

Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú

Preparado por GOVERNA SAC*
governa@governa.com.pe
www.governa.com.pe

Informe Final
14 de noviembre de 2005

* Gracias al apoyo de la Cooperación Alemana KFW.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	i
INTRODUCCIÓN	1
I. MARCO CONCEPTUAL.....	1
A. El marco para la concepción de los Convenios de Administración por Resultados	1
1. Bases teóricas – la nueva gerencia pública y la gestión por resultados	1
2. El Presupuesto por Resultados como herramienta de gestión	3
B. Los Convenios de Administración por Resultados	6
1. Conceptualización.....	6
2. Racionalidad	7
3. Tipología	8
C. Experiencias internacionales.....	8
1. Países de la OECD	9
2. Países de América Latina.....	12
II. LOS CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS EN EL PERÚ.....	25
A. Antecedentes y sistemas paralelos a los CAR en el Perú	25
1. Convenios de Gestión de FONAFE.....	25
2. Los Convenios de Gestión de la PCM	29
3. Los Acuerdos de Gestión del MINSA	30
B. Metodología empleada.....	32
1. Ámbito de la evaluación	32
2. Tipologías para el análisis.....	32
3. Actividades realizadas	33
C. Análisis y evaluación de los CAR	37
1. El marco para los CAR	37
2. Evaluación del instrumento.....	44
3. Evaluación de los resultados de los CAR	60
III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	67
A. Conclusiones	67
1. Identificación de ventajas principales	67
2. Identificación de problemas principales	68
B. Propuestas	75
1. Con relación a los indicadores	75
2. Con relación a los incentivos	76
3. Con relación a los procesos del ciclo	77
4. Con relación a la institucionalidad.....	78

RESUMEN EJECUTIVO

La administración pública peruana se encuentra en un constante proceso de reforma desde la década pasada, habiendo logrado algunos avances importantes como la modernización de la gestión financiera integrada o de la administración tributaria en el nivel central. Estos y otros esfuerzos se han caracterizado por su énfasis en la implantación de sistemas administrativos para alcanzar el ordenamiento y la mejora de la eficiencia de los procesos, como primer paso para mantener los equilibrios fiscales y mejorar la prestación de bienes y servicios para la ciudadanía.

Recientemente, y a la par del continuo avance en la mejora de procesos, se empieza a intentar con la adopción de herramientas dirigidas a aumentar la calidad y la eficiencia del gasto público. Así surge la visión de la gestión por resultados, donde predomina precisamente el logro y el impacto de los esfuerzos, más que la implantación de sistemas administrativos o la eficiencia de los procesos involucrados. Los conceptos teóricos y experiencias similares en otros países son recogidos en el primer capítulo de este informe.

En el marco de la gestión por resultados, la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha adoptado, desde 2002, la suscripción de Convenios de Administración por Resultados (CAR) como herramienta para promover el logro de resultados en un grupo de entidades públicas. Los CAR surgen a partir de la experiencia de los Convenios de Gestión aplicados desde 1999 por el actual Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Empresariales del Estado (FONAFE), tiene su amparo legal en la Ley de Presupuesto de cada año y es consistente con la Ley Marco de Modernización del Estado (ley 27658) de enero de 2002. Bajo el marco normativo actual, los CAR coexisten con herramientas similares como los Convenios de Gestión de FONAFE, los Acuerdos de Gestión del Ministerio de Salud y, potencialmente, con Convenios de Gestión liderados por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) en coordinación con el MEF. Esta proliferación de herramientas similares aún no ha entrado en conflicto debido a que el ámbito de acción está, por el momento, delimitado para distintas entidades.

Los CAR son acuerdos suscritos entre la entidad y la DNPP en marzo de cada año en los que se estipulan básicamente los compromisos e indicadores que la entidad se compromete a alcanzar durante cada trimestre de lo que resta del año en curso. El cumplimiento generaría la obtención de un bono de productividad equivalente en un principio a un máximo de una planilla mensual de remuneraciones y reducido a un máximo del 25% de la planilla desde 2005. El bono se paga trimestralmente de acuerdo al cumplimiento, se financia con los ahorros generados por la entidad y se distribuye entre los trabajadores mediante criterios algo discretionales. Si bien el ámbito de las entidades que pueden acceder los CAR abarca a todos los niveles de gobierno y distintos tipos de entidades, las directivas anuales de la DNPP circunscriben el universo de posibles participantes al definir características particulares de las entidades, las cuales en 2005 se relacionaban con la prestación de servicios de educación, salud, seguridad, sanidad agraria, ambiente y generación de empleo. Por su parte, la verificación del cumplimiento de los compromisos e indicadores está a cargo de la Contraloría General de

la República (CGR), basándose en informes de cumplimientos remitidos trimestralmente por las entidades.

Esta consultoría tuvo como objetivo evaluar la herramienta de los CAR durante sus cuatro años de existencia. Para ello, se procedió a analizar el marco normativo y los contenidos de los CAR firmados durante ese período. Asimismo, se diseñaron encuestas para conocer la percepción de los funcionarios implicados con el ciclo de los CAR y se hizo el máximo esfuerzo por entrevistar a personas clave involucradas con el funcionamiento de estos convenios.

Desafortunadamente, la evaluación realizada tuvo que enfrentar el grave inconveniente de la ausencia de un sistema de información que facilite la evaluación, por lo que tuvo que procederse a recabar información de cada entidad, una por una. Aún más, no existió colaboración de parte de la CGR, institución que incluso rehusó conceder entrevistas para esta consultoría. La falta de información se agudizó además por la escasa respuesta de los sectoristas de la DNPP para responder a la encuesta remitida. No obstante, los otros instrumentos de análisis permitieron extraer algunas conclusiones y justificar las propuestas que se hacen en el presente informe.

Entre 2002 y 2005, la información del MEF revela que la DNPP suscribió 169 CAR con un total de 82 entidades públicas, firmándose entre 40 y 44 convenios anuales. La tipología de entidades permite establecer ocho grupos basados en las actividades o funciones que desempeña, a saber: organismos supervisores o reguladores, cajas municipales de crédito y ahorro, comisarías, empresas prestadoras de servicio de agua y alcantarillado, entidades del sector salud, otras entidades del Gobierno Nacional, empresas municipales y municipalidades. Asimismo, es posible volver a agrupar estas entidades si se considera el nivel o categoría de gobierno a la cual responden, pudiendo entonces reclasificarlas en entidades de tratamiento empresarial, entidades del Gobierno Nacional, entidades del Gobierno Regional y entidades de los Gobiernos Locales. Esta categorización en cuatro grupos tiene su correspondencia en las respectivas áreas de la DNPP para el tema de los CAR.

Si bien las entidades de tratamiento empresarial son las que suscriben el mayor número de CAR, se nota una tendencia a su disminución resaltando en este sentido el caso de las entidades prestadoras de servicio de agua y alcantarillado y de las cajas municipales. Como contraparte, se observa un aumento en el número de comisarías que suscriben CAR y la adición en 2005 de las entidades bajo la órbita de los gobiernos regionales y locales. Asimismo, se identificó un grupo de 13 entidades que firmaron CAR consistentemente durante los cuatro años analizados, de las cuales 6 corresponden a entidades reguladoras o supervisoras.

Las razones que arguyen las entidades para participar en los CAR son distintas, aunque sobresale la posibilidad de obtener el bono de productividad y, en menor medida, el deseo de mejorar la gestión o la perspectiva de alcanzar algún tipo de reconocimiento. La mayoría de entidades aceptó participar en el esquema de CAR al conocerlo mediante las normas legales y otro grupo lo hizo a iniciativa de la DNPP, mientras que muy pocas entidades señalan que su adhesión al sistema se debe a un efecto demostración, lo cual

revela que los beneficios del instrumento pueden ser aún más difundidos al interior del sector público. Por el lado opuesto, las razones que inciden en que una entidad se aparte del sistema se relacionan principalmente la reducción o la falta de concreción del pago del bono de productividad. La premura para hacer efectivo el bono o la ausencia de la generación de ahorros suficientes para financiar el bono, han ocasionado que algunas entidades no puedan acceder al incentivo a pesar de haber cumplido con los compromisos establecidos.

