente investigación.

Así, diversos autores le otorgan una gran importancia a la etapa del diseño de política, sin embargo, esta puede estar muy bien diseñada y fallar en la etapa de implementación, al no responder el resultado a los objetivos inicialmente planteados (Stein (Coord.), 2006, Revuelta, 2007). Por ejemplo, en muchos países de América Latina la calidad de la implementación y aplicación efectiva de las políticas es bastante deficiente, por diversos factores entre ellos la burocracia (Stein (Coord.), 2006).

Ahora bien, existen estudios de caso que comprenden la etapa del diseño de políticas, como el realizado en Baja California - México (Programa de Acción en Materia de Evaluación del Desempeño del Sector Salud 2001-2006), en los cuales se ha demostrado que cuando el gobierno federal diseña las acciones que deben ejecutar los estados, se trazan los lineamientos para que los estados evalúen sus acciones sin conocer, entre otros factores, las particularidades de cada uno; ello va contra el proceso de descentralización, debilitando el federalismo, siendo que las propias entidades, conocedoras de sus particularidades y necesidades, deberían de ser las responsables de diseñar y poner en marcha las acciones indispensables para evaluar y sacar adelante los rezagos existentes de salud, sin la intromisión del gobierno federal (Jaramillo, 2010).

Con respecto a la etapa de implementación en sí, en el caso peruano y dado el crecimiento económico sostenido que hemos gozado, el Estado ha contado con los recursos que han permitido la implementación de políticas públicas, para la solución de problemas y la generación de desarrollo para la población; encontrándose la importancia de la implementación de políticas relacionada con dos conceptos: eficacia en el logro de objetivos y eficiencia en la utilización de nuestros limitados recursos (Alván, 2011).

De la revisión de la literatura especializada, se ha podido determinar que los investigadores consideran relevante el tomar en cuenta a los gobiernos de menor nivel a la hora de diseñar políticas, asimismo, consideran que la etapa de implementación debe conducir al logro de objetivos y en ésta, hacerse un uso eficaz de los recursos. Por ello, en la presente investigación se buscará determinar si lo antes mencionado es aplicable para la realidad de la descentralización peruana, en específico si se han considerado a los gobiernos locales en el diseño del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, y a su vez si con la implementación se lograron los objetivos de la política.

### **1.2.2. Tema 2: La coordinación intergubernamental en el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal**

La coordinación intergubernamental ha sido poco estudiada en nuestro país desde la Ciencia Política, sin embargo se han revisado estudios de casos mexicanos en el marco del proceso de descentralización.

De este modo, los estudios del proceso de formulación de políticas públicas señalan que existen casos en los que los actores no se comunican adecuadamente entre sí, en términos de Cox y McCubbins “balcanización de las políticas públicas” (Stein (Coord.), 2006), ocurriendo ello entre las diferentes entidades del gobierno central y otros de los niveles regional o municipal. Por ejemplo, en el caso del poder ejecutivo peruano a veces sucede que no coordina directamente con los afectados, a pesar de contar con la capacidad y los recursos tanto para establecer los fines de las políticas públicas como para lograr implementarlos en la realidad, lo cual genera problemas dado que para

que una política se cumpla es indispensable que sea el resultado de una amplia cooperación, que actores con intereses diferentes estén convencidos de que la ruta planteada les es conveniente (Henry Pease, 2009).

Siguiendo la línea del párrafo precedente, con la descentralización, que define la relación entre los gobiernos nacionales y subnacionales, y sustituye las reglas de la burocracia jerárquica; se destaca que las relaciones intergubernamentales son más complejas cuando existen tres ámbitos de gobierno, local, intermedio y nacional; en este sentido, a partir de la investigación realizada en Baja California (1995 al 2001 - 2002 al 2007) se afirma que la descentralización ha presentado por lo menos una combinación de las tres formas principales: desconcentración, delegación y devolución. Si la autoridad estatal asumiera la descentralización desde la perspectiva de las políticas públicas, las relaciones intergubernamentales y la gestión lograría convertirla en un instrumento para establecer una coordinación entre las tres esferas de gobierno y la sociedad, y tomar así decisiones conjuntas, lo que contribuiría a superar el solitario protagonismo gubernamental, el centralismo, que ha impedido el diseño de políticas públicas con gran participación. En dicho estudio del caso (Baja California) se concluyó que el gobierno del estado ejerce poder sobre los gobiernos municipales, estando ello reflejado en la centralización de las decisiones y en la poca participación de los municipios en el diseño de los programas de salud (Jaramillo, 2010).

De otro lado, se han llevado a cabo estudios del federalismo mexicano, los cuales reconocen la importancia de la coordinación intergubernamental para el mejor cumplimiento de algunas tareas del Estado, pero señalan que en el marco del proceso de descentralización no se le ha dado a los municipios el suficiente apoyo financiero, técnico ni el acondicionamiento institucional necesario, por lo cual desde el punto de vista de la Coordinación Intergubernamental se requiere fortalecer las capacidades de los municipios a través del uso de técnicas como la planificación estratégica, liderazgo y visión, el contacto entre los



servidores públicos y la influencia de los recursos intergubernamentales y privados (Hernández, 2006).

En el caso particular del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, se brinda capacitación y asistencia técnica gratuita, por parte del MEF y los sectores involucrados, a las municipalidades respecto a: a) Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; b) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; c) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; d) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios; e) Mejorar la provisión de servicios públicos; f) Prevenir riesgos de desastres; debiendo asimismo las municipalidades designar mediante Resolución de Alcaldía a un responsable para coordinar con las distintas áreas de la Municipalidad el cumplimiento de las metas.

De lo señalado en los párrafos precedentes se puede concluir que la coordinación intergubernamental entre los tres niveles de gobierno es necesaria a fin de que se cumplan las metas y los objetivos del gobierno, en el presente caso de modernizar a los gobiernos locales; sin embargo a la luz de los documentos revisados, se evidencia que el gobierno sólo estableció un grado de coordinación entre los ministerios y los gobiernos locales para la fase de implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, no encontrándose información respecto a la consideración de las opiniones y problemática de las municipalidades en la fase de diseño de la política. En este sentido, uno de los objetivos de la presente investigación es el determinar cómo podría afectar esta falta de coordinación a la sostenibilidad de los logros en modernización de los municipios una vez que los incentivos económicos se retiren

### 1.2.3. Tema 3: La modernización de los gobiernos locales: la nueva gestión pública

La modernización de la gestión pública ha sido una de las principales preocupaciones de los últimos años, habiéndose realizado diversas investigaciones en la modernización de los poderes del estado, más la investigación de la modernización de los gobiernos locales aún es incipiente.

De este modo, las investigaciones señalan que la globalización ha conllevado a la transformación del Estado, buscándose un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado, a fin de que este sea más competitivo, habiéndose dado cambios en los procesos de toma de decisiones, la racionalización de estructuras y procedimientos y la búsqueda de un incremento en la productividad de los empleados públicos se vuelven postulados centrales del nuevo modelo, además de la redefinición de los ciudadanos como clientes o consumidores; rompiéndose así el modelo burocrático o weberiano y dando paso a la nueva gestión pública (Ramírez, 2012).

En América Latina, el carácter complejo y contradictorio de la realidad social de sus países, hace que se presenten dificultades en la creación de una gestión pública más eficaz y democrática, sin embargo, se han realizado importantes esfuerzos a partir de los años 80 (principalmente en Brasil, México, Chile y Argentina), siendo que en la mayoría de estos casos, las reformas se han centrado en la planificación estratégica, la mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, la gestión orientada a resultados, la profesionalización del servicio civil, presentándose a la fecha diferentes resultados. Según la literatura existente sobre este tema, se puede decir que las iniciativas de tipo nueva gestión pública en la región se han llevado a cabo de manera aleatoria, con escasa sistematicidad (Ramírez, 2012).

Siguiendo al autor, los gobiernos locales no pudieron estar ajenos a las transformaciones, siendo que en el ámbito latinoamericano, destaca a Colombia, cuyos gobiernos locales han experimentado una serie de transformaciones a partir de los años 80, propiciada por diversos factores institucionales, entre los cuales se destacan los nuevos

instrumentos de participación ciudadana, la descentralización administrativa, las reformas políticas de los partidos y la incorporación de elementos del modelo de la nueva gestión pública en la Administración.

En nuestro país, en el año 2002 se promulga la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, con la cual se declara al Estado Peruano en proceso de modernización; dicho proceso de acuerdo a la norma, debe ser desarrollado de manera coordinada entre el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Poder Legislativo a través de la Comisión de Descentralización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con la participación de otras entidades cuando por la materia a desarrollar ello sea necesario.

En ese sentido, la precitada ley tiene por objeto repotenciar la gestión pública y construir un Estado democrático descentralizado y al servicio de la ciudadanía, identificando como problema principal los trámites y servicios administrativos ineficientes y de baja calidad (Alza, 2012, Prieto, 2013). Es por ello que los esfuerzos de los últimos años, se han dirigido a la simplificación administrativa, al mejoramiento normativo y al ordenamiento de la estructura del Estado, pero no se ha tenido una política orientadora que ayudara a articular todos esos esfuerzos y que conlleven a la modernización del Estado. No obstante, se reconocen resultados pero parciales, afirmándose que la experiencia de los últimos años demuestra que se tiene claro el que se quiere lograr, pero no hay una orientación al cómo lograrlo. Ello impacta en la negativa percepción del ciudadano con respecto a la administración del Estado, considerándola como corrupta, incapaz, etc. (Alza, 2012).

En nuestro país, corresponde al Presidente del Consejo de Ministros el coordinar, formular, aprobar y ejecutar las políticas de modernización de la administración pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado (Ley N° 29158), siendo que mediante Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, se le confiere esta última función a la Secretaría de Gestión Pública, además de la de formular y evaluar propuestas para su mejora. Es así, que en el año 2013 se han dado normas que ayudan a la

mejor orientación de los esfuerzos y a la articulación de la política de modernización, como por ejemplo, la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública al 2021 (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM), cuya visión del Estado Peruano, es la de un Estado moderno al servicio de las personas, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto, es decir transparente y siempre dispuesto a rendir cuentas a los ciudadanos; al cual se articula el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización del Estado 2013 -2016 (R.M. N° 125-2013-PCM), fijando objetivos específicos para los tres niveles de gobierno, dentro de los cuales se encuentran: conseguir que el Estado disponga, asigne y ejecute los recursos presupuestales para financiar los resultados que los ciudadanos esperan y valoran, promover que el sistema de recursos humanos asegure la profesionalización de la función pública a fin de contar con funcionarios y servidores idóneos para el puesto y las funciones que desempeñan, entre otros.

Asimismo, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013 – 2016, mencionada en el párrafo precedente, establece que la gestión pública debe guiarse por los siguientes principios: i) orientación al ciudadano; ii) articulación intergubernamental e intersectorial; iii) balance entre flexibilidad y control de la gestión; iv) transparencia, rendición de cuentas y ética pública, v) innovación y aprovechamiento de las tecnologías, y, vi) sostenibilidad (USAID 2014: 54)

Entrando más al plano municipal, en el actual contexto de la descentralización es necesario que las municipalidades modernicen su organización y tengan un funcionamiento eficaz y eficiente, en cuya gestión la comunidad participe. Asimismo, las municipalidades deben buscar superar sus tres problemas principales: escasos recursos económicos, el deficiente servicio de limpieza pública y la pérdida de confianza o credibilidad por parte de la población<sup>1</sup>. El enfrentar los precitados problemas es una tarea política de las nuevas gestiones

---

<sup>1</sup> Los autores afirman que la pérdida de confianza y credibilidad es uno de los tres problemas que las municipalidades deben afrontar; sin embargo esta también es un efecto del deficiente servicio de limpieza pública, pero además está relacionada a los servicios administrativos, a la deficiente atención al usuario y al contribuyente, a las periódicas denuncias de nepotismo y corrupción de autoridades municipales.

municipales pero también administrativa. En el caso específico de los municipios del Cono Norte superar dichos problemas es su gran reto (CAPPRODES, 2007b).

Con la finalidad de impulsar reformas en el ámbito municipal, que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de su gestión, en el marco del proceso de descentralización y mejora de la competitividad, el gobierno creó en el año 2009 el Programa de Modernización Municipal (Ley N° 29465) para los ejercicios 2010 al 2013, en el cual se establecieron metas vinculadas a la recaudación del Impuesto Predial, la mejora de los servicios públicos, la infraestructura y la simplificación de trámites en los municipios. Asimismo, mediante la Ley N° 29332, modificada por el Decreto de Urgencia N° 119-2009, se creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal cuyas metas contemplaban que los Gobiernos Locales mejoren los niveles de recaudación de los tributos municipales, la ejecución del gasto en inversión y la reducción de la desnutrición crónica infantil a nivel nacional. Por el cumplimiento de las metas establecidas en dichos planes se efectúan transferencias económicas a las municipalidades como incentivo a mejorar su gestión y modernizar la misma. Por último, mediante Ley N° 29812 se insertan los objetivos del Programa de Modernización Municipal en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que pasó a denominarse “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”.

A su vez, en el mes de “junio de 2013 se aprobó la Ley N° 30039, que modificó Ley N° 27658 e incorporó a los gobiernos regionales y locales en el proceso de modernización de la gestión del Estado, a través de la suscripción de convenios de gestión y la implementación de programas pilotos de modernización. De acuerdo a esta ley, los programas pilotos de modernización pueden involucrar la reorganización integral de las entidades públicas, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros” (USAID 2014: 55).

Como se pudo apreciar, existe un avance importante en los estudios en Ciencia Política sobre la modernización del estado; sin embargo, en el

desarrollo del presente trabajo se buscará determinar cómo este proceso ha afectado a los gobiernos locales, en específico si los objetivos fijados en el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal se han cumplido y si logros obtenidos son sostenibles, específicamente en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.

En esta primera parte hemos abordado los tres ejes temáticos por los que gira esta investigación. En primer lugar, se ha dado a conocer cuál es el debate actual sobre el proceso de implementación de políticas públicas. En segundo lugar, se han visto las investigaciones sobre la coordinación intergubernamental entre el gobierno central y los gobiernos locales; para finalmente describir las investigaciones que se han formulado en torno a la modernización de los gobiernos locales. Sin embargo, hemos encontrado que los trabajos que desde la ciencia política han tratado dichos temas lo han hecho en su mayoría enfocándose en el gobierno central, y las que los que han volteado su mirada hacia el ámbito local, no han abarcado su problemática en su totalidad y a profundidad; siendo necesario el investigar dicha problemática desde la Ciencia Política por ser las municipalidades el órgano democrático que se encuentra más cerca de los ciudadanos y al que estos acceden de manera más próxima. En este sentido, con la presente investigación se buscará resolver la siguiente pregunta de investigación ¿Cómo se ha implementado el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Estado entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres?.

## CAPÍTULO II METODOLOGÍA

### 2.1 Tipo de Investigación

La presente es una investigación cualitativa a través de la cual se buscará comprender el papel de la coordinación intergubernamental en la implementación del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Gobierno Central entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres. Siendo que la investigación se desarrolló durante los meses de abril a noviembre del año 2014, llevándose a cabo el trabajo de campo entre los meses de setiembre y diciembre del 2014.

Se ha elegido el periodo de tiempo del 2010 al 2013 dado que se busca estudiar cómo se inició la implementación de este programa siendo en los primeros años dos planes diferenciados, el Programa de modernización municipal y el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, y a partir del 2012 fusionándose con el nombre de Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

### 2.2 Método

De acuerdo a Stephan Van Evera<sup>2</sup>, existen dos modos básicos de contrastar teorías: la experimentación y la observación, y dentro de esta última se encuentran los estudios de caso; encontrándose la presente investigación en este último método.

