

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
Dirección Nacional del Presupuesto Público

**Evaluación Rápida de la Implementación de Convenios
de Administración por Resultados en Gobiernos
Locales***

Noviembre 2006

*Evaluación realizada por el Consultor Renato Ravina en el marco del Proyecto Voces de los Pobres que ejecuta la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. LOS CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS.....	7
1. Generalidades:.....	7
2. Los Convenios de Administración por Resultados a nivel de GL	9
III. ESQUEMA ANALÍTICO PARA LA EVALUACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA.....	15
1. Criterios para la evaluación	15
2. Enfoque Metodológico.....	16
IV. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN.....	18
1. Aspectos críticos en torno a la participación de los actores.....	18
2. Aspectos críticos en torno a los procesos operativos.....	21
3. Aspectos críticos en torno a los instrumentos.....	28
4. Resultados de los CAR a nivel de GL	31
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	36
ANEXO 1: ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	41
ANEXO 2: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS.....	42
ANEXO 3: GUIA DE ENTREVISTAS 1 - JEFE DE OPP.....	43
ANEXO 4: GUIA DE ENTREVISTAS 2 - JEFE DEL SERVICIO	48
ANEXO 5: GUIA DE ENTREVISTAS 3 - FUNCIONARIOS DGL	50
ANEXO 6: EJEMPLO DE IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES - AZÁNGARO	51
ANEXO 7: PROBLEMAS EN LA DETERMINACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS - CHUCUITO - JULI.....	52

RESUMEN EJECUTIVO

En el marco del proyecto “Voces de los Pobres”, la presente consultoría, tiene como objetivo general el sistematizar y evaluar la experiencia obtenida a través de la suscripción de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) con los Gobiernos Locales (GL) de Azángaro, Chucuito - Juli y Pampas - Tayacaja durante los años 2005 y 2006, a fin de extraer recomendaciones para la mejora de los procesos e instrumentos asociados al convenio y su extensión a otros GLs.

Para la elaboración del presente documento se trabajó utilizando un marco analítico que propone evaluar los resultados producidos por el CAR sobre la base de un entendimiento previo de cómo los actores involucrados interactúan e implementan los procesos operativos asociados al convenio haciendo uso de los instrumentos considerados en el mismo. Desde esa perspectiva, la idea es analizar en qué medida estos factores han facilitado o limitado la consecución de los objetivos propuestos por el CAR, condicionando así los efectos resultados del convenio. Estos resultados son divididos a su vez entre aquellos asociados a las mejoras en procesos internos y sistemas de Gestión del GL, al cumplimiento de los indicadores y compromisos, al efecto sobre los trabajadores, a la transparencia en la gestión y a la promoción de una cultura de evaluación y de administración por resultados.

La metodología utilizada para la realización del estudio combinó el uso de tres fuentes de información complementarias: i) Entrevistas a profundidad con funcionarios de la DNPP y de los GL que han suscrito CAR, ii) análisis y revisión de los CAR suscritos entre la DNPP y los GL, así como de la información complementaria asociada estos, iii) análisis de la normatividad que regula la implementación de los CAR.

En lo que se refiere a los aspectos críticos en torno a la participación de los actores, los problemas estructurales que enfrentan los GL (tales como la escasez de recursos, problemas en el manejo del personal y la legitimidad de la autoridad municipal ante la población) han atenuado el aprovechamiento de los beneficios asociados al CAR. Asimismo, pese a la importancia del liderazgo técnico que han venido teniendo las Oficinas de Planificación y Presupuesto (OPP) en la implementación de los CAR, un aspecto clave para el éxito del convenio es contar con el apoyo político de la autoridad municipal.

Desde el punto de vista de la DGL, se ha constatado que ella cuenta con recursos muy restringidos para llevar a cabo una adecuada gestión del convenio (la que incluye, labores de difusión, capacitación, asesoramiento técnico, etc.). De hecho, uno de los aspectos más criticados en relación a la implementación de los CAR en las entrevistas realizadas en los GL ha sido el de las capacitaciones. Ello, además de estar relacionado a los recursos con que cuenta la DGL, tiene que ver también con el hecho de que el periodo entre la publicación de la directiva y la suscripción de los convenios haya venido siendo tan reducido, lo que ha impedido a la DGL llevar a cabo capacitaciones de manera más extensiva.

En lo relativo a los aspectos críticos relacionados a los procesos operativos del convenio, existen una serie de inconvenientes relacionados a la fecha de publicación de la directiva del CAR. Entre otras cosas, ello genera que las reformas a ser implementadas en el marco del convenio no sean consideradas en el presupuesto de apertura del GL. Por otra parte, las entrevistas realizadas a los GL han revelado que estos han seguido criterios diferenciados en torno qué personal debía participar en el proceso de formulación de los indicadores y compromisos.

Se han constatado y documentado las reformas realizadas por las áreas vinculadas al proceso de implementación del CAR en los GLs, las cuáles van desde la modernización de las áreas a través de la compra de equipos informáticos, la reorganización de los horarios de trabajo, la implementación de nuevos sistemas de información gerencial, la implementación de campañas informativas, etc.

Durante las entrevistas se recogieron quejas en torno a la calidad del asesoramiento recibido por parte de los GL a través de la DGL en la etapa de formulación del convenio. Según lo de declarado, en muchas ocasiones las respuestas recibidas no se dieron de manera oportuna. Asimismo, en lo relativo a las capacitaciones organizadas por la DGL, las entrevistas realizadas reflejan un descontento en torno a la duración y los contenidos de las mismas.

Existe evidencia que sugiere una serie de problemas en la implementación de mecanismos de verificación del cumplimiento de las metas por parte de los municipios. Asimismo, se ha podido comprobar que la evaluación que realiza en primera instancia el Órgano de Control Interno es muy similar a la realizada posteriormente por la CGR, lo que significa una duplicación innecesaria de funciones.

Un problema recurrente en torno a la implementación de los CAR en los GL es el limitado conocimiento de los alcances del convenio por parte de los trabajadores. Por otra parte se constató que la población tampoco cuenta con mayor conocimiento en torno al CAR, en buena medida debido a que no se ha venido publicando información alguna sobre el convenio, tal como se establece en la directiva.

En lo relativo a los instrumentos asociados al CAR, se comprobó que en las primeras experiencias de suscripción del convenio con los GL ha existido confusión entre los indicadores y compromisos. Asimismo, se han encontrado problemas en el llenado de los formatos incluidos en la directiva (como la ficha de identificación de los indicadores o el cuadro que relaciona a los indicadores y compromisos con sus perspectivas). Asimismo, se han encontrado problemas en el llenado del formato de evaluación que acompaña a los informes trimestrales elaborados por los GL.

Los resultados asociados a la implementación de los CAR a nivel de los GL distinguen las mejoras en los procesos internos y sistemas de gestión del GL, el cumplimiento de los indicadores y compromisos, los efectos sobre los trabajadores, sobre la transparencia en la gestión de los GL y en la promoción de una cultura de evaluación y gestión para resultados.

El balance de los beneficios vinculados a la implementación de los CAR a nivel de los GL ha sido muy positivo, pero se han identificado un conjunto de propuestas tendientes a mejorar aún más el proceso y extenderlo a otros GL. Destacan entre ellas la modificación en la fecha de publicación de la directiva, la promoción de un mayor compromiso político por parte de los alcaldes, la mejora en los mecanismos de difusión interna y externa del convenio, el fortalecimiento de la DGI, la mejora en los procesos de capacitación de los GL, la homogenización de los indicadores y compromisos, la simplificación de los formatos de la directiva, la reducción del número de compromisos incluidos en el el convenio y el reconocimiento a los trabajadores.

I. INTRODUCCIÓN

Los desarrollos más modernos en materia de administración pública enfatizan las ventajas de cambiar el foco de atención de los insumos y procesos a los resultados e impactos de las acciones públicas. A esta nueva forma de entender el quehacer del Estado se le denomina Administración para Resultados.

Desde el punto de vista del trabajo de una oficina de presupuesto, la Administración por Resultados implica ir más allá de cómo se ejecuta el gasto desde una perspectiva netamente financiera, para empezar a analizar como el uso de los recursos del Estado se encuentra vinculado a la eficiencia y eficacia de las acciones públicas. Es decir, no sólo asegurar los equilibrios fiscales necesarios sino promover el logro de resultados de la gestión de estos recursos públicos.

En este escenario, en los últimos años la administración de la hacienda pública en el Perú ha venido orientando su atención hacia la mejora de la calidad del gasto público y la forma como implementar dicha mejora. Parte del esfuerzo ha consistido en la promoción de mecanismos de incentivos a la gestión y de priorización de acciones, entre los que destacan los Convenios de Administración por Resultados (CAR).

Los CAR constituyen una herramienta desarrollada por la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que busca promover una mejora en la provisión de servicios que brinda el Estado a través del otorgamiento incentivo asociado a los resultados en la gestión de las instituciones públicas. Los CAR vienen siendo implementados desde el 2000, incluyendo en la actualidad a entidades de todos los niveles de gobierno. En 2005 se da la primera firma de CAR a nivel de Gobiernos Locales (GL). Dicho año la DNPP suscribió este convenio con los municipios provinciales de Azángaro y Chucuito – Juli, ambos ubicados en el departamento de Puno. Asimismo, para el año 2006 se incorporó además el GL de Pampas – Tayacaja, ubicado en el departamento de Huancavelica.

La presente consultoría, la que se enmarca dentro del proyecto “Voces de los Pobres”, tiene como objetivo general el sistematizar y evaluar la experiencia obtenida a través de la suscripción de los CAR con los GL de Azángaro, Chucuito – Juli y Pampas – Tayacaja. Se intenta de este modo extraer recomendaciones tendientes a mejorar los procesos e instrumentos asociados al convenio, a fin que la experiencia pueda ser extendida de manera adecuada a otros GL.

El presente informe incluye cuatro capítulos adicionales a la presente introducción. El Capítulo II presenta una breve descripción de los aspectos generales relativos a la implementación de los CAR, poniendo énfasis en las especificidades de su aplicación en el contexto de las actividades de los GL. En el Capítulo III se lleva a cabo una descripción del esquema conceptual así como de los aspectos metodológicos aplicados a la presente consultoría. En el Capítulo IV se detallan los principales resultados de la evaluación a la luz del marco conceptual descrito en el capítulo previo. Finalmente, el Capítulo V presenta las conclusiones y recomendaciones del estudio.

II. LOS CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS¹

1. Generalidades:

Los Convenios de Administración por Resultados (CAR) son acuerdos suscritos de manera voluntaria entre las Entidades Públicas² y la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP), los cuales tienen como objetivo principal el “mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes y servicios que provee el Sector Público”³.

En el CAR se establece un conjunto de *indicadores* que tienen asociados metas cuantificables que la entidad se compromete a alcanzar, los mismos que deben además estar alineados a los objetivos institucionales de la entidad que suscribe el convenio. Por otro lado, la entidad se compromete al cumplimiento de una serie de *compromisos*, los cuales deben estar orientados a la mejora en los procesos de la gestión institucional de la entidad.⁴

Los CAR son suscritos en el mes de marzo de cada año. Los compromisos e indicadores que la entidad se compromete a alcanzar se evalúan de manera trimestral, de modo que se realizan evaluaciones para el segundo, tercer y cuarto trimestre de cada año. Como resultado del cumplimiento de los indicadores (ya sea de manera parcial o total) y los compromisos la entidad puede hacerse acreedora a un *bono de productividad*, el cual constituye un incentivo de carácter pecuniario (no remunerativo y no pensionable) a ser distribuido entre el personal que labora en la entidad y que no puede exceder el equivalente al 25% de una planilla mensual de carácter continua⁵.

Según establece la normatividad vigente⁶, el bono de productividad es financiado de manera integral a través de los ahorros que la institución genere en los rubros que

¹ Gran parte de la información contenida en esta sección se basa en el marco legal que norma la implementación de los CAR. Cabe destacar sin embargo, que dicho marco legal ha venido modificándose a largo de los últimos años (en particular las directivas para la formulación, suscripción, ejecución y evaluación de los CAR). En general, y a menos que se especifique lo contrario, para propósitos del presente estudio haremos referencia a los documentos legales (directivas, leyes, decretos, etc.) más recientes.

² En términos estrictos, la el Artículo N°3 de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01 hace una distinción entre las Entidades del Sector Público, La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento y las Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado. Para efectos del presente estudio, en adelante, haremos referencia a estos tres grupos llamándolos “entidades”

³ Véase el Artículo N°7 de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006.

⁴ Probablemente la distinción más clara entre ellos sea la que se encuentra basada en su perspectiva operativa. Es decir, mientras que para un indicador se puede definir un porcentaje de cumplimiento, en tanto tiene asociado una meta cuantificable, para el caso de los compromisos el cumplimiento no puede ser parcial; es decir, la entidad cumple o no cumple el compromiso asumido.

⁵ Cabe destacar que hasta antes del año 2005 el monto máximo asociado al Bono de Productividad era el equivalente al 100% de una planilla mensual continua.

⁶ Artículo N°29 de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006.

conforman el gasto corriente de su presupuesto⁷. La distribución del mismo es trimestral de acuerdo a la programación contemplada en el convenio, siendo la distribución correspondiente al cuarto trimestre de un monto no menor al 40% del valor total del bono⁸.

Al menos 30% del bono de productividad debe ser distribuido entre los integrantes de las Unidades Operativas o Áreas de la entidad vinculadas de manera directa a la consecución de los indicadores y compromisos del convenio. Asimismo, cabe destacar que la distribución del bono entre los trabajadores debe contemplar criterios de productividad y desempeño del personal, así como su contribución efectiva a la consecución de los objetivos del convenio⁹.

En caso se establezca que la entidad puede acceder al Bono de Productividad, la definición final del monto efectivo del mismo se establece evaluando:

- a) El porcentaje de cumplimiento de los indicadores, sobre la base de un promedio ponderado de cumplimiento, el que se define tomando en cuenta la metodología propuesta en la Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados. A menor porcentaje de cumplimiento, menor monto asignado.
- b) Presentación oportuna de la información sobre la gestión presupuestaria (marco, ejecución y evaluación presupuestal) así como la asociada al CAR (Criterios de Evaluación del Desempeño del Personal y Metodología de Distribución del Bono de Productividad, Informes de Cumplimiento trimestrales). La no presentación oportuna de estos documentos esta sujeta a penalidades relativas al monto del bono de productividad.