La utilidad de los CAR depende en gran medida de los compromisos e indicadores empleados. El análisis realizado revela que los compromisos se relacionan principalmente con la gestión institucional, su atribución es casi exclusiva de la entidad y se refieren a metas cualitativas, mientras que los indicadores pueden incluir la influencia de varias exógenas a la entidad y se miden con metas cuantitativas para lo cual se preparan fichas descriptivas especiales. La evaluación revela que existe un a gran heterogeneidad en la calidad y el ámbito de control de los indicadores, tanto en el análisis temporal como en el del tipo de entidad. Cuando se analizan todos los indicadores de las 13 entidades que suscribieron CAR todos los años, se observa que en promedio un 61% de los indicadores pueden ser clasificados como de resultado, mientras que un 23% son indicadores de productos y un 17% de procesos o insumos. Esas cifras muestran una distribución adecuada al enfatizarse los resultados más que los productos o procesos, reflejando el espíritu de la gestión por resultados. No obstante, existen disparidades dependiendo del tipo de entidad; por ejemplo, las empresas de agua y las cajas muestran casi un 100% de indicadores de resultados mientras que las comisarías presentan mas bien un 100% de indicadores de productos. En conjunto, las entidades expresan que los indicadores están alineados con sus compromisos institucionales y que, en general, no son fáciles de cumplir pero sí importantes.

Al respecto, también se nota diferentes niveles de participación de la DNPP en la definición de los indicadores, lo cual es saludable en la medida que la participación sea mayor en los casos donde la entidad presenta debilidades para la formulación y que sirva para estandarizar algunos indicadores que faciliten la comparación transversal. No obstante, algunas entidades expresaron que el grado de conocimiento del sector no es siempre el más adecuado por parte de los funcionarios de la DNPP. Lo que sí resulta contraproducente es la participación de la CGR en la definición de indicadores en algunos casos a partir de 2005, toda vez que esta entidad no cuenta con el grado de especialización necesario y además es la encargada de verificar el cumplimiento, proceso que debe definirse externamente al de formulación para evitar sesgos.

La percepción de las entidades revela que, en promedio, aproximadamente dos de cada tres entidades consideran que el CAR es un instrumento útil para alcanzar sus objetivos institucionales, aunque también se nota heterogeneidad. Por ejemplo, en el caso de las comisarías más de la tercera parte revela que los CAR son determinantes para la consecución de los objetivos, mientras que por otro lado un 22% de las entidades reguladoras o supervisoras menciona que los CAR no reflejan ninguna utilidad para el logro de objetivos. De cualquier manera, la mayoría de entidades expresa que la utilidad principal del CAR se deriva de la existencia del bono de productividad como incentivo para los trabajadores.

El impacto de los CAR sobre los beneficiarios finales (i.e. la ciudadanía) es un tema que va más allá del alcance de este informe, aparte de que es un tema de difícil evaluación en la medida de que no existe un sistema de información adecuado. Sin embargo, en esta consultoría se trató de medir el impacto de los CAR bajo dos puntos de vista: como instrumento que representa beneficios para las entidades participantes y como medio para efectivamente alcanzar los objetivos propios de cada entidad.

En el primer caso, y a pesar de la ausencia de información sistematizada que impide extraer conclusiones sobre el universo de CAR de manera consistente, se pudo investigar en base a muestras que cada trimestre más del 70% de las entidades cumple con los acuerdos del CAR, aunque no siempre todas pueden ejecutar el bono porque no generan los ahorros del caso. Desafortunadamente, no se cuenta con información para asegurar si las autorizaciones efectivamente se concretaron en la distribución del bono. No obstante, por un lado destaca el máximo grado de cumplimiento de las comisarías, las cuales además reciben autorización para distribuir el bono. Por otra parte, tanto en las empresas de agua como en las cajas se observa un nivel de incumplimiento relativamente elevado. Ambos hechos podrían explicarse por las características de los indicadores: mientras que en el caso de las empresas de agua y las cajas los indicadores son mayormente de resultados e impacto, por lo que su cumplimiento podría estar excediendo el grado de influencia de la entidad, en el caso de las comisarías los indicadores son siempre de producto, cuyo cumplimiento por definición corresponde casi exclusivamente al ámbito de la entidad.

En el segundo caso, cuando se midió el impacto de los CAR sobre los objetivos institucionales, se dedujo que aproximadamente un 58% de las entidades considera que el CAR efectivamente contribuyó al logro de sus objetivos, especialmente de aquellos vinculados al valor que se le da al ciudadano o a la definición estratégica de la entidad. Dicha cifra aumenta a un 75% cuando se considera a las trece entidades que suscribieron CAR consistentemente desde 2002, lo cual revela los CAR son considerados como una herramienta que no sólo es útil en teoría sino que además en la práctica ha servido para alcanzar objetivos institucionales.

Como conclusión, esta evaluación considera que el país está dando un paso importante para una reforma de la administración pública que considere como piedra angular la gestión por resultados, como segunda etapa a la implantación de sistemas administrativos. En este sentido, los CAR son una herramienta importante que empieza a mostrar resultados que a la postre se traducirán en una mejora en la calidad y la eficiencia del gasto y en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, esta herramienta está sujeta a mejoras y en tal sentido se presentan algunas propuestas para minimizar el riesgo de que se desvirtúe el instrumento.

Los principales problemas encontrados en el ciclo de los CAR son: (i) aún existe un entendimiento heterogéneo sobre la naturaleza y el objeto de los CAR en las entidades; (ii) la aprobación de CAR en marzo de cada año, después de aprobado el presupuesto vigente, genera el riesgo de que algunas de las actividades previstas en los convenios no estén financiadas; (iii) la injerencia de la DNPP y la CGR en la definición de indicadores puede originar que se acuerden indicadores poco apropiados para los objetivos

institucionales pero que la entidad acepta por temor a ser rechazados del sistema; (iv) la diferenciación entre los compromisos y los indicadores no es del todo clara para las entidades y genera problemas de interpretación al momento de la evaluación; (v) la disminución del monto del bono de productividad a partir de 2005 ha generado desmotivación del personal de las entidades; (vi) la ausencia de lineamientos claros para la distribución del bono abre la posibilidad de una distribución arbitraria e injusta, lo cual se aplica también al hecho de excluir al personal contratado bajo la modalidad de servicios no personales; (vii) el mecanismo de financiación del bono puede originar incentivos perversos, ya que podría sacrificarse algún tipo de logro con el fin de generar ahorros; (viii) los CAR generan una carga importante de trabajo para la preparación de los informes de cumplimiento trimestrales que no siempre puede ser correctamente absorbida por las entidades; (ix) existen problemas de transparencia derivados de la falta de publicación de los informes de cumplimiento y de disponibilidad de recursos, así como del desconocimiento para los trabajadores de los mecanismos de distribución del bono; (x) no existen mecanismos apropiados para la solución de controversias; y, (xi) no existe un sistema de información al interior de la DNPP que permita extraer lecciones aprendidas, retroalimentar la definición futura del instrumento o evaluar los resultados.

En este sentido, las propuestas para la mejora de los CAR son las siguientes:

- Para mejorar el impacto de los indicadores, se recomienda agrupar los compromisos e indicadores bajo el mismo título (indicadores), diferenciando si se trata de indicadores cualitativos o cuantitativos, y añadiendo el ámbito de control del indicador de desempeño (proceso, producto, resultado). Todos los indicadores deberían contar una ficha técnica, similar a la existente para los actuales indicadores, en la que se detallen las características del indicador y la forma de verificación, así como los rangos de cumplimiento esperados. Asimismo, debe seguir trabajándose en la homogeneidad del ámbito de control de los indicadores, priorizando en todas las entidades los de resultados, así como en la definición de indicadores similares para entidades que realizan la misma función. En lo que respecta al ámbito de control, debe tenerse en cuenta que a mayor permanencia en el sistema, mayor debería ser la proporción de indicadores de resultado, los que deberían evaluarse prioritariamente al final del ejercicio por razón de requerir períodos más extensos que un trimestre para que se verifiquen los esfuerzos en el logro de metas. En el caso de las entidades que ya emplean fundamentalmente indicadores de resultado, se propone revisarlos en profundidad y flexibilizarlos para limitar los problemas de atribución que podrían estar impidiendo el cumplimiento de los acuerdos. La revisión debe contar con acceso a la información sobre el cumplimiento y la disponibilidad y distribución del bono para así maximizar la eficacia de sus conclusiones y propuestas.
- Para mejorar los incentivos, se recomienda redefinir la financiación, el monto y la forma de distribución del bono de productividad. En vista de que la existencia y la esperada concreción del bono son la piedra angular del sistema tal como está diseñado, se propone añadir una fuente de financiación adicional que permita cumplir con la repartición del bono, aumentar su monto (o establecer rangos basados en el grado de cumplimiento o años de permanencia en el sistema) o

extender sus beneficios a otros trabajadores que cumplen con funciones regulares pero que no están formalmente en la planilla. La financiación adicional podría tomar la forma de un fondo concursable financiado por el Tesoro, de manera tal que entre las entidades beneficiarias del bono, aquellas con mejor desempeño puedan aumentar el monto de su bono. Se propone también variar la periodicidad de la distribución del bono de modo que ésta sea anual (y coincida con la verificación por parte de la CGR propuesta). Asimismo, la manera de distribuir el bono al interior de la entidad debe ser definida de manera explícita y difundida al interior de la misma, eliminando cualquier criterio de subjetividad o discrecionalidad. Asimismo, se propone incluir como incentivo el reconocimiento público a las entidades que logren el mayor nivel de cumplimiento del CAR, lo que se considera puede ser un incentivo muy poderoso para atraer a este instrumento a los niveles directivos de las entidades.