Los estudios de caso emplean la metodología cualitativa, y nos permiten una mejor aproximación a la realidad, analizar fenómenos contemporáneos, obteniendo un conocimiento de los mismos, además de permitirnos elaborar teorías y descartar las que son inadecuadas, es

---

<sup>2</sup> STEPHEN VAN, Evera "Guía para estudiantes de Ciencia Política. Métodos y Recursos". Barcelona: Editorial Gedisa.2002

por ello que se ha empleado este método. Siendo el caso elegido el de la Municipalidad de San Martín de Porres, ya que es el segundo distrito que cuenta con la mayor población a nivel del Perú, sólo superado por San Juan de Lurigancho, además por ser un distrito muy particular por la diversidad de su población, en cuanto a nivel socioeconómico, debido a que principalmente son inmigrantes de las distintas provincias peruanas, y a la falta de saneamiento físico legal de sus predios. Además de ello, es un distrito muy fragmentado políticamente<sup>3</sup>. Estos aspectos juegan en contra del distrito para el cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, siendo académicamente interesante ver cómo un distrito con dichas características se ha comportado.

### 2.3 Mapeo de Actores

Dentro de los actores que se consideraron en el presente trabajo de investigación tenemos el perfil de funcionarios tanto del Ministerio de Economía y Finanzas como de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres.

Se vio por conveniente trabajar a nivel del perfil de funcionarios dada la importancia de contar con el testimonio de los actores de ambas instituciones, a fin tener la visión tanto de los diseñadores del Plan de Incentivos (MEF) como la de los implementadores (MDSMP), lo que nos permite tener un panorama más amplio de la política.

### 2.4 Instrumentos de recojo de Información

Dentro de los instrumentos de recojo de información tenemos a las entrevistas semi estructuradas, para lo cual, se diseñaron cuestionarios,

---

<sup>3</sup> Los autores Torres y Grompone (Las Bases del Gobierno Local en el Perú, 2008) afirman que las autoridades en los gobiernos locales llegan a ocupar sus cargos en un contexto de fraccionamiento político, con porcentajes bajos de apoyo electoral, lo cual desata conflictos entre alcaldes y regidores incluso de la misma agrupación. Esta situación se presentó en San Martín de en la conformación del Concejo Municipal para el periodo 2011 - 2014, en la cual el Alcalde Freddy Ternero no contaba con mayoría, lo que ocasionaba dificultades a la hora de llegar a consensos en las Sesiones de Concejo.



los cuales se aplicarían al perfil de Funcionarios, y dentro de ese perfil se elaboraron dos tipos de cuestionarios, uno para los trabajadores del Ministerio de Economía y Finanzas y Sectores evaluadores, y otro para los trabajadores de la Municipalidad de San Martín de Porres, que es la institución donde se centra el presente estudio de caso (Ver Anexo 02). En la parte correspondiente al trabajo de campo, que se llevó a cabo entre los meses de setiembre y diciembre del 2014, se pudo aplicar los cuestionarios que se muestran en el Anexo 02, que corresponden al perfil de funcionarios, obteniéndose entrevistas de trabajadores y funcionarios de la Municipalidad de San Martín de Porres, cuya obtención no fue sencilla (a pesar de haber laborado en dicha institución en el tiempo en que se realizó la investigación, aunque no en el área que se encuentra encargada del Plan de Incentivos), debido a la carga laboral que manejaban en ese momento, y al proceso de transferencia de la gestión municipal, lo que hizo complicado el encontrar un momento propicio para llevar a cabo las entrevistas. Asimismo, se obtuvo la entrevista de la Coordinadora Nacional del Plan de Incentivos, quien forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas y de la encargada del Plan de Incentivos del Consejo Nacional de Competitividad, sector que se encarga de diseñar y evaluar metas. La relación completa de los entrevistados se encuentra detalla en el Anexo 03.

## 2.5 Preguntas y Subpreguntas de investigación

La presente investigación se ha hecho en torno a las siguientes preguntas:

### **Pregunta Matriz:**

¿Cómo se ha implementado el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Estado entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres?

**Subpreguntas:**

¿Cómo influye el diseño de la Política del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal en su implementación en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres entre el 2010 y el 2013?

¿Cómo se ha dado la coordinación intergubernamental entre el Gobierno Central y la Municipalidad de San Martín de Porres en el desarrollo de la política de mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013?

¿Cómo la forma en la que se ha implementado el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal por parte del Estado entre el 2010 y el 2013 permite dar sostenibilidad a la política en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres?

**2.6 Unidad de Observación y Unidad de Análisis**

Unidad de Observación: El Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Estado entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.

Unidad de Análisis: Implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Estado entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.

### CAPÍTULO III

## EL PLAN DE INCENTIVOS EN EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES

### 3.1 El Distrito de San Martín de Porres

La Municipalidad de San Martín de Porres dispone de información sobre el distrito en su página institucional: [www.mdsmp.gob.pe](http://www.mdsmp.gob.pe). Los datos y la información presentados en esta sección han sido recuperados del Internet, documentos del municipio y del Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de San Martín de Porres al 2021<sup>4</sup>.

#### 3.1.1 Características del Distrito

El distrito de San Martín de Porres se encuentra ubicado al Noroeste de Lima Metropolitana, a una altura de 132 m.s.n.m., y asentado entre el margen derecho del río Rímac y a la izquierda del río Chillón. Limita con el Cercado de Lima por el Sur, con Provincia Constitucional del Callao por el Oeste, con los distritos de Ventanilla y Puente Piedra por el Norte y con Comas, Independencia, y El Rímac por el Este.

El distrito tiene una extensión que alcanza los 41.5 km<sup>2</sup>, pero esto no siempre fue así, dado que su superficie original en el momento de su creación era de 94 Km<sup>2</sup>, sin embargo se redujo por la ampliación de límites del Callao (mediante Ley 12538 del 12/01/1956), perdiendo San Martín 34 Km<sup>2</sup>, luego, con fecha 04 de abril de 1989, mediante Ley N° 25017, se crea el Distrito de Los Olivos con territorio exclusivamente de San Martín de Porres, recortándosele 18.5 Km<sup>2</sup> más; además con ello se generaron problemas limítrofes con los Distritos de Independencia y Comas (los cuales continúan hasta la fecha).

---

<sup>4</sup> Aprobado por Acuerdo de Concejo N° 014-2012-MDSMP de fecha 22 de marzo del 2012.

El distrito de San Martín de Porres<sup>5</sup> surge ante la presión popular por la necesidad de una vivienda, y por la voluntad política del Estado por ordenar y solucionar dicha problemática, para ello se programa la construcción de núcleos de vivienda de bajo costo, los que se denominarían “Barrios Obreros” (Gobierno del General Oscar R. Benavides). De este modo, en el año 1938, nace el primer Barrio Obrero Industrial de San Martín de Porres, seguido por la primera invasión del distrito en 1940 que se dio en lo que hoy se conoce como Caquetá. En 1946, se produce la segunda invasión en la zona de Piñonate y la tercera dos años después en la zona del AA.HH. Urb. Perú. A partir de los años 50 se produce la ocupación progresiva de los cerros y zonas agrícolas del distrito. De esta manera surgen así carentes de planificación urbana las zonas precursoras del distrito: Caquetá, Piñonate y Zarumilla.

Durante la década de los 90 e inicios del Siglo XXI, San Martín de Porres se constituye en un distrito con procesos de consolidación muy diferenciados. El proceso de urbanización presenta situaciones extremas, tal como se detalla a continuación:

- Asentamientos poblacionales ubicados en la zona adyacente al Cercado de Lima, con áreas relativamente consolidadas, con infraestructura y equipamiento de servicios aceptables, y procesos actuales de densificación, tugurización y hacinamiento.
- Zonas en proceso de consolidación adyacentes a la nueva infraestructura vial (avenidas Universitaria, Tomás Valle, Canta Callao, Naranjal, Los Alisos, Carlos Izaguirre, Tantamayo, entre las más importantes).

---

<sup>5</sup> El Distrito fue creado el 22 de mayo de 1950 mediante Decreto Ley N° 11369 durante el gobierno de Manuel A. Odría, con el nombre del **Distrito Obrero Industrial 27 de Octubre**. Posteriormente, con fecha 25 de octubre de 1956 por Ley N° 12662, cambia a Fray Martín de Porres. Finalmente, con la canonización de nuestro santo peruano el 06 de mayo de 1962 por el Papa Juan XXIII, se llamaría “SAN MARTÍN DE PORRES” mediante Decreto Supremo N° 382A-M.

- Zonas de ocupación reciente y áreas de expansión, localizadas en las áreas de uso agrícola, con problemas de habilitación urbana y saneamiento físico legal de la propiedad y servicios básicos deficientes.
- Zonas de cerros, los mismos que dependiendo de su antigüedad y localización vienen satisfaciendo sus necesidades de infraestructura y equipamiento en forma gradual.

Así, territorialmente se ha dividido el distrito en 06 zonas o unidades territoriales con 22 sectores que comprenden las siguientes áreas urbanas:

- Centros poblados 01
- Centros urbanos informales 80
- Urbanizaciones 148
- Asociaciones de vivienda y cooperativas 465
- Pueblos jóvenes y asentamientos humanos 61

### 3.1.2 Perfil Socio demográfico del Distrito

San Martín de Porres es el segundo distrito más poblado a nivel nacional, contando para el año 2013, según estimaciones oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INEI), con 673,149 habitantes<sup>6</sup>, con una tasa de crecimiento anual de 2.05%. Esta cantidad de personas representa un crecimiento del 16.15% con respecto a la población registrada en el último Censo de Población y Vivienda realizado por el INEI en el año 2007, que implica que la población de este distrito creció en 93,588 habitantes en 6 años. Su población está conformada principalmente por migrantes de todo el Perú.

---

<sup>6</sup> Información obtenida de la web <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

A continuación en el Cuadro N° 01 se muestra el crecimiento de la población sanmartiniana al 2013, comparada con los Censos oficiales del año 1993 y el año 2007. Asimismo, se realiza una comparación con la población de Lima Provincia, a efectos de determinar en términos porcentuales la representación de la población sanmartiniana:

**Cuadro N° 01**  
**Evolución de la población del Distrito**  
**de San Martín de Porres**

VARIABLE / INDICADOR	AÑO	Provincia LIMA		Distrito SAN MARTIN DE PORRES	
		Cifras Absolutas	%	Cifras Absolutas	%
POBLACION	1993	5,706,127	100.00%	380,384	6.67%
	2007	7,605,742	100.00%	579,561	7.62%
	2013	9,540,996	100.00%	673,149	7.06%

Fuente: INEI - Perú, Plan de Desarrollo Concertado de San Martín de Porres al 2021  
Elaboración Propia

**Cuadro N° 02**  
**Evolución de la población del Distrito**  
**de San Martín de Porres por sexo**

	1993		2007		2011	
	Población	%	Población	%	Población	%
HOMBRES	185,013	48.64	282,909	48.81	313,775	48.56
MUJERES	195,371	51.36	296,652	51.19	332,416	51.44
TOTAL	380,384	100.00	579,561	100.00	646,191	100.00

Fuente: Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de San Martín de Porres al 2021.

Es importante resaltar de la información detallada en el Plan de Desarrollo Concertado del Distrito de San Martín de Porres al 2021, de acuerdo a la estimación efectuada por el INEI al 2011 más del 51% de los habitantes del distrito tiene sexo femenino (Ver cuadro N° 03). Asimismo, un importante porcentaje de la población de San Martín de Porres es bastante joven: el 24.9% del total de la población distrital tiene una edad comprendida entre los 0 y 14 años.

De acuerdo al Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital del Perú realizado por el INEI, de 1,836 distritos considerados en este

estudio, San Martín de Porres ocupa el puesto 1,761 (ranking de mayor a menor pobreza). El Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital del Perú también nos precisa que la población pobre de San Martín de Porres asciende al 10.9% de su población total y la de pobreza extremos al 0.3%. Si tomamos en cuenta que la proyección al año 2013 ascendente a 673,149 habitantes, la población pobre de este distrito comprende 73,373 personas, de las cuales 2,019 padecen pobreza extrema. Estos pobladores, en valores absolutos, representan uno de los “bolsones de pobreza” distritales de mayor dimensión de toda la provincia de Lima y, por tanto, requieren de la preferente atención de los programas y servicios públicos sociales.

La población del distrito de San Martín de Porres cuenta con las siguientes características más relevantes<sup>7</sup>:

- Se evidencia que un significativo porcentaje de los hogares de San Martín de Porres tienen como jefes a los hombres (70.3%), asimismo la gran mayoría de estos (69.8%) dispone de tres o más artefactos y equipos, y más de la mitad de los hogares del distrito cuenta con servicio de teléfono fijo (54.5%), en lo que respecta a la tenencia de servicio de telefonía celular el índice de los hogares de San Martín de Porres es ligeramente mayor al de toda la provincia de Lima: 66.1%.
- La conexión a internet es muy reducida en los hogares de San Martín de Porres (12.8%) y el servicio de conexión a TV por cable es de 35.8%.
- La asistencia al sistema educativo regular de su población de 6 a 24 años alcanza al 73.2%, lo que implica que un significativo 26.8% no asiste regularmente a un centro educativo. En otras palabras, se presenta un importante déficit

---

<sup>7</sup> Información actualizada al año 2012, de acuerdo al Plan Estratégico Institucional.

de niños, adolescentes y jóvenes que no son asimilados al sistema educativo regular.

- Una potencialidad remarcable de SMP es que la mitad de su población de 15 y más años de edad cuenta con educación superior.
- También se evidencia que todavía subsiste el analfabetismo en el distrito, aunque a un nivel bastante bajo (1.4%), especialmente en las mujeres (2.1%).

### 3.2 Implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal

Con respecto al primer sub objetivo de la presente investigación, que es el de ***comprender la influencia del diseño de la Política del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal en su implementación en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres entre el 2010 y el 2013***; tenemos que los funcionarios de la Municipalidad de San Martín de Porres, a los cuales se pudo entrevistar, coinciden en señalar que la Municipalidad no participó en el diseño del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, y que esta política fue formulada por el Ministerio de Economía y Finanzas conjuntamente con la Presidencia del Consejo de Ministros, y con el apoyo de otros Ministerios como el del Ambiente o el de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Haciéndose la acotación que en el año 2009 se crean tanto el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (Ley N° 29332) y el Programa de Modernización Municipal (Ley N° 29465). Finalmente, mediante la Ley 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, se fusionaron ambos pasando a denominarse “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal” (Entrevista N° 3). Además, señalaron que la entidad tomó conocimiento de la política sólo a partir de la publicación de la norma en el Diario Oficial “El Peruano”. Asimismo, los funcionarios encargados del cumplimiento de metas señalaron que se enteraron de la



política a través de un memorando remitido por la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto.

Dicha información fue confirmada en la entrevista que se tuvo con la funcionaria del Ministerio de Economía y Finanzas, quien señaló que inicialmente el Plan de Incentivos surge como un instrumento MEF, en cuyo diseño no han participado las municipalidades, dado que es una política del gobierno nacional. Además las municipalidades tampoco han participado en el diseño de las metas, y estas actualmente son propuestas por los sectores (Ministerios), es decir, no es el MEF quien las diseña y las impone, sino que la función del MEF es evaluar su viabilidad, ver si corresponden a una competencia municipal, si tienen indicadores coherentes, si tienen un sistema de evaluación objetiva, ya que a veces los sectores proponen muchas cosas, pero que no necesariamente responden a competencias municipales (Entrevista N° 9).