Un punto final en relación a las características generales de los CAR, pero no por ello menos importante, es el de la difusión del convenio. Por un lado, la directiva establece parámetros para que el personal conozca los elementos críticos del convenio, así como las políticas a implementar en el marco del mismo. Ello incluye la publicación por medios escritos, visuales o electrónicos de los indicadores, compromisos, y en general de todo el esquema de planteamiento comprendido en el CAR. Todo esto con el objeto de que los trabajadores internalicen los objetivos del convenio y conozcan cuales son sus responsabilidades y las de sus pares en la consecución de los mismos.

Por otro lado, a nivel externo, la directiva contempla la publicación en la página Web de la entidad, o en su defecto, en carteles impresos en el local institucional, del convenio suscrito, los resultados alcanzados y el informe de la DNPP que autoriza o deniega la

⁷ Cabe destacar además que en caso la entidad, habiendo cumplido con los indicadores y compromisos asumidos en el CAR, no contase con los recursos necesarios para financiar el Bono de Productividad, el mismo puede aplicarse en los trimestres posteriores cuando se cuente con el financiamiento necesario.

⁸ Artículo N°30 de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006.

⁹ Artículo N°38 de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006.

ejecución del bono de productividad correspondiente a cada periodo evaluado. La idea fuerza detrás de esta medida es contribuir a mejorar la transparencia de la gestión pública y promover el establecimiento de una cultura de evaluación y rendición social de cuentas.

2. Los Convenios de Administración por Resultados a nivel de GL

Actores involucrados

Son tres los actores principales que se encuentran involucrados en la implementación de los CAR en el Perú: Las Entidades, La Dirección Nacional del Presupuesto Público y la Contraloría General de la Republica. En esta sección se identifica de manera más específica el papel de estos actores en el marco de los procesos operativos asociados a los CAR de GL.

Los Gobiernos Locales

De acuerdo al Artículo 3º de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006, el ámbito de la aplicación de la misma comprende a las Entidades del Sector Público, La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento y las Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado¹⁰. No obstante, cada año se establecen un conjunto de criterios de elegibilidad para definir finalmente qué instituciones pueden suscribir un CAR con la DNPP.

Para el caso específico de los Gobiernos Locales (GL), los criterios de elegibilidad incorporados en la Directiva N°0005-2006-EF/76.01 son:

- a) Que el GL cuente con transferencias de recursos con cargo al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) superiores a los 10 millones de soles¹¹, o
- b) Que el GL forme parte del proyecto “Voces de los Pobres”, o
- c) Que el GL cuente con un Plan de Desarrollo Concertado (PDC) y un Plan de Desarrollo Institucional (PDI) actualizados¹².

Si bien la directiva no especifica qué oficina al interior de las entidades suscriptoras es la encargada de coordinar los aspectos operativos asociados al convenio, la práctica mayormente seguida ha sido que las oficinas de planeamiento y presupuesto (OPP) sean las que cumplan dicho rol.

¹⁰ Nuevamente, estos tres grupos constituyen en este estudio las “entidades”

¹¹ Este monto fue cambiado en relación a lo normado para el año 2005, cuando se establecía que el mismo ascendería a 15 millones de nuevos soles. Véase Directiva N°007-2005-EF/76.01.

¹² Este criterio fue incorporado en el año 2006, puesto que la directiva anterior no lo contemplaba.

La Dirección de Gobiernos Locales

La DNPP actúa como contraparte de las entidades firmantes de los CAR. Al interior de la DNPP, la Dirección encargada de coordinar las actividades asociadas a los CAR de GL es la Dirección de Gobiernos Locales (DGL).

Las siguientes son las labores principales que realiza la DGL en el marco de los procesos operativos asociados al CAR:

- a) Apoyo en la elaboración de la directiva: Aunque no es de competencia directa de la DGL, esta oficina apoya en la elaboración de la Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados, emitiendo opinión y dando aportes para la mejora a las versiones preliminares previas a su publicación. En 2006, la DGL elaboró una propuesta de directiva especial para el caso de GL, la cual finalmente no fue publicada pues se decidió seguir trabajando con una directiva común para todos los niveles de gobierno.
- b) Difusión: Pese a que no está contemplado de manera explícita en la normatividad del CAR, la DGL llevó a desarrollado visitas de promoción del CAR, en particular entre los alcaldes de las provincias que forman parte del proyecto "Voces del los Pobres". La idea actual de la DNPP es extender la aplicación del instrumento a más GL, por lo que se prevé una mayor difusión del mismo en los próximos años.
- c) Etapa de negociación en la formulación de los convenios: La DNPP, luego de que el GL ha llevado a cabo la determinación interna de sus indicadores y compromisos, se encarga de hacer una evaluación de los mismos y de realizar las observaciones que considere pertinentes para la posterior elaboración de la versión final del convenio.
- d) Suscripción y modificación de los convenios: La suscripción de los CAR entre las entidades y la DNPP se lleva a cabo hacia fines del mes de marzo. No obstante, la Directiva N°0005-2006-EF/76.01 contempla la posibilidad de que la DNPP, en coordinación con la CGR y el GL, modifique el contenido del convenio a través de una addenda hasta fines del mes de junio.
- e) Asesoramiento durante el proceso de implementación: Este punto tampoco se encuentra contemplado de manera explícita en la directiva. Pese a ello, la DGL ha venido acompañando a los GL que han suscrito los CAR en el proceso de implementación de los mismos. Este asesoramiento se ha venido dando fundamentalmente a través de comunicaciones telefónicas y correos electrónicos.
- f) Establecimiento de la conformidad de la disponibilidad de recursos para la distribución del Bono de Productividad: En caso los GL que cumplan satisfactoriamente con los compromisos e indicadores y que además cuente con los recursos necesarios para financiar el bono de productividad, la DNPP se encarga de autorizar la distribución trimestral mismo. De momento, dado que ninguno de los GL se ha hecho acreedor al bono de productividad, hasta el

momento la DGL no ha tenido que evaluar la disponibilidad de recursos de ninguno de ellos.

La Contraloría General de la República

La CGR interviene en la implementación de los CAR a través de la evaluación de los informes trimestrales remitidos por la entidad. En primer lugar, la CGR realiza una primera verificación del cumplimiento de los informes trimestrales a través de las Oficinas de Control Interno de las entidades. Luego de validado, dicho informe se remite a la Gerencia de Control de Gestión y Riesgos del CGR, la que se encarga de evaluación final de los Informes de Cumplimiento. Sobre la base de esta información, la CGR elabora el Informe de Verificación, en que se establece si la entidad ha cumplido con los compromisos y metas asociadas a los indicadores definidos en el convenio.

Descripción de las etapas de los CAR de GL

La Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados distingue cuatro etapas en el marco de la implementación de los CAR: *i) Formulación y Suscripción del convenio, ii) Ejecución del convenio, iii) Evaluación del Convenio, y iv) Aplicación de Incentivos y Sanciones*. No obstante, dada su importancia en el contexto de la evaluación de la experiencia de la suscripción de CAR en los GL, se ha incluido como una etapa adicional la de Difusión, la misma que se realiza de manera previa a la etapa de Formulación y Suscripción del Convenio.

Difusión de los CAR

Como se mencionó anteriormente, si bien esta etapa no se encuentra explícitamente definida en las normas, en la práctica la DGL ha buscado promover la firma de los CAR a nivel de los GL a través de conversaciones y reuniones con los alcaldes, en especial con aquellos cuyos municipios se encuentran dentro del ámbito del proyecto “Voces de los Pobres”. En estos casos el contacto ha sido más directo, en la medida que se contaba con un coordinador del proyecto destacado en la zona que ayudaba a promover la difusión del instrumento.

Pese a que a esta constituye la primera evaluación formal de la experiencia de la firma de CAR a nivel de los GL, existe la percepción en la DGL de que el instrumento ha sido muy beneficioso para los municipios suscriptores. Es por ello que la DGL se encuentra en un intento de incrementar el número de GL que suscriba CAR. Se espera, en ese sentido, que durante los próximos ejercicios presupuestales se lleve a cabo una difusión más amplia del instrumento, que incluya además capacitaciones previas la firma del convenio. En los ejercicios anteriores esta intención se ha visto limitada debido a la falta de oportunidad en la publicación de la directiva, lo que ha dejado poco margen para la organización de talleres de difusión y capacitación previos a la firma de los convenios.

Formulación y Suscripción del convenio

En esta etapa se lleva a cabo un trabajo coordinado entre la DGL y los GL que se encuentran interesados en suscribir el convenio. En primer término, el GL elabora una propuesta inicial de indicadores y compromisos y presenta una propuesta formal de los mismos a la DGL. La directiva propone como mecanismo para la identificación de dichos indicadores y compromisos llevar a cabo las siguientes actividades: *i*) Conformación de un equipo de trabajo que coordine el proceso de suscripción del convenio, *ii*) Diseño de una plan de trabajo y realización de talleres y, *iii*) Realización de talleres ejecutivos con funcionarios de las diferentes áreas en los que, a través del análisis de la visión, misión y objetivos institucionales de la entidad identifiquen los indicadores y compromisos a ser incluidos en la propuesta del CAR.

En cada directiva anual se establece un plazo máximo para que los GL (y todas las entidades en general) presenten su propuesta de convenio a la DNPP, que para el caso de la directiva correspondiente al año 2006 fue el 10 de marzo de 2006. Seguidamente se llevan a cabo reuniones de formulación del convenio en las oficinas de la DNPP, de acuerdo un cronograma establecido. En las mismas, la DGL realiza observaciones a la propuesta de indicadores y compromisos remitidos por la entidad. Para el caso específico de los GL, dichas observaciones se han concentrado fundamentalmente en tres aspectos: *i*) la apropiada distinción entre indicadores y compromisos, *ii*) la formulación operativa de los mismos, *iii*) su pertinencia. En el Capítulo IV definiremos con mayor detalle la relevancia de estos aspectos en el proceso de formulación de los CAR de GL.

De acuerdo a la Directiva, y en conformidad con lo que se establece en el Artículo N°63, numeral 63.1 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto – Ley N°28411, el plazo máximo para la suscripción de los CAR es el último día útil del mes de marzo. Seguidamente, y en un plazo no mayor a cinco días calendario, la DNPP debe remitir el CAR a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República y a la CGR. Asimismo, la Directiva contempla la posibilidad de que la DNPP, en coordinación con la entidad y la CGR, pueda realizar adendas al convenio suscrito, dentro de un plazo establecido en la norma.

Ejecución del convenio

En esta etapa el GL orienta sus esfuerzos hacia el cumplimiento de los indicadores y compromisos contemplados en el CAR. La Directiva señala que para ello se requiere del compromiso efectivo de la Alta Dirección para la identificación de las áreas responsables de la ejecución del convenio, el seguimiento del cumplimiento del mismo y la difusión del convenio en todos los niveles de la organización.

Evaluación del Convenio

Esta etapa es liderada por la CGR, la cual, de acuerdo a la directiva, coordina los aspectos técnicos asociados a ella con la DNPP. Durante esta etapa se elaboran hasta tres informes: i) El informe de cumplimiento de los indicadores y compromisos, ii) El informe de verificación sobre cumplimiento de los acuerdos del convenio y iii) El informe de conformidad para la distribución del Bono de Productividad.

- a) El informe de cumplimiento de los indicadores y compromisos, es elaborado y remitido por el GL a la CGR dentro de los plazos establecidos en el convenio. El mismo debe estar acompañado con la copia de los documentos que evidencien el porcentaje de avance en el cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores y el cumplimiento de los Compromisos asumidos. Asimismo, se debe adjuntar la certificación correspondiente por parte de la Oficina de Control Interno del GL.
- b) El informe de verificación sobre cumplimiento de los acuerdos del convenio es elaborado por la CGR, previa recepción del informe de cumplimiento de los indicadores y compromisos descrito en el acápite anterior. El mismo debe ser remitido a la DNPP, con copia a la entidad suscriptora, dentro de las fechas establecidas por la norma. Luego de ello, y en caso de existir disconformidad con el informe, el GL puede presentar un pedido de reconsideración a la CGL dentro de un plazo de tres días.
- c) El informe de conformidad para la distribución del Bono de Productividad, es elaborado por la DNPP y enviado a la entidad firmante del convenio, luego de recibido el informe de verificación elaborado por la CGL. En este documento, la DNPP manifiesta su conformidad o disconformidad en torno a la disponibilidad de recursos financieros necesarios para el pago del Bono de Productividad y, por ende, para su distribución en caso corresponda.

Aplicación de Incentivos y Sanciones.

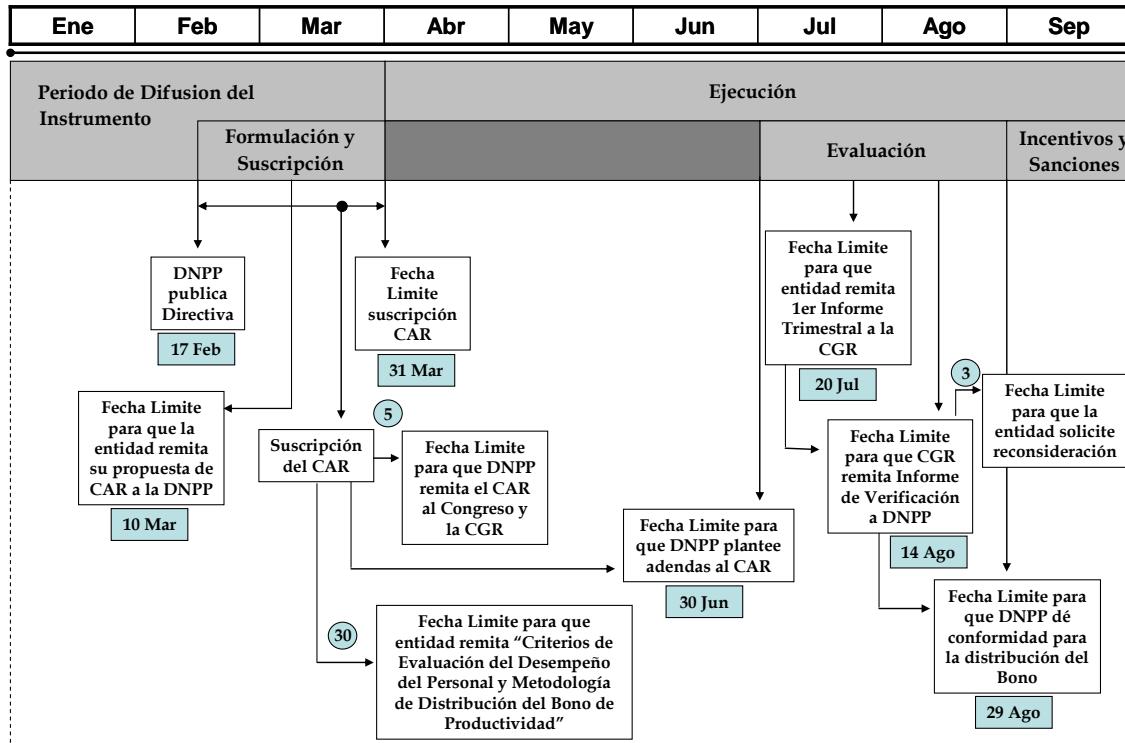
El cumplimiento de las metas y compromisos dentro de los parámetros establecidos en el convenio da derecho al GL a la distribución del bono de productividad, siempre que la entidad haya logrado generar los ahorros necesarios para su financiación. En caso no se contará con los recursos para aplicar el bono de productividad, es posible ejecutar el mismo en los trimestres posteriores, cuando se cuente con el financiamiento necesario.