- Para mejorar los procesos del ciclo de los CAR y de este modo aumentar la efectividad del instrumento, se recomienda: (i) modificar el cronograma de suscripción adelantándolo para finales del año anterior, de modo tal que su inicio coincida con el de la ejecución presupuestaria; (ii) modificar el proceso de validación del informe de cumplimiento trimestral, de manera tal que la Oficina de Control Interno sea la que verifique el cumplimiento de los acuerdos y no la Contraloría, quien de esta manera centraría su participación en verificar el cumplimiento sólo al final del año; (iii) aumentar el nivel de transparencia del sistema, para lo cual la DNPP debe exigir la publicación de los CAR y de los informes trimestrales de cumplimiento y de distribución de recursos; y (iv) subcontratar con una entidad privada la solución de controversias.
- Para fortalecer la institucionalidad de los CAR y facilitar la sostenibilidad del instrumento, se recomienda que la DNPP cree un sistema de información en el que se registre, por lo menos, los indicadores, la evolución de su grado de cumplimiento y el reparto efectivo del bono de productividad. Ello facilitará no sólo las labores de los sectoristas de la DNPP, sino además una posible expansión del sistema para abarcar a más entidades, tema que por el momento parece complicado puesto que no existirían los recursos para financiar dicha ampliación. Asimismo, la DNPP debe liderar la implantación de otros instrumentos de gestión por resultados que complementen a los CAR y los potencie, como es el caso de la implementación de un presupuesto por productos y el fondo concursable mencionado con anterioridad. Basado en lo anterior, la DNPP debe seguir con sus esfuerzos de comunicación para homogeneizar el entendimiento de los CAR en las entidades, promover los conceptos de gestión por resultados y diseminar los resultados alcanzados por el instrumento.

INTRODUCCIÓN

El presente informe surge como resultado de una consultoría financiada por la Cooperación Financiera Alemana (KFW) para la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, y ha sido elaborado por la firma consultora GOVERNA.

El objetivo del informe es evaluar los Convenios de Administración por Resultados (CAR) en el Perú. Dichos convenios son una herramienta que intenta aplicar los conceptos de la gestión por resultados en la administración pública, y consisten en una serie de compromisos que diversas entidades acuerdan alcanzar durante su ejecución presupuestaria. Estos compromisos se vinculan a sus procesos de gestión, a los bienes o servicios que cada entidad produce o al efecto de estos productos sobre la población. De alcanzarse esos compromisos, las entidades reciben un incentivo monetario para beneficio de sus trabajadores.

La experiencia con los CAR se desarrolla desde 2002 bajo el liderazgo de la DNPP e involucra, además de las entidades subscriptoras, a la Contraloría General de la República como ente verificador de los compromisos, y subsiste junto con otras similares aplicadas por otros organismos públicos. Los avances alcanzados, los recursos humanos y financieros involucrados y, sobre todo, la necesidad de implantar en el sector público mecanismos de gestión por resultados en beneficio de la población, justifican la realización de una evaluación de la herramienta CAR.

En este sentido, GOVERNA desarrolló una metodología *ad-hoc* con la finalidad de analizar las experiencias existentes y evaluar su conveniencia e impacto, para de este modo extraer lecciones aprendidas y generar propuestas dirigidas a mejorar y perfeccionar la herramienta. En un primer capítulo, se presenta el marco conceptual de la gestión de resultados y las características teóricas de los convenios de administración por resultados, para concluir describiendo brevemente diversas experiencias internacionales en el uso del instrumento, tanto en el nivel latinoamericano como en el de países desarrollados.

En el segundo capítulo se analizan los CAR. Se parte detallando brevemente los otros instrumentos similares existentes en el Perú, prosiguiendo con la descripción de la metodología empleada, la cual se basó principalmente en el análisis de los convenios firmados, entrevistas con agentes clave y encuestas a todas las entidades beneficiarias y al personal responsable en el nivel de la DNPP. Sobre la base de este análisis, se concluye con un tercer capítulo en el que se presentan y justifican las propuestas para mejorar el instrumento.

Cabe señalar que las actividades realizadas exceden todas aquellas establecidas en los Términos de Referencia de esta consultoría, incluyendo:

- El desarrollo de un marco teórico y conceptual y una tipología para el desarrollo de sistemas de incentivos para la mejora de la gestión del Estado en el marco de la administración por resultados;
- El análisis de la experiencia internacional en el desarrollo de sistemas de incentives
- El análisis de la aplicación de estos instrumentos en el marco de políticas de descentralización del Estado
- La identificación de problemas de implementación de estas políticas

En lo que respecta al análisis de los CAR en el Perú, se han realizado también todas las actividades previstas; incluyendo:

- Análisis de las normas legales vigentes, así como la institucionalidad sobre la cual se apoyan los CAR;
- Entrevistas a los actores involucrados en el proceso de implementación y aplicación de los CAR
- Identificación de problemas asociados a la implementación de los CAR
- Análisis de sostenibilidad de los CAR como mecanismo de rendición de cuentas
- Evaluación de la difusión de los CAR al interior de las entidades
- Evaluación de mejoras no cuantificables producto de la suscripción de los CAR
- Caracterización de los CAR en función de la tipología propuesta
- Análisis comparado de la experiencia peruana con la implementación de los CAR; y
- Análisis FORD, habiéndose reconocido las fortalezas, oportunidades, riesgos y debilidades de los CAR.

GOVERNA agradece la valiosa colaboración prestada por la DNPP y las entidades involucradas, para la elaboración de este informe. El contenido del mismo es íntegramente responsabilidad de la empresa consultora y no compromete las posiciones del MEF o de ninguna otra entidad pública.

I. MARCO CONCEPTUAL

A. El marco para la concepción de los Convenios de Administración por Resultados

1.1 La racionalidad para los Convenios de Administración por Resultados (CAR) se encuentra en los conceptos relacionados con la “gestión por resultados” en el sector público, y éstos a su vez responden a la búsqueda de una mejor gestión que debe traducirse en un uso eficiente de los recursos y, a la postre, en el cumplimiento de los objetivos económicos y sociales del sector público que sirven para legitimar al Estado.

1. Bases teóricas – la nueva gerencia pública y la gestión por resultados

1.2 A comienzos de la década de 1970 y como respuesta a crisis fiscales, se empezó a registrar algunas iniciativas empíricas para alcanzar un sector público que, básicamente, trabaje mejor y cueste menos. Algunos países comenzaron a adoptar medidas de austeridad fiscal y a experimentar con algunos mecanismos alternativos de prestación de servicios, como por ejemplo a través de las privatizaciones. Al mismo tiempo, se hicieron esfuerzos por aumentar la productividad del sector público y creció el interés por la rendición de cuentas, la redefinición de las misiones organizacionales, la reestructuración burocrática, la simplificación de procesos y la descentralización de la toma de decisiones. Esta manera de enfrentar problemas públicos con soluciones basadas en el análisis económico se denominó la “nueva gerencia pública”, y los analistas coinciden en que el caso de Nueva Zelanda es probablemente el que mejor ejemplifica estos esfuerzos, aunque no puede dejarse de lado las experiencias de Canadá, Gran Bretaña, Australia y los Estados Unidos, países anglosajones que de por sí revelan que existe un fuerte componente ideológico y de concepción del Estado en la adopción de estas nuevas técnicas y metodologías¹.