Asimismo, agrega que el Plan de Incentivos es un instrumento que forma parte del presupuesto por resultados, que es una reforma que se está impulsando en nuestro país desde el año 2008, a raíz del análisis de experiencias de incentivos existentes en varias partes del mundo desde Inglaterra, Indonesia, México, Chile hasta Colombia. Con todas esas experiencias, es que en el año 2009, se empieza a pensar en Sistemas de Incentivos, siendo el equipo inicial que estaba en ese momento en el Ministerio de Economía y Finanzas, liderado por Juan Pablo Silva (actual viceministro de educación), quienes empiezan a ver cómo se podrían generar mayores transferencias a los Gobiernos Locales (pero que no sean como las transferencias por FONCOMUN o CANON), con la lógica de promover en éstos, determinados comportamientos alineados al Gobierno Central, es decir, que el trabajo de las Municipalidades se alinie con el trabajo de los Órganos Rectores, que son los ministerios, en el marco de la reforma de presupuesto por resultados (Entrevista N° 9).

Adicionalmente, a la información obtenida que el Plan de Incentivos surge como un mecanismo del Presupuesto por resultados, se tiene que es una política que se ha ido estructurando a partir de: a) la preocupación de ciertas personas (entre ellas Laura Calderón) que desde el MEF, empezaron a ver qué hacer desde este Ministerio para mejorar la recaudación de los gobiernos locales, porque se tenía una idea que las transferencias que se venían haciendo a las municipalidades generaban determinadas carencias fiscales; y b) la preocupación por cómo controlar el gasto de las municipalidades (en el periodo de Carranza en el MEF), ya que como nunca antes, estas estaban teniendo mayores ingresos, producto de una mayor recaudación del FONCOMUN y del CANON, además de ello, el MEF se dio cuenta que le había estado transfiriendo mayores recursos a las municipalidades por concepto del Impuesto a la Promoción Municipal (IPM) de los que realmente le correspondían, ya que en realidad el IGV no es 18%, es 16% y 2% es el Impuesto a la Promoción Municipal que alimenta al FONCOMUN, el MEF cobraba el 18%, le transfería a las municipalidades ese 2% pero después el MEF a través de la SUNAT del 18%, devolvía parte de esa recaudación a los contribuyentes, cuando habían pagos en exceso o pagos indebidos y lo devolvía de su 16%, y esos 2 puntos porcentuales de las municipalidades nunca se tocaban. Es así que en la Gestión del Ministro Carranza se dan cuenta de eso, y pensaron en cobrarle a las municipalidades esa transferencia en exceso, pero cuando quisieron hacer esa medida, todas las municipalidades del país protestaron porque le estaban quitando recursos. Es en ese momento, y teniendo en cuenta todos estos antecedentes, que se les ocurrió este mecanismo del Plan de Incentivos, de decir tú me reclamas más dinero, te lo voy a devolver, pero no te lo voy a devolver así tan fácil sino a través de transferencias condicionadas, y además como gobierno tengo interés en varios temas, en la reducción de la desnutrición crónica infantil, en el incremento de la recaudación predial municipal, entre otros. En principio las metas eran muy sencillas para que las municipalidades no protesten y no pongan resistencia, pero en uno o dos años las metas serían más exigentes (Entrevista N° 10).

De la revisión de la normativa vigente para los ejercicios 2010 al 2013, y de la información obrante en la Municipalidad, tenemos que las metas fijadas para el periodo en mención son las siguientes:

**Cuadro N° 03**  
**Metas – Año 2010**

Año	Norma	Descripción		
2010	D.S. N° 002-2010-EF	"Aprueban los procedimientos par el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Modernización Municipal"		
<b>METAS A FEBRERO 2010</b>				
DESCRIPCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD	RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES	GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS: SIMPLIFICACIÓN DE TRAMITES	GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS: SERVICIOS PÚBLICOS E INFRAESTRUCTURA	
	ADMINISTRACION DE TRIBUTOS	LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO	SERVICIOS PÚBLICOS	
	<b>Objetivo: Información para la línea de base</b>	<b>Objetivo: Información para la línea de base</b>	<b>Objetivo: Información para la línea de base</b>	
	Meta 1: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 01 de la presente norma. (Formato 1: Información sobre la generación, Recaudación y deuda pendiente del IP, ARB; además información sobre el número de reclamaciones).	Meta 1: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato 2 de la presente norma.	Meta 1: Presentar al MEF Información completa detallada en el Formato N° 04 de la presente norma.	
	<b>Objetivo: Transparencia de la información</b>	<b>Objetivo: Transparencia de la información</b>		
	Meta 2: Incorporar el hipervínculo "Tributos Municipales" en el Portal Electrónico de la Municipalidad (1)	Meta 2: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" en el Portal Electrónico de la Municipalidad		
	Meta 3: Publicar en el hipervínculo "Tributos Municipales" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-A de la presente norma (Transparencia en la información de recaudación de Impuestos Municipales).	Meta 3: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-B de la presente norma.		
		<b>Objetivo: Eficiencia del proceso</b>		
		Meta 4: Exigir únicamente los requisitos establecidos en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.		
		LICENCIA DE EDIFICACIÓN		
		<b>Objetivo: Información para la línea de base</b>		
		Meta 5: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 03 de la presente norma.		
		<b>Objetivo: Transparencia de la información</b>		
		Meta 6: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Edificación" en el Portal Electrónico de la Municipalidad.		
		Meta 7: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Edificación" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-C de la presente norma.		
		<b>Objetivo: Agilización de instalaciones nuevas de conexiones de agua y desagüe para usos comerciales e industriales</b>		
		Meta 8: Suscribir convenio con la empresa de servicio saneamiento de la localidad para facilitar la factibilidad de servicio e instalación de nuevas conexiones de agua		
Municipalidad de ciudades principales Tipo A				
(1) No aplica para Municipalidades que recauden sus tributos a través de un Servicio de Administración Tributaria que cuente con Portal Electrónico propio, en cuyo caso la información señalada en el Anexo 2-A será incorporada en dicho Portal				

METAS A AGOSTO 2010

DESCRIPCION DE LA MUNICIPALIDAD	RECAUDACION DE IMPUESTOS MUNICIPALES	GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS: SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES	GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS: SERVICIOS PÚBLICOS E INFRAESTRUCTURA
	ADMINISTRACION DE TRIBUTOS	LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO	SERVICIOS PÚBLICOS
Municipalidad de ciudades principales Tipo A	<b>Objetivo: Eficacia en la recaudación:</b>	<b>Objetivo: Incremento de cobertura y calidad de orientación</b>	<b>Objetivo: Fortalecimiento del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana y mejora de la seguridad en la localidad</b>
	Meta 1: Contar con un sistema de envío de recibos mecanizados de pago del Impuesto Predial al domicilio de los contribuyentes	Meta 1: Contar con un módulo de atención y orientación para dar información sobre trámites municipales	Meta 1: Gestionar la formulación de un proyecto para fortalecer la seguridad de su localidad, con la participación del Comité Distrital de Seguridad.
	Meta 2: Contar con convenios de recaudación para el pago de Impuesto Predial con el Banco de la Nación y/o la Banca Privada.		
		LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO	INFRAESTRUCTURA
	<b>Objetivo: Eficacia en la cobranza</b>	<b>Objetivo: Estandarización de procedimiento para Costos de los derechos</b>	<b>Objetivo: Eficacia en la provisión de infraestructura básica</b>
Meta 3: Aprobar los formatos estandarizados de orden de Pago y Resolución de Determinación que el MEF determine	Meta 2: Aplicación de procedimiento estandarizado para el cálculo del derecho para la tramitación de la Licencia de Funcionamiento, de acuerdo a lo que el MEF determine.	Meta 2: Programar recursos para el presupuesto del año fiscal 2011 en al menos uno de los siguientes Programas Presupuestarios Estratégicos: 0005 Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado, 0006 Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales de 2,000 Habitantes o Menos, 0007 Acceso y Uso a Servicios Públicos Esenciales de Telecomunicaciones en Poblaciones Rurales de Menos de 3,000 Habitantes y 0008 Acceso a Energía en Localidades Rurales.	

Año	Norma	Descripción
2010	D.S. N° 003-2010-EF	"Aprueban los procedimientos par el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal"

METAS A CUMPLIR A SETIEMBRE 2010 - MUNICIPALIDADES DE CIUDADES PRINCIPALES			
EJE	RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL	GASTO EN LAS FUNCIONES DE SANEAMIENTO Y SALUD	IMPLEMENTACIÓN DE LA FOCALIZACIÓN DE HOGARES
INDICADOR:	Aumento en la Recaudación por Impuesto Predial	Porcentaje de ejecución del Presupuesto Institucional Modificado en las funciones de Saneamiento y Salud	Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales (RUB)
META	Para el año 2010 se estima la meta a partir de la máxima recaudación alcanzada en los últimos 5 años por cada distrito tomando en cuenta lo siguiente: 1) El esfuerzo mínimo de recaudación debe ser al menos de 3% 2) El esfuerzo máximo de recaudación no debe superar al 30%	Para el año 2010, tomando como base el PIM destinado a Salud y Saneamiento, se establecen las siguientes metas: 1) Las municipalidades del grupo de Muy Alta Necesidad, la meta de ejecución es de al menos 84% de su PIM (aplicando el percentil 60); 2) Para las municipalidades del grupo de Alta Necesidad, la meta de ejecución es de al menos 85% (aplicando el percentil 60); y, 3) Para las municipalidades del grupo de Necesidad Media, la meta de ejecución es de al menos 87% de su PIM (aplicando el percentil 65). Es decir, la meta será de al menos 33.6% de su PIM, para las municipalidades del grupo de Alta Necesidad, la meta será de al menos 34%; y, para las municipalidades del grupo de Necesidad Media, la meta deberá ser de al menos 34.8% de su PIM.	El SISFOH se inicia con la construcción del Registro Único de Beneficiarios de los programas a su cargo. Las municipalidades en enero y julio de cada año deben reportar las bases de datos de beneficiarios del semestre inmediatamente anterior. Para el año 2010, los distritos de ciudades principales deberán remitir vía SIAF, a la Unidad Central de Focalización del SISFOH, las bases de datos del Registro de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche – RUBPVL correspondientes al primer y segundo semestre del año 2010 (remitidos en julio del 2010 y enero del 2011 respectivamente).
PONDERACIÓN	La meta con la cual se evaluará la asignación correspondiente al mes de setiembre de dicho año representa el 50% de la meta establecida para el año 2010.	La meta con la cual se evaluará la asignación correspondiente al mes de setiembre de dicho año representa el 40% de la meta del 2010.	La asignación correspondiente al mes de setiembre de 2010 de los distritos de ciudades principales está en función al cumplimiento, hasta el 31 de julio de dicho año, de las metas de envío vía SIAF a la Unidad Central de Focalización del SISFOH, de las bases de datos del Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche – RUBPVL correspondiente al primer semestre del 2010.
MEDIO DE VERIFICACIÓN	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP) / Dirección Nacional de Contabilidad Pública.	Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP) / Dirección Nacional de Contabilidad Pública.	Se verifican mediante el resumen del reporte de conformidad de recepción, publicado en la página Web del SISFOH.

**Cuadro N° 04**  
**Metas – Año 2011**

Año	Norma	Descripción		
2011	D.S. N° 190-2010-EF	"Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del programa de modernización municipal del año fiscal 2011		
<b>METAS DEL AÑO FISCAL 2011</b>				
DESCRIPCIÓN DE LA MUNICIPALIDAD	RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES	GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS: SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES	GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS: SERVICIOS PÚBLICOS E INFRAESTRUCTURA	
Municipalidad de ciudades principales Tipo A	<b>Objetivo: Transparencia en la información</b>	<b>Objetivo: Transparencia en la información</b>	<b>Objetivo: Prevención del riesgo de desastres</b>	
	Meta 1: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 01 de la presente norma.	Meta 1: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 02 de la presente norma.	Meta 1: Identificar zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastres en la localidad.	
	Meta 2: Brindar información sobre el estado de la deuda del Impuesto predial (pagado, pendiente: Orden de Pago notificada /Resolución de Determinación notificada, reclamado, cobranza coactiva) a través del portal electrónico de la municipalidad	Meta 2: Implementar las disposiciones del Decreto Supremo N° 063-2010-PCM referidas al Portal de Transparencia estándar de las entidades de la Administración Pública.		
		Meta 3: Brindar información del estado del trámite de licencias de Funcionamiento a través del portal electrónico de la municipalidad		
	<b>Objetivo: Eficiencia en la cobranza</b>	<b>Objetivo: Eficacia en trámite de Licencia de Funcionamiento</b>	<b>Objetivo: Eficiencia gestión residuos sólidos</b>	
	Meta 3: Emitir duplicados de recibos para el pago del Impuesto Predial a través del portal electrónico de la municipalidad.	Meta 4: No exceder los plazos máximos establecidos en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento para la expedición de Licencia de Funcionamiento.	Meta 2: Implementar un programa de segregación en la fuente como parte del proceso de recolección de residuos sólidos domiciliarios.	
	Meta 4: Recibir pagos del Impuesto predial mediante tarjeta de débito o crédito			
	Meta 5: Brindar posibilidad de pago del Impuesto Predial por vía electrónica			
	Meta 6: Utilizar los formatos de Resolución de Determinación y Orden de Pago establecidos de conformidad con el DS 002-2010-EF			
	<b>Objetivo: Eficacia en la gestión</b>	<b>Objetivo: Eficacia en Trámite de Licencia de Edificación</b>		
Meta 7: Disminuir en 50% las quejas declaradas fundadas por el Tribunal Fiscal por procedimientos vinculados al Impuesto Predial.	Meta 5: Implementación del procedimiento para la obtención de las autorizaciones municipales vinculadas al acceso a los servicios de saneamiento, acordado mediante Convenio Específico suscrito entre la empresa de servicios de saneamiento y la municipalidad			

**Cuadro N° 05**  
**Metas – Año 2012**

2012	D.S. N° 004-2012-EF
	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 DEL AÑO 2012

**METAS DEL AÑO FISCAL 2012**

COBERTURA: Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A"		
Item	Meta al 31 de julio de 2012	Ponderados
1	El monto recaudado del impuesto predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011.	35%
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. (*)	15%
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.	10%
4	Expedir las licencias de funcionamiento en un período que no supere los 12 días hábiles.	10%
5	Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD, antes del 30 de abril del año 2012.	5%
6	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.	10%
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.	10%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>

COBERTURA: Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A" (40)		
Item	Meta al 31 de diciembre de 2012	Ponderado
1	Aumento de al menos 4% en la recaudación del impuesto predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011	35%
2	Implementación de un ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud	20%
3	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. (*)	15%
4	Cumplir con autorizar en el plazo máximo de cinco (05) días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable.	15%
5	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.	15%
<b>TOTAL</b>		<b>100%</b>

(\*) Las municipalidades distritales deben enviar el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche. Las municipalidades provinciales deben de enviar el Registro Único de Beneficiarios del Programa del Vaso de Leche y del Programa de Comedores Populares.