Como se señaló anteriormente, el cumplimiento parcial de las metas asociadas a los indicadores, así como el retraso en la entrega de la documentación requerida por el convenio puede dar lugar a la reducción del monto del Bono de Productividad. Por otra parte, el incumplimiento de los acuerdos del convenio puede devenir en que el Titular de la entidad disponga de las medidas administrativas aplicables al personal responsable del incumplimiento.

Con la idea de dar una apreciación general de los principales hitos en el marco del proceso de implementación de los CAR, y a manera de resumen, se elaboró un

flujograma de los procesos asociados al convenio, el mismo que sin embargo sólo incluye la etapa de evaluación correspondiente al primer informe trimestral, tal como se aprecia en la Figura 1. Las fechas que se encuentran en los recuadros corresponden a aquellas incluidas en la directiva del año 2006. Asimismo, los números que se encuentran dentro de los círculos representan el número máximo de días entre un hito y el otro, según se encuentra normado en la directiva.

Figura 1: Flujograma de los procesos asociados al CAR

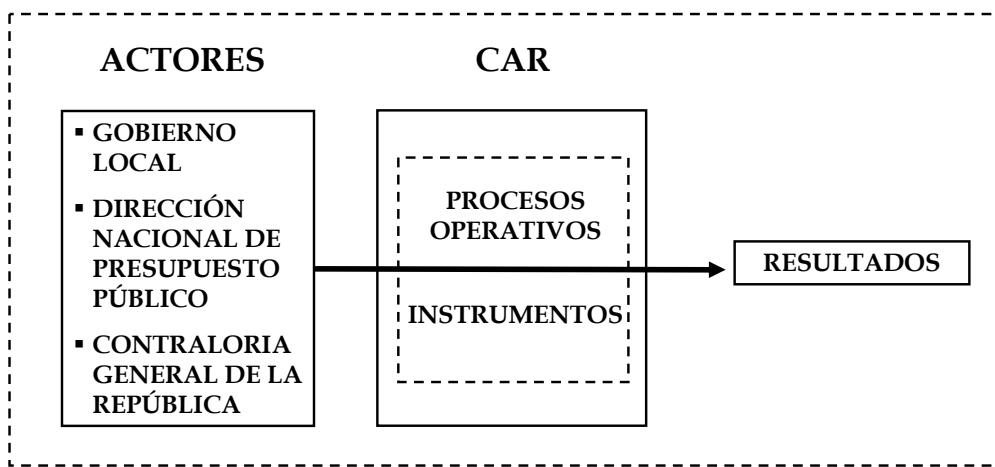


III. ESQUEMA ANALÍTICO PARA LA EVALUACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

1. Criterios para la evaluación

El presente estudio tiene como objetivo general el sistematizar y evaluar la experiencia en la implementación de los CAR a nivel de los gobiernos locales, de modo que, a partir de esta, sea posible continuar ampliando la cobertura de dicho instrumento, así como promover una mejora en el diseño del mismo. Para la consecución de este objetivo, se ha elaborado un esquema de evaluación que se resume a partir de la Figura 2:

Figura 2: Esquema Conceptual para la Evaluación y Sistematización de la Experiencia



El propósito central de esta evaluación es determinar cuales han sido los resultados asociados a la suscripción de los CAR en términos de la mejora en la gestión de los GL. Esto supone, desde la perspectiva del objetivo general trazado para el CAR, el “coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y la mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos...”¹³. De manera general, los resultados obtenidos de la implementación de los CAR a nivel de GL se dividen entre aquellos asociados a las mejoras en procesos internos y sistemas de Gestión del GL, al cumplimiento de los indicadores y compromisos, al efecto sobre los trabajadores, a la transparencia en la gestión y a la promoción de una cultura de evaluación y de administración por resultados.

En nuestro marco analítico, la evaluación de los resultados producidos por el CAR requiere de una entendimiento previo de cómo los actores involucrados (los GL, la DNNP y la CGR) interactúan e implementan los procesos operativos asociados al

¹³ Artículo N°7 de la Directiva N°0005-2006-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados para el Año Fiscal 2006.

convenio (formulación del convenio, capacitaciones, evaluaciones, etc.) haciendo uso de los instrumentos considerados en el mismo (indicadores y compromisos propuestos, formatos establecidos en la Directiva, etc.). Desde esa perspectiva, la idea es analizar en qué medida estos factores han facilitado o limitado la consecución de los objetivos propuestos por el CAR¹⁴, condicionando así los efectos directos e indirectos del convenio.

2. Enfoque Metodológico

La metodología utilizada para la realización del estudio combinó el uso de tres fuentes de información complementarias: i) Entrevistas a profundidad con funcionarios de la DNPP y de los GL que han suscrito CAR, ii) análisis y revisión de los CAR suscritos entre la DNPP y los GL, así como de la información complementaria asociada estos, iii) análisis de la normatividad que regula la implementación de los CAR.

a) Entrevistas a profundidad

Durante el mes de agosto del presente año, se llevaron a cabo visitas a los GL que suscribieron CAR en los años 2005 y 2006 a fin de llevar a cabo las entrevistas a profundidad a las autoridades y personal involucrado en la implementación de los convenios¹⁵. Así, se realizaron viajes a las provincias de Chuchito y Azángaro en el departamento de Puno, cuyos municipios han firmado CAR tanto en el 2005 como en el 2006. Asimismo, se visitó la municipalidad provincial de Pampas-Tayacaja, la cual ha suscrito convenio para el año 2006. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas a profundidad con funcionarios de la DNPP.

Finalizado el estudio, el número total de entrevistas a profundidad realizadas fue de 16. El detalle de las mismas se encuentra en el Anexo 2 del presente informe. Asimismo en los Anexos 3, 4 y 5 se presentan los esquemas generales de las entrevistas a profundidad realizadas

b) Análisis de los convenios suscritos e información complementaria

Adicionalmente al trabajo de las entrevistas, se recopilaron copias de los convenios, informes de cumplimiento y evaluaciones trimestrales, así como otros documentos relevantes (formatos de evaluación de personal, PDC, presentaciones de talleres para la definición de indicadores y compromisos, etc.). Estos documentos complementan la información extraída a través de las

¹⁴ Nótese que ello también involucra el análisis en torno a la calidad de los indicadores y compromisos propuestos en los convenios, su grado de avance, y las razones que impidieron su cumplimiento.

¹⁵ Cabe destacar que en algunas oportunidades se hizo el esfuerzo de contactar y entrevistar a ex funcionarios de los GL, los cuales habían estado involucrados de manera importante en el proceso del CAR. Considerando la alta rotación en los cargos a nivel municipal esta alternativa de trabajo se consideró pertinente a fin de contar con la información más fidedigna que fuese posible obtener.

entrevistas y constituyen un elemento importante para la evaluación de los instrumentos utilizados en la implementación del CAR a nivel de GL.

c) Análisis de la normatividad vigente

En este punto se trabaja básicamente sobre la información de la última Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados (Directiva N°0005-2006-EF/76.01). Por un lado, la idea era analizar en qué medida lo señalado en dicho documento normativo se ha venido cumpliendo en la experiencia de suscripción de CAR con GL. Por otro lado, sobre la base de este documento y del resto de fuentes de información utilizadas en la presente consultoría, se plantean algunas recomendaciones de mejora para la elaboración de las posteriores directivas.

Sobre la base de las fuentes de información antes descritas se ha buscado desarrollar la sistematización de la experiencia en la implementación de los CAR a nivel de GL. La idea ha sido encontrar rasgos comunes en las tres experiencias analizadas a fin de extraer conclusiones que permitan extender la experiencia a otros GL. Evidentemente, esto no impide que se haga uso de ejemplos que exploren en mayor detalle los casos individuales y contribuyan a enriquecer el análisis.

IV. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Siguiendo el esquema planteado en el capítulo anterior, en este capítulo se presenta el análisis de los principales hallazgos. En primer término se discuten los aspectos relativos a la participación de los actores involucrados en la implementación de los CAR de GL. Luego se discuten los aspectos más saltantes en torno al convenio, tanto a nivel de los procesos operativos como de los instrumentos utilizados. Finalmente, se presenta un análisis de los principales efectos, tanto directos como indirectos, derivados de la suscripción de los CAR a nivel de GL.

1. Aspectos críticos en torno a la participación de los actores

Los Gobiernos Locales

Sin duda alguna el actor más importante en el proceso de implementación de los CAR a nivel de los GL es el propio GL. Un análisis apropiado de aspectos críticos que determinan el nivel de involucramiento de dicha entidad tiene que pasar necesariamente por una discusión previa en torno al contexto en el cual se desarrolla la actividad municipal. Para fines del presente documento, son tres los temas considerados importantes al respecto:

- a) Escasez de recursos: Uno de los problemas más grave que atenta contra el desarrollo de las actividades de los GL es el de la escasez de recursos y la fuerte dependencia económica de las transferencias que les realiza el Gobierno Central a través del MEF, por concepto de Canon y sobre canon y del FONCOMUN, lo que limita la posibilidad de hacer una adecuada programación de sus recursos presupuestales¹⁶. En términos generales, los municipios no cuentan con la adecuada capacidad para generar sus recursos propios, lo que limita la cobertura y calidad de los servicios que ofrece.
- b) Problemas relativos al personal: Un tema que no puede ser dejado de lado cuando se analiza la gestión de los GL es el del bajo nivel de instrucción y experiencia en la gestión municipal del personal que labora en los municipios. Esto sumado al alto nivel de rotación de personal¹⁷ y a la falta de motivación de los trabajadores (asociada a los bajos niveles de sueldos, la fuerte estabilidad laboral con que cuenta el personal nombrado y el desarrollo de actividades laborales rutinarias) constituye una traba estructural para la promoción de una gestión moderna en los GL. También la propia normatividad afecta al

¹⁶ Véase Corvera, Rony (2005). Accesibilidad a Información de Finanzas Públicas. Informe de consultoría elaborado en el marco del proyecto “Voces de los Pobres”.

¹⁷ En algunos casos se ha encontrado que ciertos cargos municipales se “rotan”, para hacer que un mayor número de personas que habitan el municipio puedan acceder a un trabajo temporal en el GL.

fortalecimiento de equipos técnicos dado que prohíbe la contratación de personal permanente.

- c) Poca legitimidad de las autoridades municipales: Esto en muchas ocasiones genera complicaciones para la adecuada gestión del municipio. En el caso de la provincia de Azángaro se ha dado el caso por ejemplo que todo el pueblo se reunió y decidió dejar de pagar sus impuestos. Asimismo, para el caso del trabajo de las áreas de limpieza el apoyo de la población resulta de gran importancia. El problema es que en términos generales la mala imagen que la población tiene del GL (percibida como una institución ineficiente, en la que sus trabajadores reciben sueldos excesivos) repercute finalmente sobre la legitimidad de la autoridad municipal y sobre su capacidad de implementar mejora en los servicios.

Es sobre este contexto que el CAR aparece como un nuevo instrumento que tiene el potencial de coadyuvar a la mejora en la gestión de las municipalidades. De hecho, una de las conclusiones generales de la presente consultoría es que, en efecto, este ha sido el caso. Sin embargo, los problemas estructurales antes descritos han atenuado el aprovechamiento de los beneficios asociados al convenio. Más aún, a la fecha de finalización de la presente consultoría ninguno de los GL que suscribió el CAR había cumplido con los requisitos para poder tener acceso al bono de productividad.

Otro aspecto importante en torno a la participación de los GL en el convenio es el relativo al grado de involucramiento de las autoridades municipales y los trabajadores. Las visitas realizadas a los GL que han suscrito el convenio han revelado que el apoyo por parte de la autoridad municipal ha sido diferenciado. En el caso de la provincia de Pampas - Tayacaja, por ejemplo, fue la iniciativa directa del alcalde, luego de haber sostenido conversaciones con personal del MEF, la que impulsó la firma del convenio en el año 2006¹⁸. En contraste, en la provincia de Azángaro, el apoyo por parte de la autoridad municipal ha sido muy limitado, a tal punto de que para la firma del convenio en el año 2006 la autoridad municipal no autorizó el viaje a Lima del Jefe de la Oficina de Presupuesto para sustentar la propuesta¹⁹. Finalmente la autoridad se involucró un poco más porque el municipio de Chucuito - Juli suscribió el convenio²⁰.

Otro tema a destacar es cuán importante ha sido la existencia de un liderazgo técnico al interior de los GL que han suscrito los convenios. En los tres casos analizados, ha sido la Oficina de Planificación y Presupuesto (OPP) la encargada de llevar a cabo las coordinaciones tanto al interior de la municipalidad como con la DGL. Son estas oficinas además las que han actuado como interlocutores con la DGL en las etapas de

¹⁸ En el año 2005 también hubo un intento de suscripción del CAR por parte del GL de Pampas-Tayacaja, la iniciativa no se pudo concretar, debido a que hubo un retraso en la entrega de la propuesta del convenio, en gran medida explicado por las dificultades que tuvo el GL de Pampas - Tayacaja para la formulación de la propuesta de indicadores y compromisos.

¹⁹ Finalmente se le encargó a una persona que no se encontraba involucrada al convenio la que viaje a Lima.