1.3 En la práctica, esta estrategia se tradujo en la adaptación de una serie de mecanismos y herramientas que venía utilizando el sector privado para incrementar la eficiencia, tales como la gerencia por objetivos (*management by objectives*), y más adelante, la gerencia científica (*scientific management*) o la gerencia de la calidad total (*total quality management*). No obstante, la nueva gerencia pública va más allá y propone no sólo adaptar apropiadamente estas técnicas del sector privado, sino además compartir y adaptar ciertos valores del mundo empresarial como lo son la preferencia por mecanismos de mercado para temas de elección social, el respeto por el espíritu empresarial y el valor de la competencia. De este modo, la teoría de la nueva gerencia pública descansa

¹ En términos generales, los países anglosajones consideran la separación entre el Estado y la sociedad civil, con primacía de esta última, mientras que la tradición de Europa continental atribuye al Estado el papel de administrador de la sociedad. Olsen, J. y Peters, B. (1996), en *Lessons from experience: experiential learning in administrative reform in eight democracies*, Reading Mass: Adison Wesley.

marcadamente en teorías conocidas como la de elección pública (*public choice*), la teoría del agente-principal y el análisis de los costos transaccionales².

- 1.4 Uno de los principios clave dentro de la nueva gerencia pública es la consecución de una gestión orientada a los resultados³, en la que se evalúan y se financian los resultados (*outcomes*) y no únicamente los insumos (*inputs*). Los gobiernos que adoptan esta estrategia miden el rendimiento de las agencias públicas y su fuerza laboral, fijan metas y recompensan a las que alcanzan o exceden sus metas. Así, el gobierno se concentra principalmente en alcanzar las metas del sector público y no solamente en controlar los recursos gastados para realizar esa labor⁴.
- 1.5 La gestión por resultados, sin embargo, no es tarea fácil de implantar en el sector público debido no sólo al complejo paso de un sistema a otro, con todo lo que ello implica en términos de apoyo político, liderazgo, cambio cultural, nuevos procesos, etc., sino además debido a los denominados problemas inherentes a la provisión de servicios de la burocracia⁵. Dichos problemas han sido identificados por la literatura técnica como ineficiencia X o pérdidas de agencia, y se refieren a la menor eficiencia originada en los costos de transacción de las estructuras públicas debido a: (i) la dificultad para medir los productos y por ende el desempeño de los funcionarios y las agencias públicas, así como la asimetría de información al interior de las entidades, y entre éstas y el ciudadano; (ii) la falta de competencia entre agencias, por ser en su mayoría servicios monopólicos, y (iii) la inflexibilidad de los controles ex-ante y, especialmente, de los sistemas de carrera pública⁶.
- 1.6 Adicionalmente, cabe preguntarse qué tipo de resultados se desea medir, lo cual genera a su vez complejidades mayores. En este sentido, es posible definir por lo menos tres niveles analíticos diferentes⁷: (i) macro, en el que los resultados se relacionan con las políticas públicas que por lo general se resumen en los planes nacionales de desarrollo de cada gobierno; (ii) meso, que considera el desempeño de las organizaciones y programas públicos y donde generalmente los resultados se refieren a la función gerencial del planeamiento estratégico, y (iii) micro, relacionada con la gestión de los recursos humanos con resultados relacionados con el desempeño de los empleados públicos. Un sistema integrado orientado a la

² Denhardt, R. (2004), *Theories of Public Organization*.

³ Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), en su libro *Reinventing Government*, identifican diez principios para la reforma hacia la nueva gerencia pública, siendo la gestión por resultados uno de ellos. Osborne, D. y Plastrik, (1997) en su libro *Banishing Bureaucracy* también profundizan sobre estas ideas.

⁴ Es preciso anotar que los críticos de la nueva gerencia pública argumentan que ésta no introduce la dimensión política, sin la cual los cambios no son sostenidos, especialmente en los países en los que no se da una división muy clara entre el poder político y la administración pública.

⁵ La gestión por resultados también hace explícitos las metas que los gobiernos se imponen –así como su incumplimiento- reduciendo por ello la discrecionalidad política, lo que impone barreras para introducirla en las administraciones públicas.

⁶ Weimer, D. y R Aidan (1999). *Policy Analysis. Concepts and practice* (3ra. edición). pp. 183-185

⁷ Cunill N. y Sonia Ospina (2003). “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.

gestión por resultados tendría que considerar la incorporación e interrelación de estos tres niveles de evaluación.

1.7 En la práctica las naciones avanzan hacia un esquema de gestión por resultados apoyados en distintos enfoques, pudiendo definirse por lo menos tres de ellos:

- a. Enfoque centralista, cuando se opta por implantar un plan global de gestión estratégica, donde la evaluación de la gestión es clave y se le incorpora a la par de los procesos de planificación, presupuesto y ejecución de los recursos públicos. Bajo este punto de vista generalmente se crea un programa al más alto nivel, desde donde se coordinan las acciones en los distintos ministerios o unidades organizacionales, tratando de abarcar los tres niveles de resultados pero con mayor énfasis, al menos al inicio, en el macro.
- b. Enfoque presupuestario, el que ocurre cuando se prefiere centrar la atención en la reforma del proceso presupuestario como eje de la gestión por resultados, en vista de que su papel de asignador de recursos facilita la influencia sobre los incentivos y comportamientos de los agentes. De este modo, esta opción se centra principalmente en el nivel analítico meso y desde el presupuesto se pretende inducir cambios en la gestión y el desempeño de las organizaciones. El desarrollo final de este enfoque se resume en el denominado Presupuesto por Resultados (PPR).
- c. Enfoque no integrado, el que se implanta cuando no se cuenta con el apoyo político para reformas trascendentales o con la base técnica para implantar un programa a nivel transversal en todo el sector público. En este caso, que pudiera ser o no centralista, se establecen algunos instrumentos puntuales en ciertos organismos del Estado dirigidos a mejorar la gestión de estos recursos en el marco de sus competencias, pero sin el objetivo de aplicarlos a todo el aparato estatal debido a los obstáculos antes descritos. Por lo general, los resultados que se evalúan bajo este enfoque se circunscriben a los niveles meso y micro.

1.8 En vista de que esta consultoría se centra en una herramienta de gestión impulsada desde la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP), se desarrollan algunos conceptos teóricos adicionales a este respecto.

2. El Presupuesto por Resultados como herramienta de gestión

1.9 Las reformas más avanzadas relacionadas con el sistema presupuestario se relacionan con el denominado Presupuesto por Resultados, instrumento característico de la nueva gerencia pública que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados alcanzados por cada una de las instancias de gobierno o unidades ejecutoras, otorgando una mayor flexibilidad en el uso de recursos corrientes al cambiar el ámbito de control de los insumos a los resultados. A su vez, esa mayor flexibilidad va de la mano y justifica la rendición

de cuentas (*accountability*), en vista de que los responsables o gerentes cuentan con las herramientas básicas para influir sobre el logro de los productos.

- 1.10 El PPR es un sistema que contiene una especie de círculo continuo e integrado entre la formulación, discusión, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, con la característica de que esa evaluación analiza resultados y a su vez incide sobre la formulación del año siguiente, y así sucesivamente. Además, como parte del sistema, en cada etapa del proceso de PPR existen herramientas propias que facilitan el funcionamiento de un esquema hacia resultados, como lo pueden ser el soporte tecnológico para una administración financiera integrada o el diseño de incentivos adecuados para el cumplimiento de metas. Los PPR van más allá de la mera asignación de recursos públicos y control de gastos, para convertirse en una herramienta de gestión al evaluar productos y resultados relacionados con los usuarios o beneficiarios finales.
- 1.11 Si bien en teoría el PPR pudiera aparecer como una alternativa óptima para asignar recursos públicos de manera eficiente, en la práctica su implementación es compleja y por ello pocos países cuentan con esta herramienta debidamente implantada⁸. En efecto, las necesidades inherentes para el funcionamiento de los PPR son amplias y variadas. Más allá de la decisión política y el liderazgo necesario para implantar el sistema, lo cual genera siempre resistencias al interior del gobierno debido a intereses creados, se requiere desarrollar otro grupo de herramientas de apoyo, las cuales también presentan sus propias complejidades.
- 1.12 En primer término, se requiere contar con un presupuesto por productos (*product or activity based budgeting*), es decir, dejar de lado la naturaleza incremental de la mayoría de presupuestos programáticos⁹ y definir los productos (bienes y servicios), y sus respectivos costos, que cada instancia o unidad ejecutora va a proveer. La existencia de un presupuesto por productos es un instrumento eficaz para identificar posibles duplicaciones de funciones y para facilitar la evaluación de los resultados de cada instancia pública. La relación entre los insumos (gastos de personal, materiales, etc.) y sus productos (número de fiscalizaciones, número

⁸ Schick, A. (2001) en *The changing role of the central budget office*, OECD, *Journal of Budgeting*, señala que la asignación de recursos en función de los resultados a alcanzar es una propuesta atractiva y bien conocida, pero con la que no se ha conseguido avanzar todo lo esperado. Rose, A. (2003) en *Results Orientated Budget Practices in OECD Countries, Working Paper 209, Overseas Development Institute*, menciona que países como Nueva Zelanda, Francia y Canadá avanzan hacia un esquema de presupuestos por resultados de manera gradual e iterativa, complementando y adaptando los sistemas existentes, mientras que Australia ha sido probablemente el único país que adoptó un cambio radical.