**Cuadro N° 06**  
**Metas – Año 2013**

2013	D.S. N° 002-2013-EF
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 DEL AÑO 2013	

**METAS DEL AÑO FISCAL 2013**

COBERTURA: Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A" (40)			
Item	Meta al 31 de Julio de 2013	Responsable de entrega de resultados	Ponderados
1	Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	CGR	5%
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	10%
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	5%
4	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%	MEF	15%
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	30%
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	20%
7	Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al semestre 2013	MININTER	5%
8	Identificación de puntos negros de accidentes de tránsito en la jurisdicción del distrito	MINSAs	5%
9	Identificación, cuantificación y clasificación de los residuos de la construcción y la demolición depositados en espacios públicos	VIVIENDA	5%
<b>TOTAL</b>			<b>100%</b>

COBERTURA: Municipalidades de Ciudades Principales Tipo "A" (40)			
Item	Meta al 31 de Diciembre de 2013	Responsable de entrega de resultados	Ponderado
24	Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	CGR	5%
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	10%
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	5%
27	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%	MEF	25%
28	Aumento de al menos 12% de lo recaudado por Impuesto Predial el año anterior	MEF	30%
29	Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al Semestre 2013	MININTER	5%
30	Implementar programa de promoción de la actividad física en espacios públicos	MINSAs	10%
31	Elaborar un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable (proyecto de reducción de riesgo de desastres)	VIVIENDA	5%
32	Elaborar un plan de gestión de residuos de la construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores	VIVIENDA	5%
<b>TOTAL</b>			<b>100%</b>

En cuanto al tiempo que se tomó el equipo inicial del MEF en diseñar ésta política se ve que han sido varios años, pero se nos informó que en marzo del año 2009 sale la Ley de creación del Plan de Incentivos y la reglamentación demoró todo el año 2009, porque a inicios del 2010 se aprueban los Decretos Supremos para que dicho Plan empiece a funcionar (Entrevista N° 9).

Es importante precisar, que el no considerar a la Municipalidad para el diseño de las metas, hizo que en el año 2013, no se pudiera cumplir con una meta referida al alineamiento estratégico entre la estructura definida por el MEF con el gasto ejecutado de los proyectos de inversión pública, que tenían que ver con mejorar la calidad de gasto, ya que en esta meta la estructura definida por el MEF contemplaba que el gasto realizado por las municipalidades para el cumplimiento de esta meta tenía que ver con proyectos de electrificación, caminos rurales, telecomunicaciones y vías urbanas, de los cuales la Municipalidad de San Martín al igual que las Municipalidades de Lima Metropolitana, no tienen esos componentes que sí tienen las Municipalidades al interior del país. En ese sentido, eso demuestra que se ha hecho un mal diseño, el mismo que a medida que el programa ha ido avanzando, se ha ido mejorado, y que este en el 2014 recién está funcionando bien (Entrevista N° 2).

Por lo cual, existen personas que discrepan con el diseño del PI tal como está, ya que mayormente las metas son fijadas desde la mirada nacional y no desde el nivel local, y el gobierno local debe tener un nivel de participación en la determinación de las metas. Entonces, hay una suerte de imposición de visión (Entrevista N° 10).

Por lo que, de las entrevistas otorgadas podemos decir que no existió una coordinación en la etapa de diseño, pero sí hubo un trabajo previo, ya que *se hizo un estudio de campo para ver la situación en la que se encontraba la Municipalidad de San Martín de Porres, así, en el tema de la simplificación administrativa y eliminación de barreras burocráticas en el caso del otorgamiento de Licencias de Funcionamiento, los representantes de la Presidencia del Concejo de Ministros se apersonaron en el año 2009 Subgerencia de Promoción Empresarial y Comercialización y después de hacerse pasar como administrados ante las ventanillas de atención al público, se apersonaron ante los encargados de dicha unidad orgánica y les manifestaron que se iba a*



*trabajar con todos los municipios porque lo que buscaban era eliminar barreras burocráticas en algunos procedimientos (Entrevista N° 7).*

De otro lado en la entrevista con el Gerente de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de San Martín de Porres, se obtuvo la información que la simplificación de trámites, la desnutrición, la ejecución y la recaudación, que son metas del plan de incentivos, son impuestas por el Banco Mundial, el cual ha planteado que para que se invierta en el país se necesita que los empresarios vengan y no les hagan problemas, es por ello que se requería bajar todas las trabas, y realmente eran trabas, ahora ya no las hay (Entrevista N° 2). Así, con esta política se ha logrado reducir el tiempo en el que se expiden las licencias de funcionamiento, de más de 6 meses (en los peores casos) a expedirlas en el día (Entrevista N° 7).

Sin embargo, la versión señalada en el párrafo precedente fue desmentida por la funcionaria del Ministerio de Economía y Finanzas, quien afirmó que la política de incentivos es una política MEF, no es una política del Banco Mundial, ni del Banco Interamericano de Desarrollo, aunque este último ha realizado muchos estudios sobre incentivos, además de generar préstamos con distintas economías, y el préstamo que le realizó al país en el año 2010<sup>8</sup>, fue para el tema de brindar facilidades para el clima de negocios, el financiaba uno de los tantos objetivos del Plan de Incentivos (Entrevista 9).

En tanto, se tiene que de los funcionarios entrevistados de la MDSMP sólo los encargados del monitoreo de la implementación de la política

---

<sup>8</sup> En el año 2010, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó al Perú un crédito por U\$50 millones de dólares, para apoyar reformas para mejorar el entorno de negocios y la productividad empresarial. Con esto se busca mejorar el ámbito de negocios y fortalecer la institucionalidad, las políticas y los instrumentos de apoyo a la competitividad empresarial, el desarrollo productivo y la innovación. Asimismo, se busca reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas en temas tales como apertura y operación de empresas, trámites aduaneros y acceso a instrumentos financieros como las garantías mobiliarias. (Fuente: Portal <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2010-05-28/mejorando-la-competitividad-en-peru-bid,7229.html>)

tenían pleno conocimiento de los fines y objetivos de la misma, los cuales son 6:

- a) Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- b) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- c) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- d) Simplificar trámites.
- e) Mejorar la provisión de servicios públicos.
- f) Prevenir riesgos de desastres.

Mientras que los otros entrevistados mayormente tenían conocimiento de los objetivos que se encontraban engarzados con la meta que les tocaba cumplir.

La visión del MEF acerca de lo que se busca con esta política, como parte del presupuesto por resultados, es definir bienes y servicios a ser brindados al ciudadano, de manera objetiva y precisa, para lo cual debe existir una articulación entre los tres niveles de gobierno. Antes de la reforma del presupuesto por resultados, la Municipalidad intervenía de una manera, el Gobierno Regional de otra manera y el Gobierno Central de otra manera, entonces esa no era una gestión eficiente, porque se estaba disponiendo de recursos para intervenciones aisladas que no llevaban al resultado esperado. En esa lógica, es que surge el Plan de incentivos, y el incentivo busca eso, que el Gobierno Local que por muchos años ha venido trabajando con una lógica de definir sus intervenciones de manera aislada, con el incentivo, esa determinación de la municipalidad se debe alinear, ir de la mano con lo que dispone el ente rector, y el ente rector capacita, acompaña, y ayuda a que las Municipalidades cumplan con las metas fijadas en el Plan (Entrevista 9).

De otro lado, la totalidad de los entrevistados de la MDSMP consideran que esta política de mejora de la gestión y modernización municipal es buena, y debería mantenerse, por lo que se requiere trabajar en su sostenibilidad, que se mantengan los incentivos y que estos sean

directamente dirigidos al gasto en modernización, infraestructura y procesos, que se mantengan las coordinaciones y la asistencia técnica permanente con los ministerios, pero aún se requiere que los funcionarios se adapten a la simplificación administrativa que la política trae consigo, porque algunos aún se resisten al cambio. Sin embargo, también consideran que existen aspectos que deberían modificarse, como los siguientes:

- a) Debe cambiarse en la política el tema de la supervisión, porque no todo el dinero que se transfiere por el cumplimiento de metas, es empleado para el fin con el que llegó, por lo que se debería sancionar si no se cumple con ello. (Entrevista N° 8)
- b) Cierta normativa que impide un mejor desarrollo de la política, como la referente a los Centros de acopio para el objetivo de mejorar la provisión de los servicios públicos. (Entrevista N° 4)
- c) Mejorar el diseño, ya que existen objetivos que son gaseosos, como el de mejorar la provisión de los servicios públicos, existen un montón de cosas que se encuentran inmersas en ese objetivo, involucra limpieza, serenazgo, áreas verdes, segregación, se puede meter todo lo que quieran, es abierta. (Entrevista N° 2)
- d) El TUPA se ha minimizado tanto con esta política, que ya no es un instrumento de recaudación, antes se pagaba bastante por las licencias, hasta hace unos tres años, ya se ha achatado el monto. La simplificación es buena pero tienen que pagar (Entrevista N° 2).
- e) La forma de determinación de la meta, por ejemplo, en lo concerniente a mejorar los niveles de recaudación, el MEF establece la meta en base al monto recaudado el año anterior, pero la recaudación no es constante mensualmente, no se tiene el mismo nivel de ingresos, durante los diferentes meses se tiene recaudación variable, y hay distorsiones causadas por el pago de un Principal contribuyente. Con ello se distorsiona la proyección, y el MEF lo que debería hacer es un promedio de la recaudación mensual y en base a ello proyectar la meta (Entrevista N° 6)

Con respecto al punto a) el MEF a partir de este año, solicita la presentación de un informe sobre en el uso de los recursos transferidos

por el cumplimiento de metas del Plan de Incentivos, y varios órganos de control interno ya están haciendo auditorías al respecto, en el 2015 ya hay una fecha fija para presentar ese informe (Entrevista N° 9).

En lo relacionado al sub. objetivo 2, que es el de ***Determinar el grado de coordinación intergubernamental entre el Estado y la Municipalidad de San Martín de Porres en el desarrollo de la política de mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013***, se ha determinado que las coordinaciones con las municipalidades y la participación de estas en el Plan de Incentivos se realizó a partir de la etapa de implementación de la política. Inicialmente, con los talleres de presentación de metas que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, y de ahí cada sector de acuerdo a su meta hace talleres descentralizados. En dichos talleres el MEF colabora en la convocatoria de las municipalidades, estas asisten y se enteran de la meta (Entrevista N° 9).

Dicha versión coincide con la información recogida a través de las entrevistas realizadas en la Municipalidad de San Martín de Porres, en las que se me comunicó que se ha brindado asistencia técnica en forma regular y de acuerdo a la necesidad que esta tuviera, salvo la opinión diferente obtenida en la entrevista N° 2, que alega que la asistencia técnica no se ha dado. La asistencia técnica, referida por los entrevistados, se ha dado con posterioridad a la publicación de las metas a cumplirse, siendo que en un inicio las entidades del gobierno nacional programan talleres de capacitación, además de las requeridas por la institución, en las que los órganos verificadores designaban a una persona, con su correo y número telefónico. A su vez, para la asistencia técnica se empleaban los siguientes medios: correo electrónico, comunicación telefónica, o presencialmente, ya sea apersonándose a las instalaciones de los órganos evaluadores o que el personal de dichas instituciones se acerque al municipio.

Por la información recogida en las entrevistas se puede ver que no ha habido restricciones para la asistencia técnica, sin embargo, se han tenido problemas con algunos órganos verificadores como SEDAPAL, por las demoras en la atención, porque no atendían en la misma medida que la Municipalidad necesitaba, es ahí que se recurría a los supervisores del MEF (que era otra instancia) para que otorguen una solución (Entrevista N° 1).

Sin embargo, existen opiniones que expresan que más que decirle a las municipalidades qué es lo que deben alcanzar, debes decirles cómo alcanzar esto, y eso pasa por un fortalecimiento de capacidades, que generará organizaciones que logren una mayor eficiencia, una mayor eficacia, y en eso el Plan de Incentivos ha mostrado una debilidad. La asistencia técnica básicamente han sido capacitaciones, se debió trabajar conjuntamente con las municipalidades para desarrollar internamente herramientas que ayuden a la mejora de su gestión, y haber un acompañamiento más potente que realmente fortalezca las capacidades (Entrevista N° 10).

Con respecto al Monitoreo, de acuerdo a la información de los funcionarios de la Municipalidad de San Martín de Porres este se ha dado por parte de la Municipalidad, no por el Ministerio ni los órganos verificadores (estos te dan los procedimientos, los instructivos y las guías metodológicas), pues esta era la más interesada en que se cumplan las metas, así el seguimiento y monitoreo de la implementación de la política estuvo a cargo de la Gerencia Municipal, quien designó a la Abog. Nancy Robles, en su calidad de asesora de dicha unidad orgánica, y del Econ. Víctor Urday, quien fue designado como coordinador principal mediante Resolución de Alcaldía, dando así cumplimiento a lo estipulado por el MEF. Adicionalmente se emitía una Resolución de Alcaldía nombrando un responsable para el cumplimiento de cada meta, con lo cual se responsabilizaba y comprometía a los funcionarios de la corporación, esto no era una exigencia del MEF, sino una forma de facilitar el monitoreo (Entrevista N° 1).

El monitoreo de la implementación de la política realizado por la Municipalidad, no solamente fue realizado en gabinete (ver los archivos, los expedientes, si se tenía todo al día), sino que también se han hecho visitas inopinadas en campo, como para el caso de la meta de segregación desde la fuente. Además se han dado reuniones de coordinación con los funcionarios encabezadas por el mismo Alcalde de la institución que ha tenido el interés de que se ganen las metas, porque el dinero que entraba se podía usar para hacer más obras (Entrevista N° 1).

Dicha información difiere de la proporcionada por la funcionaria del MEF, quien manifestó que tanto el MEF como los órganos rectores hacen un monitoreo de las metas en base a los niveles de cumplimiento. Por ejemplo, “en la meta de recaudación si a mayo tu recaudación está bastante baja, nosotros mandamos recordatorios a la municipalidad, diciéndoles a julio tu meta es tanto por ciento y vas tanto, para que la municipalidad se ponga las pilas, y haga las acciones que tenga que hacer “(Entrevista N° 9).

Con respecto a la evaluación, el MEF señala que cada ente rector evalúa las metas que le corresponde, siendo el sector al momento de diseñar la meta, el que establece su medio de verificación; al respecto, las funciones del MEF son las siguientes a) verificar si es un medio confiable, y b) difundir adecuadamente cual es el medio de verificación y cuáles son las fechas de cumplimiento para que no existan problemas posteriores. En ese sentido, se remiten constantemente comunicaciones a las municipalidades para recordarles (Entrevista N° 9). A su vez, el Plan de Incentivos se evaluaba, a través de los órganos verificadores, semestralmente, fijando plazos que vencen tanto el 31 de julio como el 31 de diciembre de cada año. El resultado de la evaluación es enfática: Sí cumplió o No cumplió (Entrevista N° 3). Hay algunas metas que no necesitan verificación física porque lo realizan a través de la web, de la consulta amigable del MEF, del SEACE, del SIAF, y otras que se

verificaron físicamente como las relacionadas con licencias de funcionamiento, la de segregación desde la fuente o la de la ciclovía (Entrevista N° 1).

Y lo descrito en el párrafo precedente, con respecto a la verificación de las metas por parte de los sectores, se ha dado porque el MEF siempre ha tenido problemas en verificar resultados, es decir cómo verifico si una municipalidad cumplió su meta, y como Ministerio cómo asumo esa responsabilidad. En el caso de la recaudación predial es sencillo porque es una meta numérica, pero por ejemplo en el tema ambiental, en implementar su sistema de segregación de residuos sólidos, el MEF no sabe mucho del tema, por lo que lo más correcto es que el sector sea el que verifique y certifique si una municipalidad cumplió con su meta. El Ministerio de Economía y Finanzas siempre ha tenido miedo que haya errores ya sean adrede o negligentemente en dar dinero a una municipalidad que quizá no ha cumplido la meta, porque puede ser un foco de corrupción. Es así que los sectores en un principio no querían participar en el tema, porque pensaban que iban a hacer el trabajo del MEF, después que este diseñó todo, pero luego, éstos han sido más hábiles, y han visto el Plan de Incentivos como una herramienta para impulsar los objetivos de la política que ellos están impulsando (Entrevista N° 10).