²⁰ Este punto es de hecho interesante. Dado que las provincias de Chucuito - Juli y Azangaro se encuentran relativamente cerca, existe una suerte de competencia sana entre ambas, en términos de los logros que cada una consigue. Ello se constató durante las visitas a ambos GL.

formulación y suscripción de los convenios. Asimismo, sobre ellas ha recaído la responsabilidad de elaborar, en coordinación con el resto de áreas involucradas, los informes de cumplimiento trimestrales.

Es difícil extraer una conclusión generalizable sobre cual hubiera podido ser el rol de los jefes de estas oficinas en otros GL que hubieran podido suscribir el CAR. No obstante, al menos en los tres GL visitados, los jefes de las OPP han sido los más involucrados y los que han tenido más claro el espíritu del convenio y sus potencialidades, lo que se han preocupado de transmitir a las autoridades y al resto de los trabajadores²¹. En ese sentido, su rol ha sido central para el aprovechamiento de los beneficios derivados del convenio.

En lo que respecta a la participación del resto de oficinas, en general se ha encontrado que son fundamentalmente los trabajadores de las oficinas que cuentan con algún indicador o compromiso dentro del convenio las que conocen los términos del mismo. Otras áreas, como las que implementan proyectos de infraestructura y desarrollo rural, en general, no cuentan con mayor información sobre el CAR. Este conocimiento parcial por parte de los trabajadores se debe en gran medida a que no se han implementado las medidas establecidas en la Directiva en torno a los mecanismos de difusión del convenio al interior del municipio.

La Dirección de Gobiernos Locales

Un primer elemento asociado a la participación DGL es el de la publicación de la Directiva. Como se señaló anteriormente, la DGL no tiene bajo su competencia directa la elaboración de la Directiva. No obstante, dicha oficina ha tratado de impulsar la idea de que, dadas las especificidades del contexto en el que se desarrolla la gestión municipal, debería existir una directiva especial la implementación de los CAR a nivel de los GL. Esta idea ha encontrado eco recientemente al interior del MEF por lo que, para el año 2007, ya se encontraría aprobado el contar con una directiva especial para los GL.

Otro tema a destacar es el relativo a los recursos humanos. Actualmente la DGL cuenta con dos personas involucradas con la implementación del convenio a nivel de los GL, pero no de manera exclusiva. Esto evidentemente significa una limitación importante para la gestión del convenio (labores de difusión, capacitación, asesoramiento técnico, etc.), y para la posibilidad de extenderlo a un mayor número de municipalidades. Más aun, existe incertidumbre sobre la posibilidad de fortalecer la DGL para el trabajo relativo a los CAR, dadas las actuales políticas de austeridad en el sector público.

Un tema importante asociado los dos puntos anteriores es el de las capacitaciones desarrolladas por la DGL a los municipios que suscribieron el CAR. Este ha sido uno de los aspectos más cuestionados en relación a la implementación de los CAR en las entrevistas realizadas en los GL. Más allá de las observaciones relativas al contenido de

²¹ Es importante destacar en este punto que los coordinadores del proyecto "Voces de los Pobres" han jugado también un rol importante, brindando asesoramiento en las diferentes etapas de la implementación del CAR.

las capacitaciones, el punto a destacar en esta sección es que el no contar con el personal necesario, por un lado, y el hecho de que el periodo entre la publicación de la directiva y la suscripción de los convenios haya sido tan reducido, por otro, impidió a la DGL llevar a cabo capacitaciones de manera más extensiva.

La Contraloría General de la República

A diferencia de lo que ocurre con la DGL, la CGR cuenta si cuenta con los recursos necesarios para llevar a cabo su trabajo; tan es así que dicha institución lleva a cabo las evaluaciones *in-situ* cada trimestre. Sin embargo, las evaluaciones realizadas por la CGR no han venido siendo utilizadas como mecanismo de retroalimentación para la mejora del proceso por parte de los GL, y solo han sido utilizadas de manera parcial por la DGL.

2. Aspectos críticos en torno a los procesos operativos

Publicación de la Directiva

Tanto para el ejercicio presupuestal correspondiente al año 2005 como para el del año 2006 la publicación de la Directiva se ha dado alrededor de la quincena del mes de febrero²². Esto implica que la firma del convenio se realice luego de que el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del GL ha sido ya aprobado. Asimismo, la fecha de publicación de la directiva solo permite llevar a cabo evaluaciones para los tres últimos trimestres del año, lo cual podría evitarse si la misma fuese publicada antes de comenzado el nuevo ejercicio presupuestal.

El plazo corto entre la publicación de la Directiva y la suscripción de los convenios ha atentado en contra de la posibilidad de que más GL hayan suscrito CAR. Efectivamente, teniendo en cuenta que el CAR constituía un nuevo instrumento de gestión para los GL, en la primera experiencia dada en el año 2005 existió mucha dificultad por parte de dichas entidades para la elaboración de las propuestas de convenio. Esto a la larga se tradujo en que sólo dos GL presentaran sus propuestas de convenio, pese a que hubo muchos otros interesados en hacerlo.

Afortunadamente, y tal como se mencionó anteriormente, la directiva correspondiente a los CAR de GL para el próximo ejercicio presupuestal va a trabajarse de manera independiente a la del resto de niveles de gobierno. Esto va a permitir que la DGL maneje con una mayor autonomía la definición de las fechas asociadas a la publicación de la Directiva, presentación de propuestas del convenio, informes trimestrales, etc.. Adicionalmente, va a ser posible contar con el tiempo necesario para llevar a cabo un mejor proceso de capacitación²³.

²² Específicamente, el 16 de febrero en el caso de la Directiva correspondiente al año 2005 y el 17 de febrero para la del 2006.

²³ Para que el que se espera contar con el apoyo de la CGR en el tema relativo a los mecanismos de verificación del cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores y a los compromisos.

Etapa de Formulación y Suscripción del Convenio

Conforme se encuentra establecido en la Directiva, el proceso de formulación del CAR se inicia con la elaboración de la propuesta inicial de indicadores y compromisos que el GL debe presentar a la DNPP. Al respecto la directiva propone que el proceso de definición de estos indicadores y compromisos involucre a la mayor cantidad de trabajadores que sea posible. Se sugiere llevar a cabo talleres de trabajo en los que, sobre la base de una análisis de la visión, misión y objetivos definidos en los planes estratégicos institucionales, se identifiquen los indicadores, sus metas y compromisos relevantes para la institución.

En la práctica, el criterio de involucrar de manera extensiva al mayor número de trabajadores municipales en la identificación de los indicadores y compromisos no ha venido siendo seguido en el proceso de formulación de los CAR a nivel de los GL. De hecho, cada uno de los GL ha seguido criterios diferenciados en torno a la decisión de qué personal debía participar en dicho proceso. Veamos a continuación como se dio este proceso en cada uno de los GL visitados:

- a) *Chucuito - Juli*: En el caso del GL de Chucuito - Juli, en su primera experiencia en la firma del convenio, fue el personal de la OPP en coordinación con la Gerencia municipal y el coordinador del proyecto “Voces de los Pobres” los que elaboraron la propuesta inicial de indicadores y compromisos, sobre la base los resultados de un taller de autodiagnóstico del municipio²⁴. Seguidamente se llevó a cabo una reunión con los jefes de las áreas y oficinas de la municipalidad²⁵ a fin de recoger sus apreciaciones en torno a la propuesta inicial e incorporar las correcciones necesarias, así como para definir cuales serían las áreas que finalmente iban a participar en el convenio²⁶. Como resultado final, la OPP se encargó de elaborar la propuesta final del convenio.
- b) *Azángaro*: En el caso del GL de Azángaro, fue la OPP la que llevó desarrolló la propuesta de convenio enviada al MEF. Si bien se habían tenido reuniones previas con la Gerencia y con los jefes de áreas, las mismas fueron básicamente de carácter informativo y motivacional, siendo la OPP la que centralizó el trabajo de definición de los indicadores y sus metas, así como de los Compromisos, y redactó la propuesta del convenio remitida al MEF. Para ello, se consideró incluir a aquellas áreas que mostraron mayor interés y que se consideraba eran claves en el desarrollo de las actividades del municipio y cuyos servicios requerían ser mejorados.

²⁴ Uno de los productos de este autodiagnóstico es el Plan de Desarrollo de Capacidades del GL de Chucuito - Juli.

²⁵ Para el año 2006 esta segunda reunión incluyó también a algunos funcionarios adicionales (los que destacaban en su trabajo) de las áreas involucradas.

²⁶ Se tenía pensado incluir, por ejemplo, a la Oficina de Registros Civiles, incluyendo un indicador relativo a la reducción del tiempo en la entrega de partidas de nacimiento, pero sus funcionarios no se encontraban interesados en participar.

- c) *Pampas - Tayacaja*: Luego del fallido intento de suscribir el CAR en el año 2005, para el año 2006 el GL de Pampas - Tayacaja hizo una revisión de la propuesta elaborada en el año anterior. Así, cada una de las áreas que estarían involucradas en el convenio, elaboró una propuesta de indicadores y metas asociadas a los mismos, los cuales fueron presentados a la OPP, instancia encargada de la coordinación del proceso. Finalmente, la OPP estableció algunos ajustes en torno a las metas propuestas²⁷ y elaboró la propuesta final del convenio.

Luego de remitida la propuesta de convenio al MEF, el siguiente paso fue la revisión de los indicadores y compromisos propuestos por el GL. En los tres casos analizados, fue el jefe de la OPP el encargado de apersonarse a las oficinas del MEF para llevar a cabo la sustentación de la propuesta. En estas reuniones el personal de la DGL propone al GL mejoras en la definición de los indicadores y compromisos, la inclusión de indicadores o compromisos no considerados previamente y exclusión de aquellos que no se consideraban pertinentes para los fines del convenio.

Un aspecto destacable respecto a lo anterior es el hecho de que la DGL ha propuesto de manera recurrente la inclusión de indicadores asociados a las áreas de rentas. La idea fuerza que sustenta dicha tendencia es incrementar la capacidad de financiamiento del GL a través de la generación de recursos a nivel local²⁸, lo que permita a su vez, a la larga, que estos recursos puedan ser invertidos en el fortalecimiento de la institución municipal²⁹.

Adicionalmente, se descartó la inclusión de indicadores asociados a proyectos, dado que se intenta evaluar actividades permanentes del municipio. Esto no fue bien recibido por los funcionarios entrevistados en el GL de Pampas - Tayacaja, ya que ellos habían inicialmente propuesto la inclusión de un conjunto de indicadores asociados a los proyectos productivos realizados por el municipio. Pese a que las razones técnicas para la no inclusión de dichos indicadores son justificables, la impresión que quedó en los funcionarios fue que la DGL intentaba privilegiar la inclusión de indicadores del área de rentas, a fin de poder sustentar el financiamiento del bono³⁰. Esto revela además un desconocimiento en torno a los mecanismos de financiación del bono³¹.

Más allá de la discusión sobre si la inclusión de cierto Indicador o Compromiso específico fue o no adecuada, conviene resaltar que dado el manejo diferenciado en torno a los conceptos técnicos asociados al CAR y al hecho de que, finalmente, quien

²⁷ Por ejemplo, para el caso del indicador asociado a la ampliación de la cobertura de residuos sólidos, las metas propuestas por la Sub Gerencia de Planeamiento Urbano eran originalmente más ambiciosas que las finalmente incluidas en el CAR.

²⁸ Recuérdese los problemas que tienen los GL respecto a su alta dependencia de recursos financieros provenientes de transferencias del Gobierno Central discutidos anteriormente.

²⁹ Aunque cabe destacar que no existe un mecanismo efectivo que asegure que dichos recursos sean usados de ese modo.

³⁰ Incluso se llegó a señalar que un nombre más apropiado para el CAR sería el de "Convenio de Administración por Resultados Financieros".

³¹ Dado que, como se anotó anteriormente, el mismo debe ser financiado con ahorros generados por la entidad suscriptoras del convenio.

aprueba o desaprueba la propuesta de convenio es la DGL, esta dirección cuenta con un mayor poder para definir los términos finales del convenio. Desde esta perspectiva conviene preguntarse en qué medida se viene dando un verdadero proceso de negociación entre el GL y la DGL durante la etapa de formulación del CAR, y de no ser así, cuáles son las expectativas respecto a que este se vaya a dar en el futuro.

Definidos los indicadores y compromisos a ser incluidos en el CAR, el GL elabora la versión final del convenio para su posterior suscripción que, de acuerdo a la norma, debe darse antes del último día útil del mes de marzo. El convenio debe sujetarse al modelo propuesto en la Directiva, el que incluye una serie de formatos específicos (las fichas de los indicadores, la relación lógica entre indicadores, compromisos y perspectivas, etc.) sobre los que volveremos en el Capítulo IV.

Ejecución del convenio

Durante esta etapa el municipio lleva a cabo las actividades que le permitan asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el convenio. Llama la atención el hecho de que es recién en esta etapa, cuando las metas asociadas a los indicadores ya se encuentran definidas³², que los GL han venido identificando las reformas a implementar para poder alcanzar dichas metas. Destaca en particular la experiencia de Azángaro en donde, tanto en el año 2005 como en el 2006, la OPP, el coordinador del proyecto “Voces de los Pobres” y las áreas involucradas en el CAR llevaron a cabo una serie de talleres de autodiagnóstico en los que se identificaron las acciones necesarias a ser implementadas para la consecución de los objetivos del convenio³³. Si bien esta experiencia fue muy positiva para el GL de Azángaro, se considera que la misma hubiese podido ser más provechosa si se hubiera implementado antes de la suscripción del convenio; y más aún, si la misma se hubiera dado antes de la definición del presupuesto institucional.

A continuación presentamos un detalle de las mejoras implementadas en las áreas que tenían bajo su responsabilidad el cumplimiento de metas asociadas a los indicadores del CAR:

- a) *Oficina de Rentas del GL de Chucuito – Juli*: Tanto para el año 2005 como 2006, esta oficina se comprometió a llevar a cabo una mejoras en el proceso de captación del impuesto predial. Para ello, se ha sistematizado la información de los contribuyentes en una base de datos en el software Visual Fox Pro, reemplazando el antiguo sistema de registro que se realizaba en Microsoft Excel. Asimismo, pese a no contar con un sistema de catastro que facilite la identificación de los contribuyentes, se han desarrollado campañas de amnistía

³² Sobre el particular ahondaremos en la sección IV, cuando se haga un análisis del instrumento de los indicadores. Por lo pronto cabe indicar que, en general, para la definición de las metas se han venido utilizando criterios bastante discretionales, basados fundamentalmente en proyecciones que no toman en consideración las mejoras a implementar en cada una de las áreas. Esto en parte revela una debilidad en la Directiva, puesto que la misma no establece ningún tipo de criterio para la definición de las metas.