⁹ Los presupuestos programáticos o tradicionales se enfocan en los insumos y se orientan hacia cuántos recursos, personal, equipos, etc. están disponibles para cada programa o ministerio. Caiden, N. (1988) en *Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined, Public Administration Review*, señala que los presupuestos tradicionales tienen las siguientes características: (i) generan persistentemente déficit fiscales como reflejo del crecimiento del Estado; (ii) resultan en presupuestos impredecibles y difíciles de controlar; (iii) producen un aumento incremental de un presupuesto que además no está atado a estrategias; (iv) se concentran en insumos y no en productos ni resultados; (v) generan una perspectiva de corto plazo; (vi) producen rigideces y desperdicios debido al poco incentivo para la eficiencia; (vii) involucran una contabilidad de caja (cash) que origina un manejo de activos débil; y (viii) usan información débil sobre costos, productos y resultados.

de potenciales usuarios atendidos, etc.) no es una práctica común y, por supuesto, trae consigo fuertes requerimientos de adaptación a procesos específicos y de información como, por ejemplo, la adecuada definición y cuantificación de los productos (lo cual además involucra la calidad de los recursos humanos), el cálculo de la ejecución presupuestaria basada en devengados y no en caja para así precisar el verdadero costo de los productos, el desarrollo de sistemas de costeo apropiados como el denominado *activity based costing*, o la existencia de un sistema de administración financiera que incluya los clasificadores apropiados para los productos y que esté integrado a otros sistemas como el del tesoro, contabilidad y crédito público. Todo ello implica cambios de procesos y hasta culturales en la agencia encargada del presupuesto nacional y en los sistemas de auditoría. Incluso se requieren cosas obvias aunque no por ello fáciles de realizar, como capacitar a los legisladores para que realicen su análisis y propuestas en función a productos y no sólo a programas.

- 1.13 En segundo lugar, es necesario atar esos productos a resultados que provienen de la misión y la visión del Estado de cada país. Ello no es tarea fácil debido a los inherentes problemas de atribución de este tipo de ejercicio, i.e. los productos están bajo el control del gerente o responsable público, pero los resultados no lo están. Si bien en teoría el logro de un producto puede ser la causa de alcanzar un resultado, esa causalidad es difícil de probar en la práctica debido a que los resultados obtenidos por lo general responden a una serie de factores y eventos que van más allá de los productos previstos. Por ejemplo, el aumento de las exportaciones (un resultado) puede ser atribuido a la construcción de una carretera hacia el puerto (un producto), pero también puede deberse a otros factores como el aumento de la demanda internacional, el incremento de precios, la recesión en un país competidor, etc. Discernir entre estas alternativas puede ser complejo, así es que imaginarse este ejercicio para todos los resultados que incluya un presupuesto es casi imposible¹⁰. Por otra parte, además de la atribución, existen problemas de tiempos, toda vez que muchas veces los resultados tardan más tiempo en concretarse que los productos, por lo que un enlace adecuado entre ambos indicadores debe ser incorporado en un esquema de PPR multi-anual.
- 1.14 En tercer término, un PPR debe incluir en su concepción criterios, procesos e incentivos apropiados. No basta con contar con la herramienta presupuestaria adecuada (presupuesto por productos) puesto que los productos podrían no estar resolviendo los problemas de política, por lo que es necesario integrar esa herramienta a la gestión pública y emplear la información para la toma de mejores decisiones. Ello requiere definir, entre otras cosas, el tipo de costo que compone los productos (¿se incluye, por ejemplo, el costo del capital?), los criterios para evaluar a los agentes¹¹ y el mecanismo de premios y castigos¹². Estas dos últimas

¹⁰ Una manera de reducir el problema de atribución es definiendo indicadores intermedios entre productos y resultados, una suerte de “resultados intermedios” que sean más atribuibles a los productos. Nuevamente, esta opción genera una carga de trabajo considerable y su adopción sugiere un análisis costo-beneficio.

¹¹ Por lo general, los criterios quedan plasmados en procedimientos de evaluación objetivos basados en indicadores preestablecidos y sus respectivas metas, cuya definición a su vez es generalmente compleja.

precisiones toman la forma de contratos de resultados, es decir, de acuerdos formales que especifican los resultados en términos de productos y servicios, así como los medios en que se basará la evaluación.

- 1.15 Además de estas definiciones, hay retos de implementación como lo constituyen la necesidad de un sólido soporte tecnológico que incluya todas las precisiones del caso (integración de la administración financiera, sistemas de seguimiento, etc.), la requerida flexibilidad laboral en la carrera pública, toda vez que los encargados de los productos en las unidades ejecutoras deben tener la facilidad de contratar a su propio personal y fijar los sueldos correspondientes (cada agencia tendría una mayor discrecionalidad sobre su gasto corriente), o la flexibilidad en el sistema de contrataciones públicas, todo ello bajo un marco legal debidamente diseñado. Aún más, un PPR debe sustentarse en una división clara y coherente de la división de competencias y funciones en las instituciones públicas y en las oficinas de presupuesto y auditoría, elementos que se reconocen como la base del éxito del modelo neozelandés. Como ya se mencionó, el PPR es un sistema que abarca más allá de la simple asignación de recursos vía el presupuesto¹³.

B. Los Convenios de Administración por Resultados¹⁴

1. Conceptualización

- 1.16 Los CAR son un instrumento dirigido a mejorar la eficiencia del gasto público que incluye compromisos e incentivos para una mejor gestión basada en resultados. En términos generales, los CAR identifican algunas metas cuantificables en un período determinado de tiempo, cuyo cumplimiento genera recompensas y el incumplimiento ocasiona castigos. El acuerdo se concreta principalmente entre una instancia pública superior y rectora, que casi siempre maneja y define la recompensa (el principal), y otra instancia subordinada encargada de ejecutar recursos y mandatos (el agente). En este sentido, los CAR así definidos intentan principalmente medir y mejorar la gestión en un nivel meso, aunque naturalmente se puede replicar su uso para otros niveles de análisis.
- 1.17 Una de las mayores ventajas de los CAR es que minimizan el incentivo perverso de los presupuestos tradicionales en el sentido de que una agencia o unidad

¹² Las recompensas se relacionan principalmente con elementos propios del presupuesto, tales como la prioridad o protección presupuestaria, el aumento del presupuesto o el incremento en la flexibilidad en el uso de recursos. Las sanciones también guardan esta relación, aunque la más directa por lo general es el despido del responsable de la unidad ejecutora, toda vez que en los sistemas de PPR esos responsables son gerentes contratados por períodos cortos, bien remunerados y cuya permanencia en el cargo depende de sus resultados. Naturalmente, los gerentes tienen discrecionalidad para contratar a sus empleados y fijar sus remuneraciones.

¹³ Un análisis detallado sobre el diseño e implantación de los PPR se encuentra en Zapico, E. “Desarrollo integrado de la evaluación y presupuesto por resultados: un camino largo y pedregoso con destino incierto”, en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*, CLAD, 2005.

¹⁴ En términos teóricos de este capítulo, se emplean como sinónimos los términos convenios de administración por resultados, convenios de gestión o convenios de desempeño, en vista de que las definiciones se adaptan a cualquiera de estos rótulos.

ejecutora eficiente, que alcanza sus logros a un menor costo, podría ser penalizada al año siguiente por no haber ejecutado todo el presupuesto asignado. Asimismo, la adopción de CAR no supone necesariamente la preexistencia de un esquema nacional de presupuesto por productos ni de flexibilidad laboral total (aunque ello es, por supuesto, deseable), y en cierto sentido podría replicar los objetivos de los PPR con ciertas restricciones¹⁵, en una menor escala y en un ambiente más focalizado. Por lo general los CAR, cuando no están insertados en un esquema de PPR, son acuerdos voluntarios y no abarcan al universo de unidades ejecutoras.