Desde la óptica del municipio, las evaluaciones que se han hecho de la implementación de la política sí han dado lugar a modificaciones en la misma, porque los evaluadores se han preguntado por qué las municipalidades no cumplían con las metas, ellos han visto las dificultades que se tenían para alcanzar las metas y lo han tomado en consideración para los ejercicios siguientes. Por ejemplo en el tema del incremento de la recaudación eso se va a mejorar, porque los del MEF saben las dificultades que se está teniendo, o en el caso de la ejecución presupuestal, a la Municipalidad de San Martín de Porres no se le consideraban todas las obras que se hacían, sólo las que eran urbanas,

ello hizo que el año pasado no se cumpliera esa meta, pero para el 2014 ya lo han corregido, y se ha cumplido (Entrevista N° 1).

Por otro lado, desde la óptica del MEF se afirma que sí han existido modificaciones en la política pero debido a que las metas establecidas en esta tienen cierto periodo en el Plan de Incentivos, asimismo, por la evolución de estas se dan modificaciones, es decir, las metas tienden a ser progresivas en el tiempo, empiezan con un nivel muy básico en un año y van incrementando su complejidad y llega un momento en que la meta alcanzó el objetivo trazado por el sector y la meta o se va del Plan de Incentivos y es reemplazada por otra meta, o vuelve a empezar de cero. Por ejemplo, la meta de gestión del riesgo, ha empezado con la detección de puntos críticos, identificar una zona de esos puntos críticos, áreas de intervención. Este año se ha llegado hasta el expediente técnico, y hacer un poco de la ejecución, hay algunos proyectos que ya empezaron a ejecutar. Una vez que termine la etapa de ejecución debería cambiarse, o empezarse de nuevo con el ciclo ir por otra zona que ya se haya identificado. Muchas metas han servido para generar información valiosa que le ha permitido al MEF afinar sus programas presupuestales, repensar las estrategias que como gobierno central debe tener frente a las municipalidades (Entrevista N° 9).

Agrega que las metas tienen una lógica incrementalista, ya que no les puedes pedir todo a la municipalidad de una sola vez. En el Perú existen 1,847 municipalidades, con realidades totalmente distintas, e inclusive dentro de cada grupo de la clasificación que ha hecho el MEF existen diferencias, en Lima, existen diferencias, estamos en un mismo espacio territorial, donde en realidad los límites distritales ya no son visibles, pero sí hay diferencias, hay municipalidades con pocos recursos y una buena gestión. Hay municipalidades con muchos recursos pero con una pésima gestión, son diferentes entre ellas. “Nosotros no pretendemos que todas estén al mismo nivel como para empezar un trabajo. Nosotros sabemos que a veces cuando pones una meta para unos va a ser muy fácil, pero para otras no, pero poco a poco se van a ir nivelando” (Entrevista N° 9).



Otro punto de vista con respecto a las modificaciones en la política, es que más que en la política en general, se han dado más en el tema operativo, por ejemplo en un momento el MEF era el que validaba las metas, después dijeron que sean los sectores, no es un cambio más estructural, por ejemplo el MEF hasta la fecha no ha aceptado el hecho que las municipalidades tengan más participación en la determinación de las metas, que ese es un problema más de fondo, pero todavía no se ha hecho nada al respecto (Entrevista N° 10).

El sub. objetivo 3 de la presente investigación fue el de ***Determinar si la forma en la que se implementó el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, por parte del Estado entre el 2010 y el 2013, permite dar sostenibilidad a la política en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.***

En general los entrevistados de la municipalidad y el MEF coinciden en que el plan de incentivos es bueno para la institución porque le brinda recursos por el cumplimiento de metas, y la obliga a modernizarse. Con esta política se ha podido simplificar procesos, como en el caso de las licencias de funcionamiento, que ha permitido el incremento de las micro y pequeñas empresas en el distrito, y ha beneficiado al empresario, ya que el costo por los derechos del otorgamiento de licencias se han reducido, y el dinero que antes pagaban por una licencia le queda al empresario para seguir invirtiendo en el distrito (Entrevista N° 7).

Así, la Municipalidad de San Martín de Porres durante el periodo de estudio ha conseguido cumplir con las metas del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal detalladas en el Anexo N° 04, por lo cual se le transfirieron los siguientes recursos:

## Cuadro N° 07

MONTOS A TRANSFERIDOS A FAVOR DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN MARTÍN DE PORRES

Periodo	Monto Programa de Modernización Municipal S/.	Monto Plan de Incentivos S/.	Bono S/.	Monto total de la transferencia S/.
2010	12,407,285.00	3,914,769.00	2,459,943.00	18,781,997.00
2011	9,500,505.00	3,344,826.00	0.00	12,845,331.00
2012	0	3,879,390.50	1,527,838.63	5,407,229.13
2013	0	4,944,188.00	0.00	4,944,188.00
<b>Monto Total transferido S/.</b>				<b>41,978,745.13</b>

Fuente: MEF

Cabe señalar que el bono otorgado a la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres durante los años 2010 y 2012 fue producto del cumplimiento total de las metas del Plan de Incentivos consideradas en dichos periodos.

De otro lado, el Ministerio de Economía y Finanzas considera como los principales logros de la política:

- En Residuos sólidos, se ha logrado que el porcentaje de segregación haya aumentado de manera impresionante, lo que tiene un impacto en el medio ambiente y en la colonia de recicladores.
- En simplificación de trámites se ha mejorado sustancialmente en el ranking “doing business”. El trámite de licencia de funcionamiento en una municipalidad está en cuatro días, pero el promedio está en 8 días, menos tiempo del que dice la ley.
- En desnutrición crónica que se ha trabajado con las municipalidades rurales, se tiene un número importante de madres que se han capacitado en temas de cuidado del niño, en temas de alimentación, que son importantísimos para luchar contra la desnutrición crónica, tienes niños que van a sus controles, que es un tema muy fuerte en las ciudades rurales, donde si la mamá da a luz en el centro médico o en la posta (que ya es un logro), nunca más lleva al niño para sus controles y si tiene niños con peso por debajo del promedio, niños sin vacuna, gracias a la meta, en el centro de promoción la propia comunidad promueve que los niños y las madres vayan al centro de salud, que tengan todos sus controles, y que si el niño está bajo de peso tengan una estrategia para reforzar el hierro, esos temas son bien importantes.

En 5 años del plan de incentivos, no hemos erradicado la desnutrición crónica, pero si esta política es constante, si podemos trabajar (Entrevista N° 9).

Asimismo, con el Plan de Incentivos, se ha dejado de dar dinero por nada, ha sido una herramienta importante, que ha ayudado en muchos casos a mejorar la articulación entre los sectores, los ministerios con los gobiernos locales, niveles de articulación que eran inexistentes. Ello ha conllevado a que las municipalidades no se disparen a hacer cualquier cosa sino que todo sea parte de un plan que se está impulsando como país (Entrevista N° 10).

La importancia para el municipio de participar en el Plan de Incentivos es principalmente por los recursos económicos que se obtienen, los cuales han permitido mejorar infraestructura para los servicios (se construyó un nuevo edificio municipal), y que estos sean mejores para el ciudadano, adquisición de computadoras, se ha logrado potenciar el serenazgo y comprar unidades móviles para el patrullaje (Entrevista N° 2). Asimismo, estos recursos han ayudado a que la Municipalidad se modernice, se contrate más personal y se le capacite. La Municipalidad de San Martín de Porres obtiene pocos recursos por transferencia de FONCOMUN a pesar de la gran cantidad de habitantes, más de 700 mil. En ese sentido los recursos obtenidos por el Plan de Incentivos del 2010 al 2013 han sido de gran utilidad (Entrevista N° 6).

En tanto, el MEF es consciente que a la municipalidad le interesa la transferencia, pero al Ministerio lo que le importa es el cambio de comportamiento, que la municipalidad empiece a trabajar en mejorar su gestión y modernizarse, y más allá de eso, que la política del plan de incentivos sea parte de la agenda local. Hay muchas municipalidades que han incorporado como parte de su agenda las metas del plan de incentivos. Si antes no lo hacían ahora lo hacen, y lo hacen con asesoría de un ministerio, tienen a quien consultar, se ha formado como un círculo virtuoso en ese tema. Asimismo, considera que a los funcionarios

les interesa recibir la capacitación, y para el funcionario de provincia con mayor razón, y eso lo han notado en campo, ya que cuando han ido a capacitar, han ido con la mentalidad que son cosas básicas que el funcionario debería saber, pero se han dado cuenta que no, porque les formulan muchas preguntas básicas, no solamente del Plan de incentivos sino sobre muchos temas de gestión municipal. Por otro lado, entre las autoridades hay un tema reputacional y los alcaldes quieren estar en la lista de cumplimiento, por más que reciban millones de CANON, quieren estar en esa lista (Entrevista N° 9).

Con respecto a la sostenibilidad de la política se tienen diferentes opiniones, como las que se detallan a continuación:

- a) Esta depende de los funcionarios y que estos estén capacitados, si no se sigue por el mismo camino todo lo que se ha hecho todos estos años se va a venir abajo. Además es vital el compromiso del funcionario a cumplir con las reformas (Entrevista N° 7)
- b) La sostenibilidad es complicada, porque la metodología de la determinación de las metas no es la más adecuada, como en el caso del incremento en la recaudación (Entrevista N° 6).
- c) Se viene cumpliendo parcialmente con la finalidad para el cual fue creado el Plan de Incentivos, es decir, se están impulsando las reformas orientadas al crecimiento de la economía local, pero aún no se logra el desarrollo sostenible de la misma (Entrevista N° 3).
- d) Las reformas serán sostenibles si las nuevas gestiones municipales las consolidan y continúan avanzando, capacitando adecuada y oportunamente al personal administrativo y operativo; sería conveniente seguir contando con este potencial humano, pero, se requiere voluntad política para que ello ocurra (Entrevista N° 8).

Con respecto a la sostenibilidad de la política, para el Ministerio de Economía y Finanzas, esta se dará en la medida en que las metas se vinculen más a los programas presupuestales, en la medida que el trabajo de cumplimiento de metas se involucre más a la ciudadanía, eso va a poder ser sostenible. Por ejemplo, metas como el INFObras, que es

el registro de obras públicas a un aplicativo informático, que lo que busca es transparentar la ejecución de obras públicas, y el ciudadano que accede a eso puede fiscalizar, inclusive el sistema le permite poner comentarios, por ejemplo, si la municipalidad ha puesto que está en un porcentaje de ejecución de la obra, el sistema te permite que un ciudadano te diga es mentira, que no está y eso manda alertas a Contraloría General de la República para que pueda intervenir, pero probablemente falte más difusión de esto por parte de Contraloría. Otros ejemplos, son el centro de promoción de vigilancia, donde interviene la comunidad o las metas de riesgo y desastres. Otro factor, que va en contra de la sostenibilidad de la política es la rotación de funcionarios, muchos alcaldes van a entrar y no saben que es el Plan de Incentivos, ahí se tiene un reto grande, el de poder explicarles a ellos desde cero, no obstante las metas no empiezan desde cero, hacerles entender cuál es la lógica, que es lo que les toca ahora, y que esto debe ser sostenido. El factor político siempre es un tema en contra pero nosotros no lo vemos así, lo vemos como una oportunidad de enganchar a las autoridades, y decirles esta es una buena opción de tener recursos adicionales y más allá de recursos adicionales, es una buena opción de que tengas una gestión eficiente. Algunos nos escucharán otros no sé qué tanto (Entrevista N° 9).

Los objetivos de la política, a juicio de los entrevistados, sí coinciden con los objetivos del municipio, la municipalidad busca mejorar la eficiencia, mejorar sus servicios, que se promueva el desarrollo económico del distrito, que se le de apoyo a las empresas, aunque aún falta. Pero la política más responde a los objetivos del empresariado (Entrevista N° 2).

El pilar de la implementación del Plan de Incentivos es la voluntad política, que posibilitó capacitar al personal y asignar recursos para el cumplimiento oportuno de las metas. En la implementación a su vez, se han tenido avances y también limitaciones, dentro de los avances podemos señalar la reducción de los plazos en los trámites, simplificación administrativa mediante la modificación del TUPA,

personal más capacitado. En relación a las limitaciones, los entrevistados de la Municipalidad han señalado las siguientes:

- a) Limitaciones materiales.
- b) Falta de apoyo de otras áreas que si bien es cierto no eran responsables de las metas, se requería su apoyo.
- c) Falta de recursos humanos en algunas áreas, o contratación de personal por proyectos, sólo para el cumplimiento de la meta.
- d) Resistencia al cambio, tanto en el interno como en el entorno de la Entidad.

Mientras que el MEF, identifica limitaciones desde dos vertientes:

- 1) Limitaciones de parte de las municipalidades:
  - Alta rotación de los funcionarios: Se inicia capacitando a un funcionario y este va, llega otro, que no tiene conocimiento del Plan de incentivos y no lo entiende.
  - Los procesos de revocatoria de alcaldes.
  - Problemas de comunicación en lugares lejanos, donde no hay teléfono, no hay internet, es difícil comunicarse, son puntos alejados de una ciudad, donde se opta por hacer talleres.
- 2) Limitaciones por parte del MEF:
  - Falta de articulación con otros sectores, debido a la falta de tiempo suficiente para que el sector comprenda cómo funciona el Plan de Incentivos. “Los sectores que vienen trabajando con nosotros lo entienden perfectamente, pero hay sectores nuevos que a veces quieren innovar dentro del Plan de Incentivos y hay un tema de hacerles entender que esto ya está así, no es posible innovar. Plantea tu meta, aterriza tu meta, hasta que ellos aterrizan su meta también es complicado” (Entrevista N° 9).
  - La cantidad de municipalidades hace imposible que se pueda tener presencia en todas. La oficina del Plan de incentivos está compuesta sólo por seis personas, pero son 1,847 municipalidades, lo cual dificulta el trabajo.  
(Entrevista N° 9).

Respecto, a las limitaciones por parte de las Municipalidades indicadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, se puede afirmar que estas no fueron las de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres, siendo aplicables más a las Municipalidades del interior del país.

Finalmente, se puede señalar que cuando se eliminan barreras burocráticas para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento; o cuando se contribuye en la lucha por reducir desnutrición crónica infantil; o cuando se implementan programas de promoción de la actividad física en espacios públicos, así como de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos en las viviendas urbanas del distrito; se puede afirmar que los objetivos de las políticas de modernización coinciden con las necesidades de los ciudadanos.

### **3.3 Análisis del Plan de Incentivos en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres**

De acuerdo a los autores referidos en el Marco Teórico de la presente investigación, desde el punto de vista de la descentralización, los espacios locales como las municipalidades toman mayor importancia, y a través de esta se busca la unidad y eficiencia del Estado mediante la distribución de las competencias públicas, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal, la Modernización y eficiencia de los procesos y sistemas de administración que aseguren la adecuada provisión de los servicios públicos, la Simplificación de trámites en las dependencias públicas nacionales, regionales y locales. En ese sentido, el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, se enmarca dentro de la política de descentralización, que precisamente contempla la coordinación intergubernamental y la modernización del Estado Peruano.