³³ A manera de ejemplo, en el Anexo 6 se presenta una diapositiva que ilustra cómo se identificaron los principales problemas en el área de Registro Civiles, sus causas y las propuestas de solución.

tributaria para ir incrementando la base de contribuyentes. Por otra parte, se ha mejorado el proceso de asesoría y orientación a los contribuyentes para el cumplimiento de sus responsabilidades tributarias. Finalmente, se han venido enviando notificaciones y recordatorios a los contribuyentes morosos a fin de incentivarlos a regularizar su situación.

- b) *Dirección de Servicios Sociales y Comunales del GL de Chucuito – Juli:* En las dos experiencia de firma de CAR esta oficina se comprometió a incrementar la recolección de residuos sólidos. Para ello, se ha ampliado las zonas de recojo de basura, cubriendose ahora cerca del 80% de la zona urbana. Esto se logró a través de un trabajo coordinado con los vecinos para que acumulen la basura en cada esquina y no en las puertas de sus domicilios, a fin de reducir el tiempo asociado a la recolección de los residuos sólidos y poder cubrir un área más amplia. Asimismo, dos veces al mes se están haciendo jornadas de recolección en zonas alejadas a las que antes no se llegaba. Finalmente, se ha optado por contar con los servicios de personal joven, quienes pueden desarrollar el proceso de limpieza de forma más ágil.
- c) *Oficina de Administración Tributaria del GL de Azángaro:* En el año 2005 esta oficina fue responsable de la reducción del número de contribuyentes que tenían pendiente el pago de moras asociadas a sus compromisos tributarios. Para ello, en el mes de septiembre se incorporó a la oficina a una persona encargada de la cobranza coactiva. En 2006 se cambió la definición del indicador, definiéndose el mismo como la reducción el porcentaje de contribuyentes fiscalizados que regularizan su situación al final del año. Para esto, se decidió implementar una nueva Oficina de Fiscalización y Cobranza Coactiva.
- d) *División de Servicios Públicos del GL de Azángaro:* En los dos años en los que el GL ha suscrito CAR se incluyeron indicadores asociados a la ampliación de los servicios municipales de limpieza pública. Para la consecución de las metas propuestas en el convenio, la División de Servicios Públicos una redefinición de los horarios de recojo de basura de manera de hacerlos más eficientes³⁴. Asimismo, en coordinación con el área de Relaciones Públicas, se llevaron a cabo campañas de sensibilización hacia la población para resaltar la importancia de mantener limpias las calles. Finalmente, se mejoró las condiciones de trabajo de los empleados de limpieza a través de la compra de uniformes y herramientas, así como la provisión de alimento y atención médica.
- e) *División de Registros Civiles del GL de Azángaro:* En el año 2005, esta oficina era responsable del cumplimiento de un indicador asociado a la rapidez en la emisión de certificaciones de registros vitales (nacimiento, matrimonio y defunciones). Para ello se implementó una mejora en los recursos tecnológicos de la oficina. Efectivamente, mientras que antes solo se contaba con una sola computadora, como producto del CAR se consideró necesario fortalecer la

³⁴ Se determinó que ciertas calles (en las que se realizan actividades comerciales) no pueden ser limpiadas durante el día, por lo que se optó en organizar turnos por la madrugada.

oficina con la compra de dos computadores, una fotocopiadora, una impresora láser y un escáner, lo que ha permitido empezar a almacenar en documentos informáticos las actas³⁵. Además de agilizar el proceso de entrega de certificaciones, esto permite reducir el riesgo de que la documentación se pierda.

- f) *División de Administración, Catastro y Control Urbano del GL de Azángaro*: Para el año 2006 se crea esta división para llevar a cabo las tareas previamente realizadas por la subdivisión de obras. Esta división se trazó como meta el reducir en un 50% el tiempo destinado al otorgamiento de constancias, certificaciones catastrales y licencias. reducción del tiempo de espera para las solicitudes. Para ello, se consideró necesario reducir el número de dependencias que revisa cada solicitud, así como el tiempo que dichas solicitudes se quedan en cada instancia del proceso. Los requisitos para las solicitudes también se están simplificando. Por ejemplo, para ciertos procedimientos asociados a la expedición de licencias ya no se exige que las copias que entrega el usuario en su solicitud hayan sido legalizadas por un notario.
- g) *Gerencia de Desarrollo Humano del GL de Pampas – Tayacaja*: Esta gerencia se propuso para este año el incrementar la recolección y tratamiento de los residuos sólidos. Para ello, se vienen realizando jornadas de sensibilización a la población. Asimismo, se ha venido invirtiendo en la ampliación de la capacidad de la planta de tratamiento de residuos sólidos. Finalmente, se ha equipado mejor a los trabajadores de limpieza y se les ha capacitado e informado en torno a los alcances del CAR.
- h) *Subgerencia de Administración y Fiscalización Tributaria del GL de Pampas – Tayacaja*: Para el año 2006, esta subgerencia tiene bajo su cargo tres de los indicadores del CAR, los que se encuentran asociados al incremento en la base de contribuyentes a través del impuesto predial, el incremento en la base de contribuyentes a través del impuesto al patrimonio vehicular y el incremento en los ingresos tributarios recaudados por el municipio. Para ello, se viene llevando a cabo un mejor control del número de contribuyentes y de sus cuentas individuales. Asimismo, se viene trabajando en coordinación con Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), institución que cuenta con una base de datos de los predios, lo que les ha permitido comprobar que existe un gran número de contribuyentes que no han registrado sus predios. Finalmente, se ha iniciado un programa de fiscalización a través del envío de notificaciones a los deudores principales (definido de acuerdo al monto de la deuda).

Asesoramiento en la formulación de los convenios y capacitaciones

Uno de los aspectos débiles en torno a la participación del MEF en la implementación de los CAR a nivel de los GL ha sido el del asesoramiento a los mismos en la etapa de formulación y las capacitaciones. Sobre el primer punto, durante el proceso de

³⁵ A la fecha, alrededor de 2,000 actas se encuentran registradas en el sistema, sobre un total estimado de 20,000.

formulación de los convenios, en particular en las primeras experiencias en la suscripción de los mismos, los funcionarios de las OPP enfrentaron una serie de dudas e inquietudes en torno a diversos temas (la distinción entre indicadores y compromisos, la elaboración de las fichas de los indicadores, etc.). Al respecto, durante las entrevistas se recogieron observaciones en torno a la calidad del asesoramiento recibido. Al respecto se aduce que el personal del MEF que llevó a cabo dichas asesorías hacia referencia a los CAR firmados con instituciones de otros niveles de gobierno, lo que no se ajustaba a la realidad de las municipalidades. Por otro lado, se señaló que en ocasiones las respuestas recibidas no se dieron de manera oportuna.

En lo relativo a las capacitaciones, estas sólo se han llevado a cabo en los GL que suscribieron el CAR desde el año 2005 (Azángaro y Chucuito - Juli). En ambos caso se desarrollaron dos visitas. Las entrevistas realizadas reflejan un descontento en torno a la duración y los contenidos de las capacitaciones. De hecho, en las mismas no se trabajó de manera exclusiva los aspectos relativos al CAR, sino que también se trataron otros temas vinculados a la gestión municipal. En concreto, se ha cuestionado el hecho de que dichas capacitaciones no hayan enfatizado ejemplos concretos de implementación del CAR aplicados a la realidad de los GL. Se sugiere asimismo implementar capacitaciones más continuas, y en las que se trabajen técnicos más específicos, en especial en lo relativo a la identificación de indicadores de desempeño. Finalmente, se reclama que las capacitaciones sean más prácticas, y que incluyan evaluaciones en torno a los contenidos de las mismas.

Seguimiento y evaluación

Un tema clave en lo relativo a la implementación de indicadores de desempeño es contar con sistemas de información que permitan la medición de los mismos, dado que es a través de ella que se pueden desarrollar las tareas de seguimiento y evaluación. Si bien esto se encuentra considerado en la directiva que regula la implementación de los CAR³⁶, la CGR ha puesto en evidencia una serie de problemas en la implementación de mecanismos de verificación del cumplimiento de las metas³⁷. Como respuesta a este problema, la DGL tiene contemplado elaborar la directiva correspondiente al año 2007 en coordinación con la CGR, de modo tal de que esta establezca las especificaciones sobre cómo se debe implementar un sistema de registro de información que sustente el cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores de desempeño considerados en el convenio.

³⁶ La misma señala que: "El informe de cumplimiento de los Indicadores y Compromisos debe estar acompañado con la copia de los documentos que evidencien el cumplimiento de los valores asumidos..."

³⁷ Para la primera implementación del primer CAR suscrito con el GL de Azangaro, el área de encargada de la limpieza pública no contaba con los mecanismos de verificación para la evaluación realizada en el II trimestre de 2005. Fue recién después de esta primera evaluación que se comenzó a sistematizar la información sustentatoria a ser incluida en los siguientes informes.

Otro punto importante, y que también ha sido destacado en un informe reciente que evalúa la experiencia de los CAR para todos los niveles de gobierno³⁸, es que en la práctica se viene dando un doble proceso de evaluación del cumplimiento de los acuerdos asociados al CAR. Efectivamente, se ha podido comprobar que la evaluación que realiza en primera instancia el Órgano de Control Interno es muy similar a la realizada posteriormente por la CGR, lo que significa una duplicación de funciones innecesaria.

Acciones de Difusión

Un problema recurrente en torno a la implementación de los CAR en los GL es el limitado conocimiento por parte de los trabajadores en torno a los alcances del convenio. Como se discutió anteriormente, en general las reuniones de formulación no han incluido a los trabajadores de las distintas áreas del municipio, y en general, ni siquiera a los trabajadores de aquellas que irían a participar de manera directa en el convenio. Asimismo, se ha identificado que hay mucho desconocimiento en torno a temas claves como la metodología para la distribución del Bono de Productividad, la forma como este debería ser financiado o la posibilidad de que se establezcan penalidades específicas para los trabajadores por el no cumplimiento de los compromisos asumidos en el convenio. Destaca también el hecho de que salvo en el caso del GL de Chucuito - Juli³⁹, no se ha venido publicando los alcances del convenio, a fin de mantener informados a todos los trabajadores del municipio sobre el particular, tal como se establece en la Directiva.

En lo relativo a las acciones de difusión, se constató que la población no tiene mayor conocimiento en torno al CAR. Esto se debe en buena medida a que no se ha venido publicando información alguna sobre el convenio, tal como se establece en la directiva. En ese sentido, el convenio viene siendo desaprovechado en cuanto a su potencial como mecanismo de rendición de cuentas y de mejora en la transparencia de las acciones que realiza el municipio.

3. Aspectos críticos en torno a los instrumentos

Sobre los indicadores y los compromisos

Sin lugar a dudas uno de los aspectos más complejos de la suscripción de los CAR desde la perspectiva de los GL ha sido la identificación de los indicadores y compromisos a ser incluidos en el convenio. Al respecto las entrevistas realizadas revelan que en todas las primeras experiencias de suscripción de los CAR se evidenciaron problemas para distinguir los indicadores de los compromisos. De hecho, en el caso del convenio

³⁸ Véase Governa (2005). Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú. Informe de consultoría elaborada a pedido de la DNPP.

³⁹ La OPP elaboró un memorando a los directores en los que se especificaban los indicadores, compromisos y alcances del convenio, los mismos que debían ser puestos en conocimiento de los trabajadores de cada dirección

suscrito con el GL de Pampas - Tayacaja presenta en el cuadro de indicadores la actualización del PDC y PEI, así como la actualización de instrumentos normativos y de organización interna como el ROF, MOF, etc. Esto además de revelar la confusión entre indicadores y compromisos en el GL, sugiere que no se llevó a cabo una adecuada revisión del convenio por parte de la DNPP antes de que este fuese suscrito.

Se ha encontrado que desde la perspectiva de los GL que han suscrito los CAR, han habido problemas para el llenado del cuadro resumen de los indicadores de desempeño. Por un lado, existe un problema en cuanto no queda claro si la especificación de las metas debe corresponder al valor acumulado en durante el año o durante el trimestre específico para el que se definen las mismas. Por otro lado, se han encontrado inconsistencias en torno los nombres de los indicadores las unidades de medida y los valores asociados a las metas. Así por ejemplo, en el CAR suscrito por el GL de Azángaro en el año 2005 uno de los indicadores toma como nombre "Sistema informático para la entrega de partidas de Registro Civil", siendo su unidad de medida el número de horas. En otro ejemplo, en el CAR suscrito por el GL de Chucuito - Juli en 2005, uno de los indicadores esta definido como "Mejora en el proceso de captación del impuesto predial", su unidad de medida es "porcentaje", y sus metas están definidas en Nuevos Soles. Este tipo de problemas luego se encuentran también en las fichas individuales de los indicadores.

También se han evidenciado problemas para la determinación de los ponderadores asociados a cada indicador. Así por ejemplo, en el caso del CAR suscrito por el GL de Pampas - Tayacaja, la suma de dichos ponderadores sobrepasa el 100%. Este problema, sumado a los anteriormente descritos, revela la necesidad de repensar si los formatos vinculados a los indicadores de desempeño no son demasiado complejos y requieren ser simplificados.

Para la identificación de los indicadores y compromisos, la directiva propone la aplicación de un esquema de análisis que identifica cinco perspectivas interrelacionadas a través de las cuales dichos indicadores y compromisos inciden sobre los objetivos de la organización: perspectiva del usuario, financiera, de los procesos, de formación y crecimiento y de participación y delegación de poderes. Es que los indicadores y compromisos a ser incluidos en el CAR deberían ser identificados siguiendo este esquema de análisis y tomando como base la misión, visión y objetivos institucionales del municipio. No obstante, en la práctica, se vienen utilizando criterios mucho menos complejos para la selección de los indicadores y compromisos. Así pues, en la medida que la metodología propuesta no viene siendo utilizada resulta conveniente evaluar la pertinencia de incluir formatos relativos a sus resultados dentro del convenio.