- 1.18 Los CAR basan el éxito de sus resultados en la correcta definición de los indicadores de gestión o desempeño que van a activar los premios o castigos, mientras que el éxito en términos de aceptación depende del esquema de incentivos para su cumplimiento. Así, su éxito total estará restringido en la medida en que no exista un presupuesto por productos (que provee indicadores) y no haya flexibilidad laboral (que facilita los incentivos). Aún superados esos obstáculos, el éxito final de los CAR debe medirse en cuanto se conviertan en instrumentos para la “gestión del desempeño”, es decir, en la medida en que la información contenida en los indicadores de desempeño se utilice para aprender y tomar decisiones en un nivel estratégico, i.e., cuando se convierten en una verdadera herramienta de gestión.

2. Racionalidad

- 1.19 Los CAR se constituyen en una herramienta para inducir la gestión por resultados en el sector público. La razón activadora (*trigger*) para la existencia de estos convenios puede resultar de cualquiera de los tres enfoques planteados anteriormente. Bajo un enfoque centralista, la gestión estratégica global se apoya en la suscripción de convenios de gestión en los que se definen indicadores, generalmente relacionados con los resultados de las políticas públicas, para medir las distintas facetas de una buena gestión. Los casos de los programas implantados en Colombia (compromisos de gestión de SINERGIA) y Costa Rica (convenios de gestión del SINE) se adaptan a este enfoque.
- 1.20 Por su lado, las dificultades y la demora para implementar PPR puede inducir a que se adopten CAR en una especie de “segundo óptimo”. En principio, un esquema de PPR involucra la firma de convenios de resultados, con premios y castigos, con cada una de las unidades ejecutoras. Ante la ausencia de un esquema de PPR por las complejidades antes mencionadas, la existencia de CAR explícitos y *ad-hoc* intenta suplir la función asignadora de recursos, aunque no de

¹⁵ Si no existe un presupuesto por productos, no resulta sencillo definir y evaluar los indicadores y metas apropiadas para cada una de las unidades ejecutoras, toda vez que los mismos tendrían que definirse y “negociarse” individualmente y existe información asimétrica entre el agente y el principal. Asimismo, si no hay flexibilidad laboral total, el sistema de incentivos queda restringido al no poder cambiar los sueldos como variable de corrección y la justificación para la rendición de cuentas disminuye toda vez que el responsable de los productos no puede disponer de sus insumos de la manera que mejor le parece. Por ello, se afirma que los CAR no son un sustituto perfecto de los PPR.

manera perfecta. El caso de los programas de mejoramiento de la gestión en Chile o de los CAR en el Perú, ilustran de alguna manera este enfoque.

- 1.21 Por otra parte, la ausencia de apoyo político, la rigidez en el mercado laboral o la carencia de una sólida base técnica, ocasionan que en ciertos casos se desarrollen CAR en sectores específicos y aprovechando liderazgos focalizados. Este puede ser el caso de los convenios de gestión que se implantaron en el Perú a finales de la década pasada bajo la órbita de la OIOE y el FONAFE, y que se circunscribieron a sólo una parte del aparato público sin el ánimo de replicarlos al resto del Estado.

3. Tipología

- 1.22 Los indicadores de desempeño y sus respectivas metas en los CAR se definen desde dos puntos de vista. La dimensión del indicador delimita si se está midiendo la eficacia, la eficiencia, la economía (ahorro) o calidad de los servicios. El ámbito de control define si lo que se está midiendo en un proceso, un producto o un resultado. Ambas dimensiones dan lugar a una variedad de indicadores (en este caso, por lo menos doce tipos) y la predominancia de uno u otro definirá la característica principal de los CAR. A ello habría que añadir el tipo de recompensa inherente a los CAR, pudiendo definirlos como aquellos que premian con protección presupuestaria, con mayor presupuesto o con mayor flexibilidad en el uso de recursos¹⁶. Como se verá en la sección próxima, la aplicación de los CAR o herramientas similares varía en los distintos países.
- 1.23 Los CAR también pueden tipificarse por los actores involucrados en el contrato o convenio, es decir, por la definición del principal y el agente. Por lo general, los CAR se acuerdan entre la instancia encargada del programa de gestión o del presupuesto nacional y las unidades ejecutoras del mismo, pero pueden existir variaciones como CAR entre los ministerios y sus unidades ejecutoras, entre los responsables de las unidades ejecutoras y su personal, entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, o entre una unidad ejecutora y un contratista independiente. Por ejemplo, en Nueva Zelanda se emplean todos estos tipos de convenios o contratos intentando abarcar los niveles macro, meso y micro. La revisión de la experiencia internacional permite definir tipologías en función a casos prácticos y reales.

C. Experiencias internacionales

- 1.24 Gradualmente, los países están adoptando algunos de los mecanismos e instrumentos propios de la nueva gerencia pública. Muchas naciones desarrolladas cuentan con presupuestos por productos y algunas están perfeccionando sus procesos para ir hacia un PPR y, en ese ámbito, los convenios

¹⁶ Así, en teoría podrían existir por lo menos 36 tipos de CAR en función a la dimensión del indicador, el ámbito de control y el sistema de incentivos. Ello se multiplica si se añaden las posibles combinaciones al interior de estas tres características, como por ejemplo un CAR con indicadores de eficacia y eficiencia, basado en resultados y con incrementos presupuestarios como recompensa.

de gestión son una parte importante dentro de un esquema general de gestión por resultados. En América Latina, coexisten diversos enfoques para la gestión por resultados. A continuación se presenta brevemente la experiencia de dos naciones desarrolladas que implantan convenios de gestión por resultados dentro del esquema general de PPR, y de cuatro países de América Latina que utilizan el instrumento bajo los distintos enfoques analizados pero lejos de incorporarlo bajo esquemas de PPR.

1. Países de la OECD

a) Nueva Zelanda

- 1.25 Con la elección del gobierno laborista en 1984, Nueva Zelanda empezó una reforma estructural de la administración pública que se tradujo en privatizaciones y un cambio radical en la administración financiera. Las reformas se centraron en la creación de incentivos para alcanzar lo que se esperaba de los administradores del sector público, entre las que se incluyeron: dar mayor responsabilidad a los jefes de los departamentos asociados con mayores recompensas y castigos; reducir el control en insumos; poner énfasis en la especificación de productos, ampliamente definidos; e introducir sistemas de información para medir los resultados.
- 1.26 En el sistema neozelandés, donde predomina el esquema teórico de principal-agente, los gerentes de las unidades ejecutoras son responsables por la concreción de los productos, los cuales son definidos por los respectivos ministerios los que, por ello, son a su vez responsables por los resultados. Así, el difícil enlace entre productos y resultados recae sobre los ministros, dentro de un esquema que facilita la rendición de cuentas. Sin embargo, debe anotarse que en la práctica las expectativas han excedido a lo realizado debido precisamente a la dificultad de definir *outcomes* y atribuirlos directamente a *outputs*¹⁷.
- 1.27 En el sistema neozelandés predomina los contratos y éstos se dan entre distintos tipos de principales y agentes¹⁸. Se trata de acuerdos formales en los que los ministerios especifican el monto de dinero que van a pagar por los productos, así como el rendimiento esperado de los gerentes de sus unidades ejecutoras y sus subordinados. Por lo general, los contratos son con individuos y contienen una variedad de recompensas. Los individuos son responsables por su agencia o

¹⁷ De acuerdo a Rose (2003). Asimismo, Schick (1998) señala que el modelo neozelandés está más orientado a productos que a resultados, elemento que es reconocido por Rose (2003) quien arguye además que el modelo neozelandés sigue en plena implementación y que camina hacia un mayor enfoque de resultados. El caso australiano es quizás el más orientado a resultados.

¹⁸ El modelo neozelandés también es conocido como el *new contractualism* por la predominancia de contratos entre el principal y los agentes. Según Rose (2003) quien cita a Laking (1999), sólo Islandia, Singapur y Mongolia han adoptado elementos clave del modelo neozelandés, y existe cierto consenso en que dicho modelo es difícil de adaptar en países en desarrollo. Por ejemplo, Schick (1998) en *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms*, *World Bank Research Observer*, menciona las condiciones especiales de Nueva Zelanda e incluso señala por qué sería difícil imponer un modelo así en un país como el Perú, el cual se caracteriza por su alta informalidad.

unidad ejecutora y tienen los grados de libertad para decidir sobre los precios y la composición de sus insumos. Por ello la naturaleza del contrato individual y no uno institucional; en el fondo se trata de contratos de empleo. Además, de esta manera se define perfectamente la rendición de cuentas, i.e. el individuo (agente) es el responsable por rendir cuentas ante el principal.