Sin embargo, en el Plan de Incentivos en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres, la coordinación intergubernamental (vista como la capacidad

de los actores para llegar a acuerdos y consensos) entre el Gobierno Central, a través de sus ministerios, y dicho Municipio, se ha restringido a la etapa de Implementación de la política, siendo que en el diseño no participaron las municipalidades por ser una política del Gobierno Central, recayendo en un primer momento esta responsabilidad exclusivamente en el Ministerio de Economía y Finanzas, que en el año 2008 se encontraba liderando el Presupuesto por resultados, lo que ha repercutido en el cumplimiento de las metas establecidas por en el Plan por parte de las municipalidades, corroborándose así las hipótesis 1 y 2 de la presente investigación (Ver Anexo 01).

Cabe precisar, que al respecto la posición del Ministerio de Economía y Finanzas es que hubiera sido complicado el coordinar con las 1,847 municipalidades que tenemos a nivel nacional. Sin embargo, se pudo tomar una muestra representativa de las municipalidades en función a la clasificación de estas que el mismo Ministerio elaboró (Ver el siguiente cuadro) y que incluso dentro de cada tipología existen diferencias considerables<sup>9</sup>, lo que hace que para algunas municipalidades el cumplimiento de las metas sea sencillo, pero para otras sea realmente un reto y les implique mucho esfuerzo.

**Cuadro N° 08**

Clasificación de municipalidades	N° de municipalidades
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 500 o más viviendas urbanas	1033
<b>Total</b>	<b>1838</b>

Asimismo, es importante resaltar que incluso en primera instancia no existió una coordinación intersectorial entre los propios ministerios para la elaboración de la política, y es después que estos son convocados. Esta es una limitación que el propio MEF reconoce, que es la falta de articulación con los sectores, para poder explicarles la lógica del Plan de incentivos, porque muchas veces

<sup>9</sup> San Martín de Porres está dentro de la Clasificación de Ciudades Principales tipo A, y su realidad municipal es completamente diferente de Municipalidades como La Molina, San Borja o San Isidro.



las propuestas de los sectores no corresponden a las competencias propiamente municipales. Pero a pesar de ello, con posterioridad el Plan ha logrado convocar y que participen 6 ministerios (aparte del MEF) y 2 organismos constitucionalmente autónomos: Ministerio del Ambiente (MINAM), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Ministerio de Inclusión Social y Desarrollo (MIDIS), Ministerio de Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Ministerio del Interior (MININTER), el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) y Contraloría General de la República (CGR).

Esta ausencia de coordinación en la política pública genera que todo se reduzca a lo que Repetto señala en su texto, que es una tecnocratización – despolitización, en la cual el MEF tiene una visión de la política que responde más a un enfoque técnico, perdiendo la oportunidad de concertar visiones y perspectivas entre los diversos actores gubernamentales, que se traduzcan en un accionar público integrado.

De otro lado, el Plan de incentivos se encuentra bajo la lógica de lo que se denominan transferencias intergubernamentales, en este caso estamos hablando de transferencias condicionadas, las cuales, bajo la concepción de Casas, están orientadas a cumplir los objetivos de política nacionales bajo ciertos programas y actividades específicas. Siendo que el Gobierno precisamente formuló el Plan de incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal con la finalidad que los Gobiernos Locales cumplan con los siguientes objetivos:

- a) Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- b) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- c) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- d) Simplificar trámites.
- e) Mejorar la provisión de servicios públicos.
- f) Prevenir riesgos de desastres.

Cabe señalar, que lo que se busca con el incentivo es un cambio en el comportamiento de las Municipalidades, que hasta antes del Plan trabajaban de manera aislada, y bajo su concepción de lo que era beneficioso para su comunidad, sin embargo ahora los esfuerzos tienen que articularse con los del Gobierno Central a través de sus Ministerios, para que se produzcan resultados óptimos y eficientes en el uso de los recursos. Pero articular esfuerzos considero que las políticas de las municipalidades deben estar articuladas a las políticas de Estado fijadas en el Acuerdo Nacional, y deberían actualizar sus documentos de gestión en ese sentido. Por ejemplo, la Municipalidad de San Martín de Porres cuenta con un Plan Estratégico Institucional al 2017, en el que fija 10 políticas institucionales a las cuales la institución orienta su accionar, dentro de las cuales los siguientes, se podrían alinear a los objetivos del Plan de Incentivos:

1. Fortalecer la institución municipal con la finalidad de lograr la consolidación de su rol como principal promotor y conductor del proceso de desarrollo local, sustentando su accionar en una cultura institucional provista de valores para alcanzar sus objetivos y metas.
2. La MDSMP debe constituirse en el principal organismo promotor y conductor del desarrollo de su localidad, propiciando espacios o mesas de concertación entre las instituciones y organismos representativos de la comunidad que posibiliten la formulación, ejecución y control de planes, programas y proyectos de desarrollo local.
3. La MDSMP debe cautelar el desarrollo sostenible de la comunidad, preservando el medio ambiente en el ámbito de su localidad.
4. La MDSMP debe promover la constitución de cadenas productivas que articulen las diversas actividades económicas del distrito, con especial énfasis en las que realizan las micro y pequeñas empresas, las que involucran un mayor número de trabajadores y preservan el medio ambiente.
5. Las acciones que realicen los distintos órganos y unidades orgánicas de la MDSMP se deben enmarcar dentro de planes y/o políticas municipales, precisando los objetivos y metas a los cuales responden y los indicadores que miden sus logros.

Con respecto al punto número 5), si bien es cierto las acciones de la Municipalidad deben responder a los planes de desarrollo concertados con la sociedad civil, también deberían de enmarcarse dentro de los objetivos de la política nacional, para que los resultados de todo el aparato estatal vayan en el mismo sentido, conforme a lo señalado en la Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Además, en el marco teórico, se tomó la apreciación de Casas respecto a que las autoridades locales no son conscientes del carácter temporal de los recursos, sin embargo, en el presente caso, las autoridades de la Municipalidad de San Martín de Porres sí son conscientes que los recursos transferidos por el Plan de Incentivos son temporales y que una vez logrados los objetivos de la política se dejarán de recibir estos incentivos económicos, además por ello es que se ha planteado el primer objetivo de la política, que busca “Incrementar los niveles de recaudación de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos”, a fin de que los gobiernos locales no se esperancen únicamente en las transferencias del Gobierno Central, sino que tengan una gestión eficiente en la recaudación de Impuestos, y logren su autosostenibilidad fiscal y para ello el MEF brinda capacitación a los funcionarios. Quizá aquí es importante resaltar la opinión de la funcionaria del MEF en cuanto a que existen municipalidades que tienen un trabajo bastante inercial con respecto a la recaudación, y son muy pocas las municipalidades que hacen un trabajo de fiscalización y de conciencia tributaria, porque los alcaldes no quieren chocar con los vecinos, pero el vecino tiene que entender que hay un compromiso con la prestación de los servicios. Cómo el ciudadano puede exigir un buen servicio si no contribuye con el pago de sus impuestos. Por eso es de vital importancia que las municipalidades a nivel nacional dentro de sus funciones refuercen sus programas de recaudación y no únicamente se basen en beneficios tributarios que generan falta de cultura tributaria en el ciudadano.

Asimismo, Casas afirmaba que es deseable que las transferencias generen mayores incentivos a la eficiencia administrativa y recaudatoria; y es así que

con el Plan de Incentivos precisamente se busca una mejor gestión en las municipalidades, y en el distrito de San Martín de Porres las transferencias se han realizado en función a las metas cumplidas.

En cuanto al diseño y a la Implementación de Políticas Públicas, se podría afirmar que el Plan de Incentivos ha respondido al **enfoque top-down** (de arriba a abajo), en el que se han priorizado las decisiones del nivel más alto, que para este caso son las provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas, sector que se ha encargado del diseño de la política en el marco del Presupuesto por Resultados, contándose con objetivos claros y consistentes y no habiendo lugar a la negociación, dado que los Gobiernos Locales que son los destinatarios de la política no fueron considerados, quedándoles sólo obedecer lo estipulado por el MEF, a fin de recibir los incentivos.

De acuerdo a CAREMA la modernización del Estado está vinculada a la eficiencia de los servicios y a la rentabilidad de los recursos presupuestarios. Asimismo Ramírez, considera que el modernizar tiene el objetivo de conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de las instituciones, que dentro de la nueva gestión pública haya un Estado competitivo, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado. La reevaluación de los procesos de toma de decisiones, la racionalización de estructuras y procedimientos y la búsqueda de un incremento en la productividad de los empleados públicos se vuelven postulados centrales del nuevo modelo, además de la redefinición de los ciudadanos como clientes o consumidores. Lastimosamente con esta política no se ha logrado tener una municipalidad más pequeña en cuanto al personal contratado, ya que la Municipalidad de San Martín de Porres contrató a más personal por los periodos en los que requería cumplir con las metas del PI, lo que no necesariamente la hace más eficiente pero sí cumplir con las mismas; sin embargo, al cumplirse las metas se dejó de contar con los servicios de dicho personal, lo que también pone en riesgo la continuidad de los logros obtenidos con la política en el caso de dicho Municipio. Asimismo, la modernización no es solo simplificación administrativa o generar un clima adecuado para los negocios. Es en ese sentido que el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, tiene un nombre demasiado

ambicioso que no llena lo que teóricamente implica la modernización y una gestión eficiente, más aún cuando no se piensa en las carencias de la municipalidad y en que estas no son uniformes incluso en la clasificación realizada.

De otro lado, la modernización de la gestión municipal también implica un cambio de mentalidad desde el Alcalde, los funcionarios y hasta el ciudadano, y eso es precisamente lo que sí se busca con esta política, aunque también existen funcionarios que aún se resisten al cambio, incluso en la Municipalidad de San Martín que se pretende ver al TUPA como un instrumento de recaudación, cuando sólo el vecino debe pagar las tasas que corresponde por el servicio brindado por la Municipalidad, las cuales obedecen a un estudio de costo, y no como antes que se determinaban de manera arbitraria. Asimismo, tampoco los entrevistados de la MDSMP, no pueden tener un cambio de mentalidad sino todos tienen un conocimiento integral de la política y sólo tienen visión segmentada de la misma, y eso también parte del Ministerio de Economía de Finanzas y de los sectores, que capacitan sólo a algunos funcionarios que la Municipalidad debe designar.

Con la implementación de la política la Municipalidad de San Martín de Porres ha mejorado principalmente en los siguientes aspectos:

- En Gestión de residuos sólidos, se ha implementado el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, generando conciencia ambiental en los sanmartinianos e impulsa una cadena forma de reciclaje, que ha beneficiado favorablemente a los recicladores, desde su formalización hasta su salud.
- En Gestión de riesgos de desastres, se han identificado las zonas de vulnerabilidad del distrito, se ha elaborado un estudio técnico de análisis de peligro y vulnerabilidad de la margen derecha del río Rímac, y se ha elaborado un Proyecto de Inversión Pública de esa zona vulnerable, con ello se busca reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos en la población.
- En Simplificación administrativa - clima de negocios, se ha logrado reducir el tiempo de entrega de Licencia de Funcionamiento incluso en

un plazo menor al señalado en la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, también en la expedición de autorizaciones de conexiones domiciliarias y las licencias de edificación, con ello se ha logrado que más empresarios inviertan en el distrito.

- En la Autosostenibilidad fiscal, se ha incrementado la recaudación del impuesto predial sostenidamente hasta el ejercicio 2013.

A pesar de lo antes señalado, la sostenibilidad de la política está en juego por el factor político, que juega en contra del cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos, tal como reconoce la funcionaria del MEF, los procesos de revocatoria y la alta rotación de los funcionarios juega en contra del cumplimiento de metas. Específicamente en la Municipalidad de San Martín de Porres sí bien es cierto durante el periodo estudiado no se han dado ni procesos de revocatoria ni cambios constantes de funcionarios, si se tiene que el cambio de gestión municipal, producto de las elecciones municipales y regionales del año 2014, involucrará el cambio de funcionarios, pues estos son cargos de confianza, siendo un reto para la gestión entrante el comprender el funcionamiento de la política y cumplir con las metas establecidas, ya que éstas en muchos casos continúan su ciclo, es decir no empiezan desde cero.

## CONCLUSIONES

Luego del proceso de investigación realizado, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1. La descentralización es una política de Estado, que requiere de la coordinación intergubernamental y la modernización del Estado Peruano. En ese sentido, el Plan de Incentivos debería de enmarcarse en esa línea, sin embargo, la coordinación entre el Gobierno Central, a través de sus ministerios, y los Gobiernos Locales, se ha restringido únicamente a la etapa de Implementación de la política.
2. El diseño del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal por parte del Gobierno Central consideró metas semestrales y anuales que conllevarían a la modernización de la gestión local, sin embargo del presente estudio se ha determinado que en la práctica esta política no cubre lo que conceptualmente se define por modernización, limitándose a ciertos componentes de esta, como son la simplificación administrativa, la autosostenibilidad fiscal, o la mejora del gasto social durante los ejercicios 2010 al 2013.
3. En el diseño del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal ha prevalecido la visión del Gobierno Central, siendo más una imposición, que responde a un enfoque top down de la implementación de políticas públicas, no considerándose las opiniones de los Gobiernos Locales ni sus debilidades, lo que ocasionó que éstos tuvieran problemas en la implementación de la política, es decir dificultó el cumplimiento de metas.
4. Las transferencias condicionadas o incentivos económicos otorgados a los gobiernos locales de todo el país durante el periodo comprendido entre los años 2010 al 2013, es lo que ha motivado a los municipios a participar en la política, y a cumplir con las metas establecidas en el Plan.

5. La coordinación intergubernamental entre el Estado y los gobiernos locales, se ha dado a través de los diferentes ministerios, los cuales han brindado asistencia técnica a los municipios con el objetivo de velar por el cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.
6. La implementación de las políticas públicas formuladas por el Gobierno Central para la modernización de la gestión local de los municipios limeños durante los años 2010 al 2013, ha conllevado a la modernización parcial de la MDSMP en los rubros en los cuales se programó las metas, sin embargo no se encuentra asegurada su sostenibilidad, más aún con la rotación de funcionarios y el cambio de gestión próxima.
7. La implementación de la política en la Municipalidad de San Martín de Porres trajo consigo mejoras en la gestión de residuos sólidos, a través de la implementación del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, generando conciencia ambiental en los habitantes del distrito; en la gestión de riesgos de desastres, por medio de la identificación de las zonas de vulnerabilidad del distrito, y la intervención municipal en una de ellas, para mitigar el riesgo de la población en caso de desastres; en Simplificación administrativa, logrando reducir el tiempo de expedición de Licencias de Funcionamiento, autorizaciones de conexiones domiciliarias y de licencias de edificación; además de lograr la autosostenibilidad fiscal, con el incremento sostenido de la recaudación del impuesto predial hasta el ejercicio 2013.



## BIBLIOGRAFÍA

ALZA BARCO, Carlos (Editor)

2012 *Gestión Pública: balance y perspectivas, VI Seminario de Reforma del Estado*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALVÁN SILVA, Christian

2011 *Implementación de políticas públicas en el Perú: El caso del Programa Revalora Perú (2009 – 2010)*. Tesis de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

CASAS, Carlos

2009 *Propuestas para avanzar en la descentralización fiscal en el Perú: sistematización de estudios*. Lima: Cooperación Alemana al Desarrollo - GTZ: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo.

CAREMA - CONFERENCIA ANUAL REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2010 *Reforma del Estado y modernización de la administración pública: memoria CAREMA 2009*. Lima: Universidad de San Martín de Porres. Fondo Editorial: Asociación Civil Presidente Ramón Castilla

CAPPRODES - PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

a) 2007 *Módulo General 1: Estructura del Estado descentralizado y de la democratización de la Gestión Pública*. Cuzco: PCM – Programa de Cooperación Hispano - Peruano.

b) 2007 *Módulo General 2: Gestión Pública Local*. Cuzco: PCM – Programa de Cooperación Hispano - Peruano.