Formato de evaluación del personal y metodología de distribución del Bono de Productividad

Salvo en el caso de Pampas - Tayacaja, en donde al cierre de este informe la OPP no había remitido los Criterios de Evaluación del Desempeño del Personal y Metodología de Distribución del Bono de Productividad, en los otros dos GL visitados se ha venido planteando un criterio similar para la distribución del Bono de Productividad. Así, tanto

el caso del GL de Azángaro como de Chucuito - Juli tanto se propone que los rangos de evaluación del personal van de forma ascendente desde C- hasta A+⁴⁰. Estas calificaciones corresponden a una tabla que determina el porcentaje de la porción correspondiente al bono máximo asignado al trabajador que finalmente le corresponde⁴¹. No obstante, cabe destacar que en ambos GL se plantea que tanto al Alcalde como al Gerente Municipal reciban el máximo correspondiente a su respectiva categoría. En el caso del GL de Azángaro se incluye además a los Subgerentes y Jefes de Oficina, lo que supone un trato diferenciado hacia estos con respecto a lo planteado por el GL de Chucuito - Juli.

Existen dos diferencias importantes entre los esquemas planteados por los dos GL. Por un lado, mientras que en el caso de Chucuito - Juli, es el Consejo Municipal el que determina los montos máximos para cada categoría de trabajadores, en Azángaro es el Alcalde el que lo hace, definiendo incluso el monto máximo a ser asignado a si mismo. De otro lado, en Chucuito - Juli son 9 los factores de evaluación definidos para medir el desempeño del personal, los cuales se encuentran divididos en tres categorías: conocimientos, habilidades y actitudes. En el caso de Azángaro, se han definido 20 criterios de evaluación no categorizados.

Finalmente, cabe destacar que en ninguno de los dos casos se han desarrollado este tipo de evaluaciones con anterioridad. Al contrario, estos formatos de evaluación fueron presentados dado que constituyen un requisito para la suscripción del CAR, más no existe un sistema regular de evaluación de desempeño al personal. De hecho, en el caso del GL de Chucuito - Juli, el jefe del área de recursos humanos indicó no tener conocimiento sobre el documento que fija las pautas para la evaluación del personal en el marco del CAR.

Informes de cumplimiento

Si bien no existe un formato propuesto en la directiva para la elaboración de los informes de cumplimiento, estos al menos deberían contener, de acuerdo lo normado por la directiva un reporte de cumplimiento de los indicadores⁴², los documentos que sustenten el cumplimiento de los acuerdos y una copia del informe de certificación elaborado por el Órgano de Control Interno.

En lo que respecta al reporte del cumplimiento de los indicadores, se encontró que el GL de Pampas - Tayacaja no lo incluyó dentro de su informe. En lugar de ello, se remitió una copia del cuadro con las metas establecidas para los indicadores de desempeño y las fichas de los indicadores, de acuerdo a los formatos propuestos en la directiva. Asimismo, en el caso de los informes presentados por el GL de Chuchuito - Juli se ha encontrado que, en los casos en que se ha sobrepasado la meta trazada para un

⁴⁰ Considerando en cada letra tres posibles calificaciones; como por ejemplo, A-, A y A+.

⁴¹ A decir, si un trabajador obtiene una calificación final de B, el bono que le correspondería recibir sería el equivalente al 80% del que hubiera obtenido con una calificación final de A+. Adicionalmente, cabe destacar que los montos máximos se encuentran diferenciados por categorías de trabajadores.

⁴² Anexo D de la Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de Convenios de Administración por Resultados.

indicador, el porcentaje de cumplimiento asignado al mismo ha sido de más de 100%, tal como se ilustra con un ejemplo en el Anexo 7. Esto no solo distorsiona su evaluación del porcentaje de cumplimiento respecto a ese indicador en particular, sino también la del cumplimiento ponderado de todos en su conjunto. Por otro lado, en la medida que este problema ha sido encontrado en más de un informe, esto revela que el GL no ha recibido la asesoría necesaria para enmendar el error. Asimismo, se da cuenta del bajo entendimiento respecto al manejo adecuado de los formatos de la directiva.

En general todos los informes presentan un alcance en torno a las razones para no el cumplimiento de las metas asociadas a los indicadores de desempeño y a lo compromisos asumidos a través del CAR. Sin embargo, no existe evidencia que esta información sea tomada en cuenta para evaluar si las razones para el no cumplimiento de los acuerdos se encuentran en general asociadas a problemas puntuales del municipio, a una definición demasiado ambiciosa de las metas y los compromisos, o a problemas más de fondo atribuibles a las especificidades de la gestión de los gobiernos municipales.

4. Resultados de los CAR a nivel de GL

Mejoras en procesos internos y sistemas de Gestión del GL:

Uno de los aspectos más saltantes en torno a los efectos generados por el CAR en los GL que lo han suscrito es el que, en la medida que el convenio los compromete a cumplir una serie de acuerdos instrumentalizados a través de los indicadores y compromisos, los GL han debido redefinir muchos de los procesos internos y sistemas de gestión que venían siendo implementados antes de la firma del convenio. En esa medida, el CAR se constituye como un instrumento con la facultad de romper el status quo del trabajo municipal promoviendo una serie de reformas que se traducen en mejores resultados de la gestión.

En términos más específicos, las mejoras asociadas a la implementación de los indicadores de desempeño han sido ya descritas en el punto 2 del Capítulo 4. Las mismas abarcan temas como la modernización de las áreas a través de la compra de equipos informáticos, la reorganización de los horarios de trabajo, la implementación de nuevos sistemas de información gerencial, la implementación de campañas informativas, etc.

En relación a los compromisos, estos han estado vinculados fundamentalmente a la actualización de documentos normativos y de gestión tales como el Plan de Desarrollo Concertado (PDC), el Plan Estratégico Institucional (PEI), el reglamento de Organización y Funciones (ROF), el Manual de Organización y Funciones (MOF), El Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el Presupuesto Analítico de Personal, etc. Si bien el mantener actualizada dicha documentación es parte de las responsabilidades normales de los GL, en la práctica esto no se venía dando.

Cumplimiento de indicadores y compromisos

Las mejoras en los procesos internos y sistemas de gestión de gestión son evaluadas en el marco del CAR a través del cumplimiento en las metas fijadas para los indicadores de desempeño y en los compromisos. Es decir, las mismas deberían traducirse en una mejora en la calidad, cantidad y cobertura de los servicios que presta la municipalidad (lo que se asocia a los indicadores), así como en el fortalecimiento de las capacidades de gestión al interior de dicha institución (lo que se asocia a los compromisos). Al respecto, los Cuadros 1 y 2 presentan un resumen del grado de cumplimiento de los indicadores y compromisos correspondiente a las evaluaciones dadas para el ejercicio 2005⁴³.

Más allá de que se haya logrado cumplir al 100% las metas asociadas a los indicadores de desempeño, es evidente que ha habido una mejora sustantiva respecto al año previo, en el que no se había implementado aún el CAR. Si estas mejoras se deben exclusivamente a ello es algo difícil de evaluar. Sin embargo, dadas las reformas implementadas previamente descritas es posible afirmar que el convenio si ha repercutido de manera favorable sobre el desempeño de los GL.

En lo relativo al cumplimiento de los compromisos, se puede observar que ha habido muchos problemas para el cumplimiento de los mismos. Ello es bastante relevante en la medida que, diferencia de los indicadores, el no cumplimiento de todos los compromisos inhabilita al GL a poder acceder al Bono de Productividad. En la medida que la mayor parte de los compromisos se encuentran asociados a la elaboración de documentos de gestión y normativos, de alguna manera revela debilidades existentes en los GL para la implementación de procesos de planificación y sistematización de procesos administrativos.

⁴³ Nótese que, en tal sentido, sólo se incluyen las experiencias de los GL de Chucuito - Juli y Azangaro, dado que el GL de Pampas - Tayacaja no suscribió el convenio en dicho año..

Cuadro 1: Cumplimiento de Metas Asociadas a los Indicadores de Desempeño. Año 2005

Gobierno Local de Azangaro

Indicadores	Unidad de Medida	Valor año 2004	Segundo Trimestre			Tercer Trimestre			Cuarto Trimestre			Comentarios
			Meta	Ejecución	%	Meta	Ejecución	%	Meta	Ejecución	%	
• Servicio de barrido en vías pavimentadas	Cuadras	52	70	72	100	81	85	100	81	85	100	En todos los trimestres se cumplió con las metas
• Área atendida con servicio de recojo y traslado de basura al relleno sanitario	Manzanas	152	162	159	98	198	165	83	198	187	94	No se contó con los recursos para financiar compra de triciclos. Recolector de basura es muy antiguo
• Nivel de morosidad de contribuyentes	Contribuyentes	3,857	2,957	3,600	82	2,657	2,414	100	2,407	1,745	100	Entre otras razones, en el II trimestre no se alcanzó la meta por la no implementación de un departamento de fiscalización tributaria y por el poco apoyo de la Oficina de Relaciones Públicas para realizar campañas informativas
• Sistema informático para entrega de partidas de Registro Civil	Horas	8	8	6	100	1	1	100	1	1	100	En todos los trimestres se cumplió con las metas

Gobierno Local de Chucuito - Juli

Indicadores	Unidad de Medida	Valor año 2004	Segundo Trimestre			Tercer Trimestre			Cuarto Trimestre			Comentarios
			Meta	Ejecución	%	Meta	Ejecución	%	Meta	Ejecución	%	
• Mejora del proceso de captación del Impuesto Predial	Nuevos Soles	44,093	46,298	12,354	375	50,707	42,818	84	52,912			Hubo un retraso por parte del área de rentas para hacer el pedido de los valores arancelarios a CONATA.
• Índice de prestación de servicios de limpieza (recojo de residuos sólidos)	Metros cúbicos de basura	728	436	485	100	691	810	100	946			En los tres trimestres se cumplieron con las metas propuestas

Cuadro 2: Cumplimiento de Compromisos. Año 2005

Gobierno Local de Azangaro

Compromisos	Plazo de cumplimiento	Cumplido dentro del plazo	Cumplido extemporaneamente	Comentarios
• Actualización de documentos de gestión: CAP, MOF, PAP, Manual de Procedimientos Administrativos	II Trimestre	No	No	Al II trimestre sólo se cumplió con actualizar el CAP. Al III trimestre se tenía además el MOF y el Manual de Procedimientos Administrativos. A la entrega del informe correspondiente al IV trimestre de 2005 el PAP seguía sin ser actualizado
• Actualización del Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia 2000-2010	III Trimestre	No	Si	Al IV trimestre el PDC se encontraba formulado y aprobado
• Actualización y aprobación del Plan Estratégico Institucional 2005-2006	III Trimestre	No	No	Al IV trimestre este compromiso no había sido aun cumplido
• Mejorar los procesos administrativos en el Área de Administración Tributaria	IV Trimestre	No	No	Al IV trimestre este compromiso no había sido aun cumplido

Gobierno Local de Chucuito - Juli

Compromisos	Plazo de cumplimiento	Cumplido	Cumplido dentro del plazo	Comentarios
• Creación de un sistema de información ciudadana	II Trimestre	Si	Si	
• Elaborar el Plan de Desarrollo de Capacidades	II Trimestre	Si	Si	
• Actualización e implementación de instrumentos normativos y de organización interna: EO, ROF, MOF, CAP, PAP	III Trimestre	No	No	Al III trimestre sólo se tuvo listo el EO, el CAP y el PAP. A la entrega del informe correspondiente al IV trimestre de 2005 el ROF y el MOF seguían sin ser actualizados.
• Formulación del Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia 2005-2010	III Trimestre	No	No	Al IV trimestre este compromiso no había sido aun cumplido
• Fortalecimiento administrativo de la oficina de rentas, dotándole de: i) personal capacitado, ii) equipamiento informático y iii) adopción de políticas tributarias	IV Trimestre			

Efectos sobre los trabajadores

En base a las visitas realizadas a los GL se ha podido constatar que el CAR a servido para motivar a los trabajadores. Por un lado, estos han visto que se han venido implementando mejoras en sus respectivas áreas, ya sea a través del equipamiento de las mismas, mejoras en los sistemas de registro o inversión en materiales y equipos. Asimismo, el trabajar estableciendo metas concretas, algunas veces atribuibles a personas específicas⁴⁴, ha sido significado un reto que ha rotó con la inercia del trabajo que caracterizaba a sus respectivas dependencias.

No obstante, cabe destacar que se ha encontrado, en contraposición con lo anterior, cierto descontento por el hecho de que a ninguno de los GL a logrado acceder al Bono de Productividad, en particular entre los trabajadores de las área que si han logrado cumplir con sus indicadores y/o compromisos.

Transparencia de la gestión

Este probablemente constituye uno de los elementos en los que menos se han aprovechado los beneficios potenciales del CAR. Efectivamente, es poco lo que han hecho los GL para seguir las pautas descritas en la directiva en torno a la difusión del convenio, siendo este aspecto uno de los que debería merecer mayor atención en el futuro.

Cultura de evaluación y gestión para resultados

Uno de los efectos más importantes del CAR a nivel de los GL ha sido su contribución al desarrollo de una cultura de evaluación y de medición de los resultados en las actividades que realiza el municipio. Sin duda quienes han internalizado mejor los conceptos y prácticas asociadas a la gestión basada en resultados han sido las trabajadores de las OPP y los jefes de las áreas involucradas en el proceso de implementación del convenio. En esa medida, es necesario enfatizar el tema de la difusión de los alcances del mismo entre todos los trabajadores del municipio, a fin de ir extendiendo poco a poco la cultura de evaluación y de gestión para resultados.

El CAR también ha tenido un efecto positivo sobre los trabajadores de la DNPP en general, y de la DGL en particular. Efectivamente, dado que el trabajo que desempeñan los trabajadores de la DNPP tienden a ser rutinario, enfatizando el control de legalidad presupuestal y niveles de gasto, instrumentos como el CAR obliga a los trabajadores a empezar dar mayor atención a temas relacionados con la mejora en la calidad del gasto, introduciendo criterios modernos para la evaluación de manejo financiero de las instituciones públicas.

⁴⁴ Como se ha dado en el caso del GL de Azangaro, donde la División de Servicios Públicos cuenta con un sistema de registro que permite atribuir a cada trabajador su grado de avance relativo a sus responsabilidades para el recojo de basura.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los procesos de implementación de reformas orientadas a la implementación de sistemas de evaluación y gestión para resultados dentro de las instituciones públicas suelen desarrollarse de manera lenta. Efectivamente, estas reformas involucran una serie de cambios importantes no solo en los procesos asociados a la gestión pública, sino que además usualmente proponen un cambio en la cultura organizacional de las entidades del Estado. A nivel del trabajo en los GL, el CAR constituye una de las primeras iniciativas concretas orientadas a inducir una reforma que instale el concepto de la gestión por resultados en el quehacer diario de la gestión municipal.