- 1.28 Este tipo de contrato se da por lo general entre un ministerio y su respectiva unidad ejecutora (nivel meso) o, mejor dicho, entre el encargado del ministerio (el *chief executive* del servicio público de ese ministerio) y el gerente (*chief executive* de la unidad ejecutora). Además, el gerente de la unidad ejecutora también firma contratos de rendimiento con sus respectivos oficiales (nivel micro)¹⁹. Las recompensas varían y por lo general toman la forma de aumentos salariales y promociones (el servicio civil es sinónimo de prestigio en Nueva Zelanda), mientras que las sanciones se traducen por lo general en no-recompensas o simplemente despidos, debido a la flexibilidad laboral existente y a la naturaleza de los contratos que mayormente son de corto plazo.
- 1.29 Los indicadores en este tipo de contrato son de productos, por los que los gerentes son enteramente responsables. La definición de los indicadores en Nueva Zelanda sigue la denominada característica SMART por su sigla en inglés²⁰, es decir, tienen que ser específicos, medibles, alcanzables, enfocados en resultados y enmarcados en un período de tiempo.
- 1.30 En años recientes, la Tesorería ha buscado clarificar sus relaciones con los Ministerios a través de: (i) el establecimiento del núcleo de expectativas de resultados que son comunes a todos los ministerios; (ii) la emisión de un escrito de relaciones anuales que deje de ser un diseño particular de la Tesorería y se valoren los resultados del ministerio; y (iii) un escrito anual de retroalimentación donde se examinen los resultados especificados en la misiva de relaciones²¹.
- 1.31 Los lineamientos establecidos, así como el marco institucional que ha dado respaldo a las reformas, han permitido identificar a los actores involucrados, las responsabilidades respectivas y los objetivos que se deben seguir, permitiendo una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos y flexibilidad para su administración.

b) Reino Unido

- 1.32 En el Reino Unido existe un instrumento denominado Acuerdo de Servicio Público (*Public Service Agreements - PSA*), el cual fue instituido en 1998 como parte integral dentro del marco del gasto público con el objetivo de asegurarse que

¹⁹ Por ejemplo, es notable el acuerdo que se llegó en 1999 con los maestros, quienes aceptaron contratos bajo los cuales se evalúa su rendimiento anualmente sobre la base de indicadores.

²⁰ SMART viene de *specific, measurable, achievable, result-focused and time-bound*.

²¹ Organization For Economic Co-Operation And Development (OCDE), 1997, “*La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*,” Ministerio de Administraciones Públicas; Madrid, España,

los servicios públicos entreguen valor por el dinero (*value for money*) y que se obtengan resultados a cambio de los recursos gastados. Este instrumento sirvió para pasar de un análisis de insumos a uno de productos y resultados. Los principios de los PSA son: (i) metas claras y enfocadas a resultados con una visión de largo plazo; (ii) devolución de responsabilidad a los que proveen los servicios públicos con una gran flexibilidad y discrecionalidad para innovar y con incentivos para asegurarse que las necesidades de la comunidad sean satisfechas; (iii) arreglos independientes y efectivos para las auditorías e inspecciones con el fin de mejorar la rendición de cuentas; y (iv) transparencia acerca de los logros, con una mayor información acerca del rendimiento en el nivel local y nacional.

- 1.33 Los PSA son acordados entre el Tesoro y los 20 departamentos (ministerios) del gobierno central, definiéndose individualmente metas (*targets*) basadas en resultados²². En un principio, el número de metas sobrepasaba las 250, pero hacia 2005 se definieron únicamente 110 metas (poco más de 5 metas por agencia) demostrando un mayor enfoque en las prioridades del gobierno. Las agencias involucradas poseen la mayor flexibilidad y libertad para decidir la manera en que van a entregar los servicios. De este modo, los PSA definen las prioridades del gobierno basándose en los resultados que realmente le interesan al público, efectuándose evaluaciones anuales que son ampliamente difundidas y publicas en internet.
- 1.34 Cada PSA es relativamente simple en su estructura. Contiene el propósito (*aim*) del departamento descrito en una línea, los objetivos que se buscan y por cada objetivo, las metas que se pretenden alcanzar (*performance targets*), las cuales incluyen una cifra (generalmente en términos de porcentaje) y el año en que se estima alcanzarla. También se especifica la persona que está encargada de la entrega de los servicios (el ministro o secretario, mayormente), y en los casos en que se involucre a más de un responsable en el logro de la meta, ello queda registrado en el PSA. Adicionalmente, el PSA menciona que cada departamento también tiene que cumplir con las metas que se estipulen en la “revisión del gasto” (*spending review*) o programación multianual, el cual se prepara cada dos años y define los planes de gasto del gobierno para los próximos tres años. Este marco debe ser consistente con el presupuesto de la nación que se elabora anualmente.
- 1.35 Los PSA no se circunscriben al gobierno central, sino que además pueden ser suscritos con gobiernos locales (*councils* o *boroughs*), los denominados LPSA. Estos acuerdos se instituyeron en 2000 firmándose 20 acuerdos piloto que abarcaban el período 2001-2004 y otros 126 acuerdos en los años subsiguientes²³. En diciembre de 2003 se reformularon los LPSA en los llamados LPSA de segunda generación (LPSA-2G), que contienen un mayor foco en los problemas locales. En 2004 se firmaron tres LPSA-2G que abarcan el período 2004-2007²⁴.

²² El listado de los PSA para 2005-2008 se encuentra en la dirección siguiente: http://www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr04/psa/spend_sr04_psaindex.cfm

²³ Véase: www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=5621&l=4

²⁴ Véase: www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_control/documents/contentservertemplate/odpm_index.hcst?n=6208&l=4

Los pasos que siguen los LPSA-2G son los siguientes: (i) el gobierno local prepara su estrategia de LPSA; (ii) se acuerda la estrategia entre la autoridad local y el gobierno central, en términos de las prioridades y los grandes objetivos; y (iii) se negocian los acuerdos sobre los indicadores de resultados, el rendimiento que será sujeto de recompensa y la manera en que el gobierno central colaborará en el logro de las metas²⁵.

- 1.36 Los LPSA-2G tienen las mismas características que los PSA, aunque incluyen un mayor detalle sobre los indicadores y metas y contienen además la recompensa estipulada en el caso en que se alcancen las metas establecidas, la cual por lo general toma la forma de una donación o transferencia presupuestaria hacia el gobierno local de hasta 2,5% de su presupuesto y que se materializa en función al cumplimiento de cada una de las metas, es decir, pueden haber transferencias parciales por cumplimiento de ciertas metas y no de otras, siempre y cuando se alcance un mínimo de metas (un 60%, usualmente). Las metas se fijan por un plazo generalmente de tres años y los pagos pueden acordarse en cuotas anuales y tomando en cuenta la ponderación de las metas. La sanción no es explícita pero se deduce que es la cancelación de la transferencia monetaria. Los LPSA-2G son suscritos por las autoridades locales y representantes del Vice-Primer Ministro y de los Ministerios involucrados.

2. Países de América Latina

a) Argentina

- 1.37 La Ley de Administración de Recursos Públicos, aprobada en 1999, introdujo por primera vez el concepto de gestión por resultados en la legislación argentina. Se creó la figura de los acuerdos -programas como contratos por resultados entre el Jefe del Gabinete de Ministros y las máximas autoridades de los organismos- y entre estos y sus niveles directivos. A través del mismo se establecen compromisos de las instituciones de cumplir con determinados objetivos y políticas y como contrapartida el Jefe de Gabinete está autorizado a otorgar cierta flexibilidad en la administración de sus créditos, así como incentivos tanto para la administración como para sus funcionarios y empleados.
- 1.38 Se encomendó a la Secretaría para la Modernización del Estado de la Vicepresidencia de la Nación, el diseño del Sistema Nacional de Modernización del Estado, contando con el apoyo del Banco Mundial. Uno de los objetivos prioritarios del Gobierno Nacional en materia de gestión administrativa era potenciar la transparencia y receptividad del Estado hacia los ciudadanos, optimizando el uso de los recursos humanos y materiales que ellos financian a través del cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En este proceso se buscaba comprometer a la totalidad de las dependencias de la Administración Pública Nacional y a los agentes afectados a la atención al público, a fin de lograr la efectiva satisfacción del ciudadano, teniendo en cuenta que detrás de cada

²⁵ Véase: www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/downloadable/odpm_locgov_025981.pdf

trámite hay una necesidad o un derecho y que toda demora ocasiona un perjuicio. Uno de los instrumentos para cumplir con estos objetivos fue el Programa de Carta Compromiso con el Ciudadano (CCC), iniciado en 2000²⁶.