- c) 2007 *Módulo General 5: Financiamiento para una gestión descentralizada.* Cuzco: PCM – Programa de Cooperación Hispano - Peruano.

#### CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 2002 *Ley N° 27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.* 30 de enero.
- 2002 *Ley N° 27680. Ley de Reforma Constitucional.* 07 de marzo.
- 2002 *Ley N° 27783, Ley Orgánica de Bases de Descentralización.* 20 de julio.
- 2003 *Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.* 27 de mayo.
- 2005 *Ley N° 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).* 25 de mayo.
- 2009 *Ley N° 29332. Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal.* 21 de marzo.
- 2009 *Ley N° 29465. Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010.* 08 de diciembre.

#### FIGUEROA HUENCHO, Verónica y Mauricio OLAVARRÍA

- 2011 *Política de Modernización de la Gestión Pública en Chile 1990-2006: evidencias a partir de un modelo de análisis.* Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, México, número 57, pp. 61-99.

#### GARCÍA CHOURIO, José Guillermo

- 2008 *Modernización institucional de las gobernaciones en Venezuela: el papel de la Escuela de Gobierno del estado Zulia (1990-2000).* Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, México, número 46, pp. 249-284.

#### GARCÍA LÓPEZ, Roberto y Mauricio GARCÍA MORENO

- 2010 *La Gestión para resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo.

GODOS RÁZURI, Víctor

2008 *Derecho Municipal y Regional: Desarrollo, Planificación y Gestión Municipal y Regional*. Lima: Grijley.

HERNÁNDEZ DÍAZ, Ana María

2006 *Relaciones intergubernamentales*. Espacios Públicos, México, volumen 9, número 18, pp. 36-53.

HOOD, Christopher

1991 *A public management for all seasons?*. Public Administration, Estados Unidos, volumen 69, pp. 3-19

JARAMILLO CARDONA, Marta Cecilia

2010 *La descentralización: una mirada desde las políticas y las relaciones intergubernamentales en Baja California*. Región y Sociedad, México, volumen 22, número 49, pp.177-200.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2010 *Decreto Supremo N° 002-2010-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del programa de Modernización Municipal*. 12 de enero.

2010 *Decreto Supremo N° 003-2010-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal*. 12 de enero.

2010 *R.D. N° 169-2010-EF, Montos Máximos de Recursos que corresponden a las Municipalidades que cumplan con el cien por ciento de las metas del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal en el año 2010*. 31 de marzo.

2010 *Decreto Supremo N° 183-2010-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal (FONCOMUN CONDICIONADO II)*. 04 de setiembre.

- 2010 *Decreto Supremo N° 190-2010-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del programa de Modernización Municipal del año fiscal 2011. 11 de setiembre.*
- 2011 *Decreto Supremo N° 093-2011-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del programa de Modernización Municipal del año fiscal 2012. 31 de mayo.*
- 2011 *Decreto Supremo N° 187-2011-EF. Incorporan disposiciones y modifican procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal y del Programa de Modernización Municipal. 14 de octubre.*
- 2011 *Resolución Ministerial N° 467-2011-EF. Montos máximos de recursos que corresponden a las Municipalidades que cumplan con el 100% de las metas del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal en el Año 2011. 25 de junio.*
- 2012 *Decreto Supremo N° 004-2012-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal y Modernización Municipal del año 2012. 12 de enero.*
- 2012 *Resolución Ministerial N° 234-2012-EF/50. Aprueban montos máximos de recursos que corresponden a cada una de las municipalidades que cumplan con el 100% de las metas establecidas en el plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal para el año 2012. 29 de marzo.*
- 2013 *Decreto Supremo N° 002-2013-EF. Aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal y Modernización Municipal del año 2013. 10 de enero.*
- 2013 *Resolución Ministerial N° 067-2013-EF/50. Aprueban montos máximos de recursos que corresponden a cada una de las municipalidades que cumplan con el 100% de las metas*

*establecidas en el plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal para el año 2013. 09 de marzo.*

- 2014 *Decreto Supremo N° 035-2014-EF. Autorizan transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2014 a favor de gobiernos locales en el marco del plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal. 15 de febrero.*

#### MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS (MEF)

Presupuesto Público: Presupuesto por Resultados. Consulta: 04 de agosto de 2015.

<http://www.mef.gob.pe/>

#### MUÑOZ PORTUGAL, Ricardo

- 2013 *Descentralización del Desarrollo. Perspectivas del proceso peruano.* Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

#### NOHLEN, Dieter

- 2006 *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos.* México: Editorial Porrúa S.A.

#### OLAVARRÍA GAMBI, Mauricio

- 2010 *Efectividad en la gestión pública Chilena.* Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, México, número 52, pp. 11-36.

#### PALESTRA

- 2006 *Descentralización: La inclusión sigue pendiente.* Lima: PUCP. Portal de Asuntos Públicos.

#### PEASE GARCÍA, Henry y Luis VILLAFRANCA (Editores)

- 2009 *Aula Magna 2008 – Reforma del Estado: El papel de las políticas públicas.* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

## PODER EJECUTIVO

2009 *Decreto de Urgencia N° 119-2009. Modifican artículos de las Leyes N° 29332 y 29465 y dictan medidas extraordinarias para el financiamiento de la continuidad de las inversiones durante el año fiscal 2010.* 24 de diciembre.

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2011 *La Gran Reforma del Estado: 2006 – 2011, La modernización y la descentralización.* Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

## PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2013 *Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.* 09 de enero

2013 *Resolución Ministerial N° 125-2013-PCM. Aprueban el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.* 18 de mayo.

## PRIETO BARRAGÁN, Tracy Alexandra

2013 *Elementos a tomar en cuenta para implementar la política de mejor atención al Ciudadano a nivel nacional.* Tesis de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

## RAMÍREZ BROUCHOUD, María Fernanda

2012 *Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín.* Reflexión Política, Colombia, volumen 14, número 28, pp.82-95.

## REPETTO, Fabián y Juan Pablo FERNÁNDEZ

2012 *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.* Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

REVUELTA VAQUERO, Benjamín

2007 *La implementación de políticas públicas.* Díkaion, Colombia, volumen 21, número 16, pp.135-156.

STEIN, Ernesto (Coord.)

2006 *La Política de las Políticas Públicas: Progreso económico y social en América Latina: Informe 2006.* Washington D.C.: BID.

STEPHEN VAN, Evera

2002 *Guía para estudiantes de Ciencia Política. Métodos y Recursos.* Barcelona: Editorial Gedisa.

SUBIRATS, Joan y Peter KNOEPFEL (Coord.)

2008 [2012] *Análisis y Gestión de Políticas Públicas.* Barcelona: Editorial Ariel.

USAID - PROGRAMA PRODESCENTRALIZACIÓN

2014 *Informe Anual sobre el proceso de descentralización 2013. Los retos de la gestión descentralizada.* Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa.

**ANEXO 01**  
**CUADRO DE CORRELACIÓN**

PREGUNTA	OBJETIVO	HIPOTESIS	LUGARES RICOS EN DATOS	HERRAMIENTA
Matriz	Principal			
¿Cómo se ha implementado el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Gobierno Central entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres?	Comprender cómo se ha implementado el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal formulado por el Gobierno Central entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.			
Sub. Preguntas	Sub. Objetivos			
Sub. Pregunta 1: ¿Cómo influye el	Sub Objetivo 1: Comprender la	El diseño del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y	Normas que regulan la	Ficheros



<p>diseño de la Política del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal en su implementación en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres entre el 2010 y el 2013?</p>	<p>influencia del diseño de la Política del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal en su implementación en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres entre el 2010 y el 2013.</p>	<p>Modernización Municipal por parte del Gobierno Central consideró metas semestrales y anuales que conlleven a la modernización de la gestión local, por cuyo cumplimiento el Estado transferiría incentivos económicos a los gobiernos locales de todo el país, sin embargo al prevalecer la visión del Gobierno Central del Problema en la etapa del diseño, no se consideraron las debilidades de los municipios, lo que ocasionó que éstos tuvieran problemas en la implementación de la política.</p>	<p>materia. Experiencia de especialistas en la materia.</p>	<p>Entrevistas</p>
<p>Sub. Pregunta 2: ¿Cómo se ha dado la coordinación intergubernamental entre el Gobierno Central y la</p>	<p>Sub Objetivo 2: Determinar el grado de coordinación intergubernamental entre el Gobierno Central y la</p>	<p>La coordinación intergubernamental entre el Gobierno Central y los gobiernos locales, se ha dado a través de los diferentes ministerios, los cuales han brindado asistencia técnica a los municipios con el</p>	<p>Normas que regulan la materia. Experiencia de especialistas en la materia.</p>	<p>Ficheros Entrevistas</p>

<p>Municipalidad de San Martín de Porres en el desarrollo de la política de mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013?</p>	<p>Municipalidad de San Martín de Porres en el desarrollo de la política de mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013.</p>	<p>objetivo de velar por el cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal; sin embargo, dichas metas no han sido establecidas en coordinación con los gobiernos locales ni con un estudio que sustente si las metas establecidas eran financiables y si se garantizaría la sostenibilidad de las mismas.</p>		
<p>Sub. Pregunta 3: ¿Cómo la forma en la que se ha implementado el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal por parte del Estado entre el 2010 y el 2013 permite dar</p>	<p>Sub Objetivos 3: Determinar si la forma en la que se implementó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, por parte del Estado entre el 2010 y el 2013,</p>	<p>La implementación de las políticas públicas formuladas por el Gobierno Central para la modernización de la gestión local de los municipios limeños durante los años 2010 al 2013, ha conllevado a la simplificación administrativa, a la autosostenibilidad fiscal, a la mejora del gasto social durante los ejercicios en los cuales se</p>	<p>Normas que regulan la materia. Experiencia de especialistas en la materia.</p>	<p>Ficheros Entrevistas</p>

<p>sostenibilidad a la política en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres?</p>	<p>permite dar sostenibilidad a la política en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.</p>	<p>programó las metas, sin embargo se encuentra en cuestión la sostenibilidad de las mismas.</p>		
---	---	--	--	--



## ANEXO 02

### GUÍAS DE ENTREVISTAS

Guía de entrevista semiestructurada			
Perfil: Funcionarios de la MDSMP			
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicador
SUB. OBJETIVO 1: Comprender la influencia del diseño de la Política del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal en su implementación en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres entre el 2010 y el 2013.	1 ¿En que momento tiene conocimiento la Municipalidad del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Identificar en que etapa del proceso tuvo conocimiento de la política.	
	2 ¿Participó la Municipalidad en el diseño del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Identificar el nivel de participación municipal en el diseño de la política.	Nivel de participación municipal.
	3 ¿Conoce usted alguno de los objetivos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal? ¿Cuáles son estos? ¿Qué se busca con dicho programa?	Evaluar el nivel de conocimiento acerca de los objetivos de la política.	Nivel de conocimiento.
	4 ¿Qué cosas considera deben cambiarse en la política?	Determinar si se encuentra conforme con la política.	Grado de conformidad con la política.
	5 ¿Qué cosas considera deben mantenerse en la política?	Determinar si se encuentra inconforme con la política.	Grado de inconformidad con la política.
SUB. OBJETIVO 2: Determinar el grado de coordinación intergubernamental entre el Estado y la Municipalidad de San Martín de Porres en el desarrollo de la política de mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013.	6 ¿Con que regularidad se llevo a cabo la asistencia técnica?	Evaluar la regularidad de la asistencia técnica.	Regularidad de la asistencia técnica.
	7 ¿Cómo fue el monitoreo de las metas?	Evaluar como se realizó el monitoreo de las metas del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización	
	8 ¿Cómo se evaluaba el programa?	Determinar como se evaluó el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal.	
	9 ¿Las evaluaciones han dado lugar a modificaciones en la política?	Determinar si las evaluaciones dieron lugar a modificaciones en la política.	
SUB. OBJETIVO 3: Determinar si la forma en la que se implementó el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal, por parte del Estado entre el 2010 y el 2013, permite dar sostenibilidad a la política en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.	10 ¿Cómo evaluaría el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Determinar su balance de la política.	
	11 ¿Coinciden los objetivos de las políticas de modernización con las políticas del Municipio?	Determinar si los objetivos de las políticas de modernización coinciden con los de las políticas del Municipio.	
	12 ¿Cuál es la importancia para el Municipio del participar en el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal? ¿Cuáles son sus beneficios?	Identificar la importancia para el Municipio del participar en el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización	
	13 ¿En que medida considera que las reformas introducidas con la política serán sostenibles?	Determinar la sostenibilidad de las reformas introducidas con la política.	Grado de sostenibilidad.
	14 ¿Cómo han implementado la política? ¿Cuáles han sido los avances y limitaciones en la implementación?	Determinar cómo se ha implementado la política.	
	15 ¿Coinciden los objetivos de las políticas de modernización con las necesidades de los ciudadanos?	Determinar si los objetivos de las políticas de modernización coinciden con las necesidades de los ciudadanos.	

## GUÍAS DE ENTREVISTAS

Guía de entrevista semiestructurada			
Perfil: Funcionario del MEF			
Objetivos de la investigación	Preguntas	Objetivo de la pregunta	Indicador
SUB. OBJETIVO 1: Comprender la influencia del diseño de la Política del Plan de Modernización Municipal en su implementación en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres entre el 2010 y el 2013.	1 ¿Cómo se diseñó el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal? ¿Coordinó con otros sectores, niveles de	Identificar los actores que participaron en el diseño de la política y la existencia de coordinación intersectorial.	Nivel de Coordinación en el diseño
	2 ¿Cuánto tiempo demoró el diseño de la política?	Determinar el tiempo que duró la etapa de diseño de la política.	Duración del diseño.
	3 ¿Por qué se decide diseñar el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Determinar el factor que llevó a que se diseñe la política.	Factor determinante.
	4 ¿Cómo fue la coordinación intersectorial para el establecimiento del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Determinar el nivel de coordinación intersectorial en el establecimiento de la política.	Nivel de coordinación intersectorial.
	5 ¿Qué alternativas al Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal se discutió?	Identificar cuales fueron las alternativas de política analizadas.	Alternativas de política.
	6 ¿Cómo fue que se deciden finalmente por el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Identificar los factores que finalmente hicieron que se decidieran por el Plan de Incentivos.	Factor determinante.
	7 ¿Quiénes participaron en el Proceso de decisión?	Identificar a los actores que participaron en el proceso de decisión de la política.	Actores involucrados.
SUB. OBJETIVO 2: Determinar el grado de coordinación intergubernamental entre el Estado y la Municipalidad de San Martín de Porres en el desarrollo de la política de modernización municipal entre el 2010 y el 2013.	8 ¿Cómo se llevo a cabo la coordinación con las municipalidades?	Determinar el nivel de coordinación con las municipalidades.	Nivel de coordinación intergubernamental.
	9 ¿Con que regularidad se llevo a cabo la asistencia técnica?	Evaluar la regularidad de la asistencia técnica.	Regularidad de la asistencia técnica.
	10 ¿Cómo fue el monitoreo de las metas?	Evaluar como se realizó el monitoreo de las metas del Plan de Incentivos.	Nivel de monitoreo
	11 ¿Cómo se evaluaba el programa?	Determinar como se evaluó el Plan de Incentivos.	Nivel de evaluación
	12 ¿Las evaluaciones han dado lugar a modificaciones en la política?	Determinar si las evaluaciones dieron lugar a modificaciones en la política.	
SUB. OBJETIVO 3: Determinar si la forma en la que se implementó el Programa de Modernización Municipal, por parte del Estado entre el 2010 y el 2013, permite dar sostenibilidad a la política en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres.	13 ¿Cuáles han sido los logros del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Determinar los logros obtenidos con el Plan de Incentivos.	
	14 ¿Cómo evaluaría los logros obtenidos por el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Identificar el nivel de satisfacción con los logros de la política.	Nivel de satsatisfacción con resultados.
	15 ¿Cuáles han sido los problemas o limitaciones en la implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal?	Identificar los problemas o limitaciones del Plan de Incentivos.	
	16 ¿En que medida considera que las reformas introducidas con la política serán sostenibles?	Determinar la sostenibilidad de las reformas introducidas con la política.	Grado de sostenibilidad.