El presente estudio constituye la primera evaluación intermedia de la experiencia en la implementación de los CAR a nivel de GL. La conclusión general de la misma es que los resultados obtenidos han sido muy favorables. Si bien hasta la fecha ninguno de los GL que han suscrito el CAR han cumplido con los requisitos para acceder al Bono de Productividad, ello no debe llevar a la conclusión errónea que el mismo no ha tenido efectos positivos en sobre la gestión y provisión de servicios por parte de los GL.

Como resultado del estudio se ha comprobado que el establecimiento de metas y objetivos medibles ha significado un punto de quiebre sobre la inercia que enmarcaba el trabajo en los GL que suscribieron el convenio. Efectivamente, los indicadores y compromisos asociados al convenio han constituido un desafío para las áreas involucradas, las mismas que han tenido que repensar la forma como venían trabajando ideando nuevos procesos, estableciendo sistemas de seguimiento y control de sus actividades, implementando sistemas de información más modernos, etc. Todo ello se ha traducido finalmente en mejoras medibles en los servicios ofrecidos por los municipios.

Pese a todo ello, se han identificado una serie de problemas, los cuales deben de ser analizados y atendidos a fin de extender de manera exitosa la experiencia en la suscripción de los CAR a otros GL. Desde esta perspectiva, se plantean las siguientes recomendaciones:

a) Modificación de las fechas

Es necesario que la directiva que regule la implementación de los CAR a nivel de GL sea publicada antes de iniciarse el nuevo ciclo presupuestal. Esto va a permitir que los GL consideren dentro de sus presupuestos de apertura el financiamiento de las reformas necesarias para cumplir con éxito los acuerdos asumidos en el convenio. Por otro lado, permitiría que se establezcan metas para los indicadores y compromisos aplicables a los cuatro trimestres del año.

Por otra parte, el publicar la directiva con mayor anticipación va a permitir también el redefinir las fechas para la presentación de las propuestas del CAR por parte de los GL, extendiendo el periodo correspondiente a la etapa de formulación, el cual se considera crítico para contar con convenios

adecuadamente elaborados. Asimismo, la DGL va a contar con un mayor tiempo para realizar la difusión del instrumento y llevar cabo capacitaciones de manera más extensiva.

b) Promover un mayor apoyo político por parte de la autoridad municipal

Si bien el liderazgo técnico que ha partido desde las OPP, y que ha recibido el apoyo del proyecto “Voces de los Pobres” a través de sus coordinadores, la evidencia sugiere que el apoyo político por parte de la autoridad municipal es clave para la implementación de las reformas asociadas al cumplimiento de los acuerdos del CAR*. En ese sentido, la DGL debe establecer mecanismos que promuevan un mayor involucramiento por parte de los alcaldes. Una manera de lograr eso es exigiendo a los GL que suscriben el convenio que los resultados del mismo sean presentados durante las audiencias de rendición de cuentas del presupuesto participativo. Otra forma es haciendo una mayor difusión en torno a las experiencias exitosas en la implementación del convenio a nivel de los GL.

c) Mayor difusión del convenio entre los trabajadores del GL

Tal como se detalló en el Capítulo IV, el conocimiento de los trabajadores municipales sobre los alcances e implicancias de la firma del CAR es limitado. Es necesario en ese sentido que la DGL acentúe la importancia de involucrar a todos los trabajadores en las diferentes etapas del convenio, y en particular en la etapa de formulación y luego de las evaluaciones trimestrales, a través de charlas o reuniones informativas en torno a los avances del convenio. Es necesario asimismo, que al menos los trabajadores de las áreas que participan de manera directa del convenio conozcan bien los términos del mismo, tales como los indicadores y compromisos, los criterios para la evaluación del personal, la propuesta de distribución del bono de productividad, etc.

d) El CAR como un mecanismo de transparencia

Una de los mayores beneficios potenciales del CAR es que puede llegar a constituirse en un mecanismo que promueva la transparencia y la rendición de cuentas asociada a las actividades municipales. Al igual que en el punto anterior, es necesario que la DGL enfatice la importancia de respetar los mecanismos de difusión externa que se establecen en la directiva. Nuevamente, es posible también que se introduzca una presentación de los resultados del CAR en el marco del proceso de presupuesto participativo.

e) Fortalecimiento de la DGL

El rol que juega la DGL en el proceso de implementación de los CAR a nivel de los GL es clave. Por un lado, la DGL es la llamada a hacer la difusión del

* Más aun teniendo en cuenta que dicho Proyecto, y por tanto las presencia del Coordinador Provincial, es limitada en el tiempo.

instrumento, a fin de involucrar a mayor cantidad de GL en el convenio. Asimismo, la DGL realiza tareas de asesoramiento y capacitación para que los GL formulen de manera apropiada los convenios y cuenten con las herramientas necesarias para la implementación de los mismos.

Lamentablemente, la evidencia recogida sugiere que los recursos con los que cuenta la DGL para llevar a cabo dichas tareas son insuficientes, en particular si el CAR se extiende a un mayor número de GL. Efectivamente, el análisis realizado nos hace prever que se requiere un mayor asesoramiento y capacitación a los GL. Asimismo, es necesario que se la DGL amplíe sus tareas empezando a sistematizar los resultados que se vienen obteniendo tras la firma de los CAR e identificando problemas recurrentes que impiden el cumplimiento de los objetivos del convenio. Todo esto muy probablemente requiera de mayor personal en la DGL que se dedicadas exclusivamente a labores asociadas al CAR, lo cual no es el caso en este momento.

f) Mejora en las acciones de capacitaciones

Es necesario que la DGL extienda sus labores de capacitación asociadas al CAR. Esto no solo supone incrementar el número de capacitaciones⁴⁵, sino también hacer una mejora profunda en los contenidos de las mismas. Estas deben contener ejemplos prácticos de implementación del convenio aplicados a la realidad de los GL.

Asimismo, es necesario tratar de manera más extensa los aspectos conceptuales de la gestión por resultados, los pautas para la definición de metas asociadas a los indicadores de desempeño, como trabajar sistemas de registro de la información que permitan evaluar los avances en los indicadores de desempeño, como definir un plan de acción para cumplir con los acuerdos del convenio, como generar los ahorros que permitan financiar la aplicación del bono de productividad, etc.

Asimismo se recomienda avanzar en la elaboración de materiales de capacitación. Para ello, La DGL puede recurrir a las alianzas estratégicas con las ONGs que colaboran con proyectos tipo “Voces de los Pobres” y cooperantes internacionales, las cuales no solo incluyen intercambio de información, sino también esquemas de cofinanciamiento de actividades de interés común, extendiendo la experiencia exitosa de colaboración en torno al proceso de presupuesto participativo.

g) Homogenización de los indicadores y compromisos

La presente consultoría ha revelado los problemas que han venido teniendo los GL para hacer una adecuada formulación de los indicadores de desempeño a ser incluidos en el CAR. Esto, si bien en cierta medida se explica por la poca

⁴⁵ Definiendo un plan de capacitación y un cronograma de visitas para todo el año.

experiencia por parte de los GL en torno a herramientas asociadas a la gestión para resultados, tiene mucho que ver también con el hecho, muchas veces ignorado, de que la definición de indicadores de desempeño es una tarea compleja, que requiere de experiencia y conocimientos técnicos muy específicos.

Por otro lado, en la medida que los GL realizan en general un conjunto de actividades en común, la extensión en la implementación de los CAR a nivel de GL se simplificaría de manera importante de contarse con un conjunto básico de indicadores comunes ya definidos. Esto asimismo permitiría ir definiendo poco a poco estándares más claros en torno a la definición de las metas asociadas a los indicadores de desempeño. Desde esa perspectiva, se recomienda que la DGL trabaje la definición de un conjunto de indicadores aplicables a la evaluación de las actividades comunes que llevan a cabo los GL, la misma que puede ser revisada y corregida para la publicación de las directivas anuales.

h) Simplificación de los formatos de la directiva

Sobre la base de las entrevistas realizadas y de la revisión de los documentos vinculados al CAR se ha llegado a la conclusión que es necesario hacer una revisión de los formatos que se solicitan en el marco de la implementación del convenio. Así pues, se recomienda incluir en la directiva las pautas para el llenado de las fichas de los indicadores, especificando de manera más clara la interpretación que se requiere para cada uno de sus componentes.

Asimismo, se recomienda excluir de la directiva el formato correspondiente a la identificación de los vínculos entre los indicadores y compromisos y las perspectivas, puesto que el mismo no se condice con la forma como en la práctica se vienen formulando los CAR de GL. Finalmente, se recomienda establecer pautas un poco más específicas que permitan homogenizar las metodologías de evaluación del personal y distribución del bono de productividad.

i) Reducir el número de compromisos

Además de las razones formales vinculadas a los retrasos en la entrega de los informes de cumplimiento trimestrales o de los criterios de evaluación del personal, el no cumplimiento de uno o más compromisos es la causa principal del porqué ningún GL ha podido acceder a la fecha al bono de productividad. Como se recordará, la mayor parte de estos compromisos han estado asociados a la actualización de instrumentos normativos y de gestión municipal. Dado que toda la carga de trabajo vinculado a ello recae fundamentalmente en una sola oficina (la OPP), se recomienda fijar un número menor de compromisos para cada trimestre.

j) Reconocimiento a los trabajadores

Si bien es cierto que los GL no han podido acceder al bono de productividad hasta el momento, eso no significa que no existan áreas y trabajadores que hayan

mostrado mejoras considerables en su trabajo. En esa medida, se recomienda incluir en la directiva una recomendación de que en caso un trabajador o área haya cumplido con sus metas o compromisos en los plazos estipulados en el CAR, ello sea reconocido, ya sea de manera pública terminado el proceso de evaluación trimestral, o a través de un memorando de reconocimiento.

ANEXO 1: ABREVIATURAS UTILIZADAS

CAR:	Convenio(s) de Administración por Resultados
CAP:	Cuadro de Asignación de Personal
CGR:	Contraloría General de la República
COFOPRI:	Comisión de Formalización de la Propiedad Informal
CONATA:	Consejo Nacional de Tasaciones
DGL:	Dirección de Gobiernos Locales
DNPP:	Dirección Nacional de Presupuesto Público
EO:	Estructura Orgánica
FONCOMUN:	Fondo de Compensación Municipal
GL:	Gobierno Local
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MOF:	Manual de Organización y Funciones
OPP:	Oficina de Planificación y Presupuesto
PAP:	Presupuesto Analítico de Personal
PDC:	Plan de Desarrollo Concertado
PDI:	Plan de Desarrollo Institucional
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PIA:	Presupuesto Institucional de Apertura
ROF:	Reglamento de Organización y Funciones

ANEXO 2: LISTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS

Nombre	Institución	Oficina / Área	Cargo
Roger Salhuana	Ministerio de Economía y Finanzas	Proyecto "Voces de los Pobres"	Consultor
Samuel Torres	Ministerio de Economía y Finanzas	Dirección de Gobiernos Locales de la DNPP	Consultor
Jenny Margot Anco	Municipalidad Provincial del Azangaro	Oficina de Planificación y Presupuesto	Planificadora
José Cutipa	Municipalidad Provincial del Azangaro	División de Servicios Públicos	Ex jefe
Marino Ríos	Municipalidad Provincial del Azangaro	Oficina de Planificación y Presupuesto	Ex jefe
Hugo Mamani	Municipalidad Provincial del Azangaro	División de Administración de Catastro y Control Urbano	Jefe
Pedro Mango	Municipalidad Provincial del Azangaro	División de Registro Civil	Jefe
Leodan Tello	Municipalidad Provincial de Chucuito - Juli	Oficina de Planificación y Presupuesto	Director
Marklin Rodriguez	Municipalidad Provincial de Chucuito - Juli	Dirección de Servicios Sociales y Comunales	Director
Javier Pacco	Municipalidad Provincial de Chucuito - Juli	Oficina de Rentas	Jefe
Carlos León	Municipalidad Provincial de Chucuito - Juli	Gerencia Municipal	Gerente Municipal
Willian Mayhua	Municipalidad Provincial de Pampas - Tayacaja	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	Gerente
Victor Vera	Municipalidad Provincial de Pampas - Tayacaja	Gerencia de Planeamiento y Presupuesto	Ex gerente
Luis Romero	Municipalidad Provincial de Pampas - Tayacaja	Subgerencia de Administración y Fiscalización Tributaria	Sub gerente
Rodney Cerrón	Municipalidad Provincial de Pampas - Tayacaja	Subgerencia de Planeamiento Urbano	Sub gerente

ANEXO 3: GUIA DE ENTREVISTAS 1 - JEFE DE OPP

Mejora de la calidad del gasto:

- 1) ¿Se han utilizado los GL en el proceso presupuestario?
 - Si:
 - 1a. En qué se ha usado?
 - 1b. Qué cambio se originó en la asignación de los recursos?
 - 1c. En qué etapa(s) del proceso presupuestario?
 - 1d. Cómo ha mejorado el mismo producto de los GL
 - No:
 - 1a. Se contemplado usarlo más adelante?
 - 1b. En qué etapa(s) del proceso presupuestario?
 - 1c. Qué se espera conseguir con ello?

Si la información es accesible (transparencia) → *Rendición de Cuentas*:

- 2) ¿Conoce la población sobre la existencia de los CAR?
 - 1a. Servicios
 - 1b. Indicadores
 - 1c. Compromisos
 - 1d. Bono
- 3) ¿A través de qué medios se ha difundido los CARs?

	Compromisos	Indicadores	Informe verificación Contraloría	Informe de conformidad de DNPP	Metodología de distribución del bono
Medios impresos publicados en local municipal					
Página WEB del Municipio					

Otros subproductos (Externalidades / Resultados indirectos):

- 4) ¿Se han implementado indicadores de monitoreo/compromisos (sistemas de control de gestión) para la evaluación de la gestión municipal (fuera de los considerados en los CAR)? ¿De que tipo?
- 5) ¿Se han instalado (implementado) nuevos procesos internos, sistemas de información y/o sistemas de soporte para la gestión municipal adicionales a partir de su experiencia en los CAR (fuera de los considerados en los CAR)? ¿De que tipo?
- 6) ¿Ha habido algún cambio en / acciones de transparencia del municipio del Gobierno Local a partir de su experiencia en los CAR? ¿De que tipo?