### ANEXO 03

#### LISTA DE ENTREVISTADOS

N°	Nombre	Cargo	Oficina	Fecha	Hora
E1	Abog. Nancy Robles Capurro	Asesora	Gerencia Municipal de la Municipalidad de San Martín de Porres	21/10/2014	11:30 a.m.
E2	Econ. Víctor Urday Mendoza	Gerente	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto de la Municipalidad de San Martín de Porres	20/10/2014	04:00 p.m.
E3	Econ. José Marchán Taquire	Sub. Gerente	Sub. Gerencia de Planeamiento y Racionalización de la Municipalidad de San Martín de Porres	22/10/2014	02:10 p.m.
E4	Ing. Luis Alvarado Ramírez	Gerente	Gerencia de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Municipalidad de San Martín de Porres	17/10/2014	05:00 p.m.
E5	Bach. Ing. Rosario Julca Sotelo	Trabajadora	Gerencia de Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Municipalidad de San Martín de Porres	17/10/2014	06:00 p.m.
E6	Sr. Jesús Vergara Espinoza	Sub. Gerente	Sub. Gerencia de Control Tributario de la Municipalidad de San Martín de Porres	18/09/2014	05:30 p.m.
E7	CPC. Zoila Valencia Aguirre	Empleada nombrada	Sub. Gerencia de Promoción Empresarial y Comercialización de la Municipalidad de San Martín de Porres	21/10/2014	09:30 a.m.
E8	Ing. Peter Chinchón	Trabajador	Sub. Gerencia de Defensa Civil de la Municipalidad de San Martín de Porres	21/10/2014	05:00 p.m.
E9	Abog. Karina Vargas Terrones	Coordinadora del Plan de Incentivos	Dirección de Calidad del Gasto Público - Ministerio de Economía y Finanzas	01/12/2014	04:00 p.m.
E10	Abog. Saúl Barrera Ayala	Ex. Consultor Plan de Incentivos	Ministerio de Economía y Finanzas	11/12/2014	04:30 p.m.
E11	Veronica Lazo Abadie	Responsable Línea estratégica Facilitación de negocios	Consejo Nacional de Competitividad	12/12/2014	10:00 a.m.

ANEXO 04

**METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS  
POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES**

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (PMM) - MARZO 2010

ÁREA PROGRAMÁTICA: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES				ÁREA PROGRAMÁTICA: GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS									ÁREA PROGRAMÁTICA:	
				LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO					LICENCIAS DE EDIFICACIÓN					
Meta: Presentar al MEF la información completa, señalada en el Formato N° 01 de la presente norma.	Meta: Incorporar el hipervínculo "Tributos Municipales" en el Portal Electrónico de la Municipalidad.	Meta: Publicar en el hipervínculo "Tributos Municipales" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-A de la presente norma.	Meta: Exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-A de la presente norma.	Meta: Presentar al MEF la información completa, señalada en el Formato N°02 de la presente norma.	Meta: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" en el Portal Electrónico de la Municipalidad.	Meta: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la municipalidad la información señalada en el Anexo 2-B de la presente norma.	Meta: Exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-B de la presente norma.	Meta: Exigir únicamente los requisitos establecidos en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento	Meta: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 03 de la presente norma.	Meta: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Edificación" en el Portal Electrónico de la municipalidad.	Meta: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Edificación" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la municipalidad la información señalada en el Anexo 2-C de la presente norma.	Meta: Exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el Anexo 2-C de la presente norma.	Meta: Suscribir convenio con la empresa de servicio de saneamiento de la localidad para facilitar la factibilidad de instalación de nuevas conexiones de agua y alcantarillado.	Meta: Presentar al MEF la información detallada en el Formato N° 04 de la presente norma.
CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	NO APLICA	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	NO APLICA	NO CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	NO APLICA	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (PMM) - SETIEMBRE 2010

ÁREA PROGRAMÁTICA: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES				ÁREA PROGRAMÁTICA: GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS							ÁREA PROGRAMÁTICA: GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIOS, SERVICIOS PÚBLICOS E			
				LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO					LICENCIAS DE EDIFICACIÓN					
Meta: Contar con un Portal Electrónico de la Municipalidad	Meta: Incorporar el hipervínculo "Tributos Municipales" en el Portal Electrónico de la municipalidad	Meta: Publicar en el hipervínculo "Tributos Municipales" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la Municipalidad la información señalada en el anexo 2-A de la presente norma.	Meta: Contar con un sistema de envío de recibos mecanizados de pago del Impuesto Predial al domicilio de los Contribuyentes.	Meta: Contar con convenios de recaudación para el pago de Impuesto Predial con el Banco de la Nación y/o la Banca Privada.	Meta: Aprobar los formatos estandarizados de Orden de Pago y Resolución de Determinación que el MEF determine	Meta: Contar con un Módulo de atención y orientación para dar información sobre trámites municipales	Meta: Incorporar el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" en el Portal Electrónico de la Municipalidad.	Meta: Publicar en el hipervínculo "Licencias de Funcionamiento" del Portal Electrónico de la Municipalidad y exhibir en el local de la municipalidad la información señalada en el Anexo 2-B de la presente norma.	Meta: Exigir únicamente los requisitos establecidos en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.	Meta: Aplicación estandarizado de procedimiento para el cálculo del derecho para la tramitación de la Licencia de Funcionamiento, de acuerdo a lo que el MEF determine.	Meta: Suscribir convenio con la empresa de saneamiento de la localidad para facilitar servicios de instalación de nuevas conexiones de agua y alcantarillado.	Meta: Gestionar la formulación de un proyecto para fortalecer la seguridad de su localidad, con la participación del Comité Distrital de Seguridad	Meta: Programar recursos para el presupuesto del año fiscal 2011 en al menos uno de los siguientes Programas Presupuestarios Estratégicos: 0005 Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado, 0006 Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales de 2,000 Habitantes o Menos, 0007 Acceso y Uso a Servicios Públicos Esenciales de Telecomunicaciones en Poblaciones Rurales de Menos de 3,000 Habitantes y 0008 Acceso a Energía en Localidades Rurales.	
NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	NO APLICA	NO APLICA	NO APLICA	CUMPLIÓ	NO APLICA	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	

## ANEXO 04

## METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL (PI) -  
SETIEMBRE 2010

Metas		
Recaudación mínima impuesto predial (S/.)	Ejecución, Funcion Salud y Saneamiento (% PIM)	Implementación Sistema de Focalización de Hogares
CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL  
(PI) - SETIEMBRE 2011

Recaudación mínima impuesto predial (S/.)	Registro Código Unico de Identidad (CUI) de nacimiento	Implementación Sistema de Focalización de Hogares
SI CUMPLE	NO APLICA	SI CUMPLE

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN MUNICIPAL (PI) -  
SETIEMBRE 2011

Recaudación mínima impuesto predial (S/.)	Registro Código Unico de Identidad (CUI) de nacimiento	Implementación Sistema de Focalización de Hogares
SI CUMPLE	NO APLICA	SI CUMPLE



## ANEXO 04

### METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (PMM) - 2011

ÁREA PROGRAMÁTICA: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MUNICIPALES						ÁREA PROGRAMÁTICA: GENERACIÓN DE CONDICIONES FAVORABLES DEL CLIMA DE NEGOCIO					ÁREA PROGRAMÁTICA:			
Meta: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 1	Meta: Brindar información sobre el estado de la deuda del impuesto predial (pagado, pendiente: orden de pago notificada, reclamado, cobranza coactiva) a través del portal electrónico de la municipalidad.	Meta: Emitir duplicados de recibos para el pago del impuesto predial a través del portal electrónico de la municipalidad.	Meta: Recibir pagos del impuesto predial mediante tarjeta de débito o crédito	Meta: Brindar la posibilidad de pago del impuesto predial por vía electrónica (portal electrónico).	Meta: Utilizar los formatos de resolución de determinación y orden de pago establecidos de conformidad con el Decreto Supremo N° 002-2010-EF.	Meta: Disminuir en 50% las quejas fundadas por el Tribunal Fiscal por procedimientos vinculados al impuesto predial.	Meta: Presentar al MEF la información completa señalada en el Formato N° 2	Meta: Implementar las disposiciones del Decreto Supremo N° 063-2010-PCM referidas al Portal de Transparencia estándar de las entidades de la administración pública	Meta: Brindar información del estado del trámite de licencias de funcionamiento a través del portal electrónico de la municipalidad	Meta: No exceder los plazos máximos establecidos en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento para la expedición de Licencia de Funcionamiento	Meta: Implementación del procedimiento para la obtención de las autorizaciones municipales vinculadas al acceso a los servicios de saneamiento, acordado mediante el Convenio Específico suscrito entre la empresa de servicios de saneamiento y la municipalidad.	Meta: No exigir y eliminar del Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA de la municipalidad el certificado de parámetros urbanísticos y edicatorios 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	Meta: Identificación de zonas de vulnerabilidad y riesgo de desastre	Meta: Implementar un programa de segregación en la fuente como parte del proceso de recolección de residuos sólidos domiciliarios
CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	NO CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	NO CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ	CUMPLIÓ

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (PI) AL 31 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2011

Recaudación mínima impuesto predial (S/.)	Formulación y Ejecución Presupuestal en Programa Articulado Nacional	Número de niños identificados con DNI (0-5 años)	Registro Único de Identidad de nacimiento (CUI)	Número de niños afiliados al SIS	Implementación Sistema de Focalización de Hogares	Cumplimiento CRED óptimo: Número de niño
Si cumplió	Si cumplió	No aplica	No aplica	No aplica	Si cumplió	No aplica

ANEXO 04

**METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS  
POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES**

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL (PI) AL 31 DE JULIO DEL AÑO 2012

<p>"El monto recaudado del impuesto predial debe exceder al menos en 4% a la mitad del monto recaudado de dicho impuesto en el año 2011"</p>	<p>"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"</p>	<p>"Identificación de las zonas de riesgo de accidentes de tránsito en el distrito de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud"</p>	<p>"Expedir las licencias de funcionamiento en un periodo que no supere los 12 días hábiles"</p>	<p>"Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD, antes del 30 de abril del año 2012"</p>	<p>"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, acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento"</p>	<p>"Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito"</p>	<p>"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"</p>	<p>"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. Programa Nacional de Saneamiento Rural"</p>
<p>Si Cumplió</p>	<p>Si Cumplió</p>	<p>Si Cumplió</p>	<p>Si Cumplió</p>	<p>Si Cumplió</p>	<p>Si Cumplió</p>	<p>Si Cumplió</p>	<p>No aplica</p>	<p>No aplica</p>

ANEXO 04

**METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS  
POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES**

Metas al 31 de diciembre de 2012							
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	Aumento de al menos 4% en la recaudación del Impuesto Predial con respecto al monto anual alcanzado en el año 2011	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, saneamiento, de acuerdo a los criterios establecidos por VIVIENDA	Implementación de una ciclovía recreativa en el distrito, de acuerdo a los criterios establecidos por el Ministerio de Salud	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	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	Cumplir con autorizar en el plazo máximo de cinco (05) días hábiles las solicitudes de conexiones de servicios domiciliarios de agua potable	Expedir las licencias de funcionamiento en un periodo que no exceda los quince (15) días hábiles
Si Cumplió	Si Cumplió	Si Cumplió	Si Cumplió	No Aplica	No Aplica	Si Cumplió	No Aplica

Metas al 31 de julio de 2013											
Registro de las obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS)	Aumento de al menos 12% y 17% (tipo A y B, según corresponda) de lo recaudado por el Impuesto Predial al 31 de julio del año anterior y remitir información de su emisiones y recaudaciones de años anteriores	Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos en un 12% y 10% de las viviendas urbanas en el distrito, tipo A y B según corresponda	Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el plan local de seguridad ciudadana 2013 correspondiente al I semestre 2013	Identificación de puntos negros de accidentes de tránsito en jurisdicción del distrito	Identificación, cuantificación y clasificación de los residuos de la construcción y la demolición depositados en espacios públicos	Implementación y Fortalecimiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF)	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 Alimentación Escolar Qali Warma	Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%, 80%, 70% y 60%	Expedir las Licencias de funcionamiento en un plazo que no supere los 12 días hábiles	Cumplir con autorizar en el plazo máximo (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	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
Si cumple	Si cumple	Si cumple	Si cumple	Si cumple	Si cumple	No Aplica	No Aplica	No cumple	No Aplica	No cumple	Si cumple

ANEXO 04

**METAS DEL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL CUMPLIDAS POR LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTÍN DE PORRES**

Metas al 31 de diciembre de 2013																		
Metas 24 y 33: Registro de las obras públicas en ejecución (INFOBRAS)	Metas 29 y 38: Ejecución de al menos el 75% de las actividades en el plan local de seguridad ciudadana 2013 CONASEC	Meta 32: Elaborar un plan de gestión de residuos de la construcción y demolición - VIVIENDA	Metas 31 y 40: Elaborar un Perfil de PIP viable (reducción de riesgo de desastres) - VIVIENDA	Meta 41: Elaborar una propuesta de modelo de Desarrollo Urbano Seguro - VIVIENDA	Meta 48: Elaboración de un estudio de la evaluación de riesgo de desastre - VIVIENDA	Metas 37 y 43: Reducción de brechas censales de las ULFs - MIDIS	Meta 45: Disposición final de residuos sólidos - MINAM	Meta 44: Registro y Funcionamiento de la Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente (DEMUNAS) MIMP	Metas 30 y 39: Implementar programa de promoción de la actividad física en espacios públicos - MINSA	Metas 46 y 51: Funcionamiento del Centro de Promoción y Vigilancia Comunal - MINSA	Metas 47 y 52: Padrón Nominal de Niños y Niñas - MINSA	Metas 28 y 36: Aumento de al menos 12% o 17% de recaudado por Impuesto Predial el año anterior - MEF	Metas 27, 35, 42 y 49: Alcanzar una ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 70% y Alineamiento Estratégico de la Inversión del 80%, 80%, 70% o 60% - MEF	Meta 25: Adecuar el TUPA de la entidad a la Ley N° 28976 y continuar emitiendo las Licencias de Funcionamiento en el plazo máximo de 12 días hábiles - MEF	Meta 26: Cumplir los plazos establecidos en la Ley No 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones - MEF	Meta 34: Modificar el TUPA de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-SUNASS-CD - MEF	Meta 50: Programar una cifra igual o superior al 15% del PIA del año 2014 en los Programas Presupuestales: 0046, 0047, 0061, 0068 y 0083. - MEF	
Si cumple	Si cumple	Si cumple	Si cumple	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	No Aplica	Si cumple	No Aplica	No Aplica	Si cumple	No cumple	Si cumple	No cumple	No Aplica	No Aplica	