7) Participación de actores

Etapas	Alcalde		Gerente de Dir Plan y Ppto		Profesional(es) de Dir Plan y Ppto		Gerente del servicio		Profesional(es) del servicio	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Determinación de indicadores y compromisos										
-Selección de los servicios										
-Determinación de los indicadores										
-Determinación de los compromisos										
Formulación y suscripción										
- Determinación de la relación lógica entre indicadores, compromisos y perspectivas										
-Priorización de los indicadores (determinación de los pesos)										
Ejecución										
-Seguimiento de la evolución de los indicadores										
Evaluación										
-Elaboración del informe de cumplimiento de indicadores y compromisos										
Aplicación de incentivos y sanciones										
-Definición de medidas administrativas aplicables a personal responsable del cumplimiento del CAR										
-Determinación de los criterios de evaluación del personal y metodología para asignación del bono										

Conexión lógica entre la definición de los indicadores (medición empírica) y las definiciones estratégicas del municipio y de los servicios intervenidos.

- 8) ¿Cuál fue el procedimiento seguido para la definición de los indicadores?
Enumerar cada indicador (mención a planeamiento estratégico? / criterios de priorización de servicios)
- 9) ¿Cuál fue el procedimiento seguido para la definición de los compromisos?
(mención a planeamiento estratégico?)
Enumerar cada compromiso
- 10) En relación a los siguientes elementos incluidos en la directiva para la formulación de los CAR (ref. a ejercicio 2006),
 - A) Elaboración de la ficha de indicadores (Anexo 1)
 - a.1) La metodología le pareció compleja o sencilla? Si/No. Explique
 - a.2) Los formatos e instructivos para su elaboración le parecieron claros y específicos? Si/No. Explique
 - a.3) Cuántos funcionarios y cuántas horas se dedico a esta tarea?
Nro. de funcionarios: _____
Total de horas: _____
 - B) Metodología para establecer la relación lógica entre indicadores, compromisos y perspectivas (Anexo 3)
 - b.1) La metodología le pareció compleja o sencilla? Si/No. Explique
 - b.2) Los formatos e instructivos para su elaboración le parecieron claros y específicos Si/No. Explique
 - b.3) Cuántos funcionarios y cuántas horas se dedico a esta tarea?
Nro. de funcionarios: _____
Total de horas: _____
 - C) Metodología para la determinación de la distribución trimestral del bono (Anexo B)
 - c.1) La metodología le pareció compleja o sencilla? Si/No. Explique
 - c.2) Los formatos e instructivos para su elaboración le parecieron claros y específicos? Si/No. Explique
 - c.3) Cuántos funcionarios y cuántas horas se dedico a esta tarea?
Nro. de funcionarios: _____
Total de horas: _____
 - D) Metodología para la determinación del porcentaje de cumplimiento de los indicadores (Anexo C)
 - d.1) La metodología le pareció compleja o sencilla? Si/No. Explique

d.2) Los formatos e instructivos para su elaboración le parecieron claros y específicos? Si/No. Explique

d.3) Cuántos funcionarios y cuántas horas se dedico a esta tarea?

Nro. de funcionarios: _____

Total de horas: _____

Información para el cálculo de los indicadores

11) Como se recolecta la información de los indicadores (indagar por cada uno)

12) Se han presentado dificultades para la medición del indicador (indagar por cada uno) Si/No. Explique

Capacitación y asesoramiento

13) Recibió el personal del municipio algún tipo de capacitación para la elaboración y/o ejecución de los CAR

	Si	No	Nro. de personas	Nro. de horas en promedio
Elaboración de la ficha de indicadores (Anexo 1)				
Metodología para establecer la relación lógica entre indicadores, compromisos y perspectivas (Anexo 3)				
Metodología para la determinación de la distribución trimestral del bono (Anexo B)				
Metodología para la determinación del porcentaje de cumplimiento de los indicadores (Anexo C)				

14) Recibió el personal del municipio asesoría para la elaboración y/o ejecución de los CAR por parte de la DNPP

____ Si, siempre fue sencillo contar con asesoría de la DNPP

____ Si, pero fue complicado acceder ha dicha asesoría

____ No se recibió asesoría

- 15) Explique el criterio seguido para la distribución del bono de productividad
- 16) Para cada indicador y compromiso, definir las razones para el no cumplimiento del valor propuesto, según sea el caso.
- 17) Cuales fueron los mecanismos de difusión (acciones específicas: reunión/directiva/memorando interno, etc.) entre el personal del municipio sobre :
 - A) Sobre los compromisos e indicadores
 - B) Avance y cumplimiento de los compromisos e indicadores
 - C) Regla de distribución del bono de productividad

ANEXO 4: GUIA DE ENTREVISTAS 2 - JEFE DEL SERVICIO

Mejora del servicio:

- 1) ¿En que aspecto ha mejorado la gestión el servicio como resultado de los CAR? (procesos de gestión interna / generación de información)

Otros subproductos (Externalidades / Resultados indirectos):

- 2) ¿Se han implementado indicadores de monitoreo/compromisos (sistemas de control de gestión) para la evaluación de su servicio (fuera de los considerados en los CAR)? ¿De que tipo?
- 3) ¿Cuántos funcionarios de su servicio han mejorado sus competencias en la formulación y uso de indicadores para la gestión?
Explique

Conexión lógica entre la definición de los indicadores (medición empírica) y las definiciones estratégicas del municipio, de los servicios intervenidos.

- 4) ¿Cuál fue el procedimiento seguido para la definición de los indicadores?
Enumerar cada indicador (mención a planeamiento estratégico? / criterios de priorización de servicios)
- 5) ¿Cuál fue el procedimiento seguido para el establecimiento de las metas asociadas a los indicadores?
Enumerar cada indicador
- 6) ¿Cuál fue el procedimiento seguido para la definición de los compromisos? (mención a planeamiento estratégico?)
Enumerar cada compromiso
- 7) En relación a los siguientes elementos incluidos en la directiva para la formulación de los CAR (ref. a ejercicio 2006),
 - A) Elaboración de la ficha de indicadores (Anexo 1)
 - a.1) La metodología le pareció compleja o sencilla? Si/No. Explique
 - a.2) Los formatos e instructivos para su elaboración le parecieron claros y específicos? Si/No. Explique
 - a.3) Cuántos funcionarios y cuántas horas se dedico a esta tarea?
Nro. de funcionarios: _____
Total de horas: _____
 - B) Metodología para establecer la relación lógica entre indicadores, compromisos y perspectivas (Anexo 3)
 - b.1) La metodología le pareció compleja o sencilla? Si/No. Explique

- b.2) Los formatos e instructivos para su elaboración le parecieron claros y específicos Si/No. Explique
- b.3) Cuántos funcionarios y cuántas horas se dedico a esta tarea?
- Nro. de funcionarios: _____
- Total de horas: _____

Información para el cálculo de los indicadores

- 8) Como se recolecta la información de los indicadores (indagar por cada uno)
- 9) Se han presentado dificultades para la medición del indicador (indagar por cada uno) Si/No. Explique

Capacitación y asesoramiento

- 10) Recibió el personal del municipio algún tipo de capacitación para la elaboración y/o ejecución de los CAR

	Si	No	Nro. de personas	Nro. de horas en promedio
Elaboración de la ficha de indicadores (Anexo 1)				
Metodología para establecer la relación lógica entre indicadores, compromisos y perspectivas (Anexo 3)				

- 11) Recibió del personal asignado al servicio asesoría para la elaboración y/o ejecución de los CAR por parte de la DNPP o la Dirección de Planificación y presupuesto del GL.

- ____ Si, siempre fue sencillo contar con asesoría de la DNPP y/o de la Dirección de Planificación y presupuesto del GL
- ____ Si, pero fue complicado acceder ha dicha asesoría
- ____ No se recibió asesoría

- 12) Para cada indicador y compromiso, definir las razones para el no cumplimiento del valor propuesto, según sea el caso.

ANEXO 5: GUIA DE ENTREVISTAS 3 - FUNCIONARIOS DGL

1. Quienes han participado en las diferentes etapas de los procesos asociados a la CAR? (Indagar en torno a recursos asignados para las diferentes tareas)

- ➔ Elaboración de la Directiva: Participación de la DNPP,
- ➔ Capacitaciones: Nro de capacitaciones, duración, contenidos, participación.
- ➔ Comentarios / Feedback a convenios preliminares: Visitas de personal del municipio, principales dificultades encontrados en las propuestas de convenios.
- ➔ Atención a consultas: Que tan seguido se hacían consultas, consultas más recurrentes en torno a que (tanto para la elaboración del CAR como de los informes del cumplimiento o la metodología de distribución del bono).
- ➔ Revisión de informes de evaluación: Feedback para mejorar la experiencia

2. Cuáles son las fechas claves en torno al proceso? Cuáles deberían ser?

- Difusión del instrumento
- Publicación de la Directiva
- Capacitación
- Absolución de consultas
- Envío de informes por parte de los GL
- Envío de informes por parte de la Contraloría
- Constatación de disponibilidad de recursos por parte de la DNPP

3. Balance cualitativo de los procesos operativos:

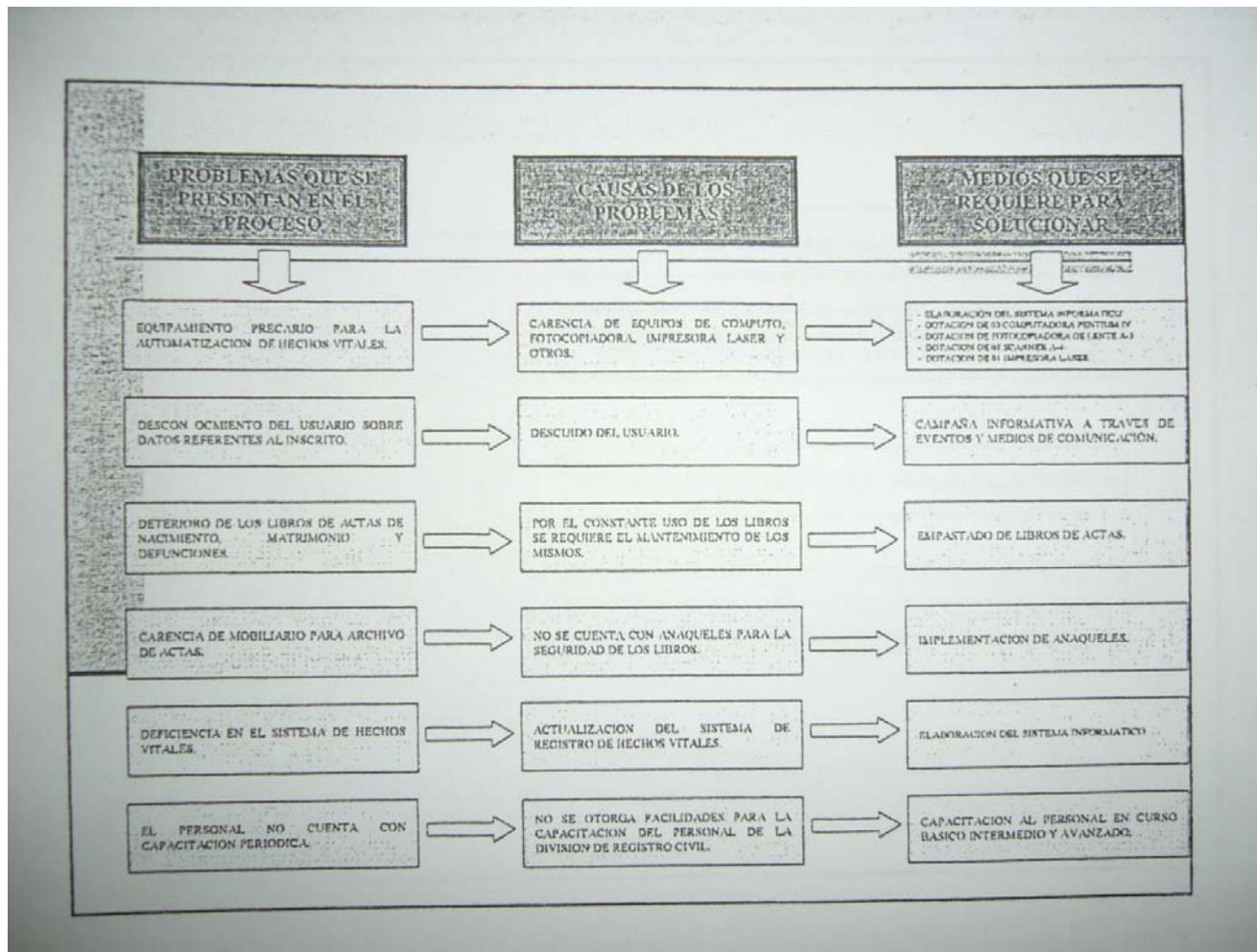
- Selección de municipalidades
- Criterios para la selección de servicios que podían ser evaluados. Sobre que universo se escogieron? Criterios técnicos para su selección?
- Criterios de selección de los indicadores y compromisos? Porque diferentes indicadores para los mismos servicios?

4. Perspectivas a futuro:

- En torno a recursos invertidos por la DNPP (asesoramiento, capacitaciones, seguimiento).
- Plan de Capacitaciones: Definición de Indicadores, Planeamiento Estratégico, Distribución del Bono, etc.
- En torno a las incorporación de indicadores / compromisos: Servicios y áreas asociadas a ellos.
- En torno a la incorporación de nuevos municipios. Plan de Difusión
- En torno a los recursos para financiar el bono.
- Una sola directiva GL?

5. Balance del proceso

ANEXO 6: EJEMPLO DE IDENTIFICACIÓN DE ACCIONES - AZÁNGARO



ANEXO 7: PROBLEMAS EN LA DETERMINACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS METAS - CHUCUITO - JULI

ANEXO E - 1

**REPORTE DE CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES DEL CONVENIO DE ADMINISTRACIÓN POR
RESULTADOS DEL AÑO FISCAL 2005 AL III TRIMESTRE DEL 2005**

ENTIDAD : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHUCUITO - JULI

Jefe de la Oficina de Planificación

Titular de la Entidad

[1] Sumatoria de las ponderaciones de los Indicadores programados al trimestre evaluado
[2] Sumatoria de la ejecución ponderada
[3] Nivel de cumplimiento de los Indicadores programados al periodo evaluado. Relacionado a la ejecución ponderada

99.07