- 1.39 El Programa CCC, bajo responsabilidad conjunta de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura del Gabinete de Ministros y de la Secretaría para la Modernización del Estado, busca mejorar la relación de la administración pública con los clientes-ciudadanos y potenciar el derecho a ser escuchados, informados, respetados y a recibir una respuesta o solución a sus problemas. La Carta Compromiso es un documento donde se explica a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, se informa sobre los servicios que presta la organización y la forma de acceder a ellos, se compromete a prestar esos servicios con determinados niveles de calidad (estándares sobre rapidez o sencillez, por ejemplo), se fijan los mecanismos para la presentación de las quejas y sugerencias y se establecen los mecanismos de corrección, apelación y reparación cuando la organización no puede cumplir con los compromisos asumidos.
- 1.40 Los organismos oficiales que deciden participar deben firmar un convenio con el Poder Ejecutivo Nacional y elaborar un plan en el cual se les explica a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, se les informa sobre los servicios que presta la organización y la forma de acceder a ellos. De esta forma, se genera un compromiso a prestar sus servicios con determinados niveles de calidad. Cada organismo adherido explicita a los ciudadanos sus derechos y obligaciones, les informa sobre los servicios que presta y la forma de acceder a ellos, se compromete a cumplir con determinados estándares de calidad, fija las modalidades para la presentación de las quejas y las sugerencias y establece los mecanismos de corrección, apelación y reparación, cuando la organización no puede cumplir con los compromisos asumidos.
- 1.41 Sobre las CCC firmadas se desarrolla un seguimiento y monitoreo de los estándares y mejoras comprometidas, procedimiento que permite evaluar y calificar a cada organismo. La ejecución de las CCC se centra en el desarrollo de cinco actividades principales: (i) sensibilización sobre los principios y metodología de aplicación; (ii) diseño y elaboración de estándares para la medición y monitoreo de la gestión en cada organismo; (iii) especificación de las características de cada servicio en documentos de difusión pública en todos los niveles; (iv) diseño, implementación y monitoreo periódico y sistemático del sistema de quejas y los sondeos de satisfacción del usuario; y (v) elaboración, planificación y aplicación de estrategias de difusión y participación pública.
- 1.42 El Programa CCC se inicia con la firma de un acuerdo entre el organismo prestador de servicios y la Subsecretaría (como unidad coordinadora central del Programa), seguido por un plan de implementación. La Carta en sí es un documento público en el cual el organismo prestador de servicios se compromete a mantener una serie de estándares, entre otros: (i) explicar públicamente los

²⁶ Véase el decreto de creación en: http://www.oas.org/juridico/spanish/arg_res63.doc.

derechos y obligaciones de los usuarios; (ii) informar a los usuarios sobre los servicios y los medios para acceder a ellos; (iii) comunicar a los usuarios el nivel de calidad esperado; (iv) fijar los mecanismos para la presentación de quejas y sugerencias; y (v) establecer los procesos de corrección (incluida la apelación y compensación) para aquellos casos en que el organismo no cumple sus compromisos.

1.43 La implementación y formalización de la CCC, implica el desarrollo por parte de los organismos de cuatro componentes principales:

- a. Estándares de Calidad de Servicios. Se busca establecer y dar a conocer los niveles de los servicios que los clientes/ciudadanos pueden razonablemente esperar. Asimismo, supone la difusión periódica del rendimiento real alcanzado en la calidad de los servicios comparándolos con los estándares establecidos. La fijación de los estándares de servicio requiere que la organización determine previamente los factores o atributos de calidad que deben poseer cada uno de los servicios en función de las expectativas y necesidades del ciudadano. Asimismo, requiere la construcción de indicadores que permitan monitorear su desempeño y verificar los resultados finales obtenidos (cumplimiento de los estándares).
- b. Sistemas de información al ciudadano. Supone el establecimiento de un sistema de información destinado a los ciudadanos que les permita conocer en forma sencilla y clara: (i) los servicios que brinda el organismo y las formas de acceso a los mismos; (ii) sus derechos y obligaciones; (iii) el nivel de desempeño de los servicios de la organización; (iv) las formas de participación existentes destinadas a influir sobre la toma de decisiones; y (v) conocer qué puede esperar de los servicios que brinda el organismo (acotando las expectativas).
- c. Modalidades de consulta y participación de los clientes/ciudadanos. Implica desarrollar políticas e instrumentos que propicien la participación de los clientes/ciudadanos. Impulsa las consultas a los ciudadanos, que deben realizarse tanto para diseñar el servicio como para orientar el proceso de mejora continua desde su perspectiva, y promueve la incorporación de los usuarios, en forma institucional, a los sistemas de gestión de los organismos. Debe tenerse en cuenta que el desarrollo del programa exige, como mínimo, la opinión de los clientes/ciudadanos en la definición de los atributos del servicio (para su diseño y producción de acuerdo a lo que ellos requieren), su opinión sobre los problemas que surjan al momento de la prestación (a través del sistema de quejas y sugerencias) y su opinión sobre los resultados (nivel de satisfacción por los servicios recibidos).
- d. Monitoreo y evaluación de las actividades y resultados para la retroalimentación, como base para la mejora continua. Supone la realización de evaluaciones sobre la capacidad de los procesos de producción del servicio y de los resultados (cumplimiento de los estándares y satisfacción de los

clientes/ciudadanos). Asimismo, implica la realización de un monitoreo permanente que permita realizar los ajustes necesarios para asegurar el cumplimiento de los estándares comprometidos para el período anual y una evaluación que sirva de base para la formulación de las propuestas de mejora para el período inmediato posterior.

- 1.44 Además, comprende la formalización de los canales de información sobre los resultados percibidos por los destinatarios de los servicios, como insumos principales para la toma de decisiones de mejora por parte de la Alta Dirección del organismo. Cada organismo prestador de servicios debe cumplir con las siguientes pautas de aplicación: (i) informar a los usuarios sobre la naturaleza, contenido, características y formas de prestación de los servicios que brinda el organismo y los requerimientos para acceder a los mismos; (ii) determinar los niveles o estándares de calidad actuales en la provisión de los servicios que se suministran a los usuarios y las metas cuantificables para su desempeño futuro; (iii) establecer un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento de los estándares sobre la base de un conjunto homogéneo de indicadores; (iv) realizar una amplia difusión de los resultados, en un lenguaje claro y accesible para el conjunto de la población; (v) establecer un sistema de quejas y reclamos, así como mecanismos de compensación por errores injustificados y/o incumplimiento de los compromisos asumidos; (vi) establecer mecanismos de consulta a los usuarios acerca de los servicios que aquellos demanden, sus sugerencias y opiniones para la mejora de los mismos.
- 1.45 Los organismos suscriptores de las CCC deben realizar un informe anual de avance que contiene los siguientes componentes críticos: (i) análisis de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño efectivo del servicio contrastándolos con los compromisos asumidos para el período bajo consideración; (ii) justificación de los desvíos o posibles incumplimientos que pudieran presentarse; (iii) metodología utilizada y resultados obtenidos en las consultas efectuadas a los usuarios y/o beneficiarios del servicio para el período bajo análisis; (iv) propuestas y alternativas para superar las dificultades encontradas en el período en consideración; y (v) proyección de los objetivos, niveles o estándares de servicios para el ejercicio inmediato posterior.
- 1.46 Hacia mediados de 2005, un total de 40 organismos se han adherido al Programa CCC y 30 de ellos han puesto en práctica la iniciativa a través de la firma de su Carta Compromiso. Considerando las segundas y terceras Cartas firmadas hasta el momento, que amplían las mejoras en los servicios, son 58 los documentos de CCC²⁷. Sobre ellos, se desarrolla un seguimiento y monitoreo de los estándares y mejoras comprometidas, procedimiento que permite evaluar y calificar a cada organismo.

²⁷ Véase : <http://www.sgp.gov.ar/CartaCom/index.htm>

b) Colombia²⁸

- 1.47 La Constitución de 1991, en su artículo 343, establece que debe diseñarse y organizarse un sistema de evaluación de la gestión y resultados de la administración pública bajo la responsabilidad de la entidad nacional de planeación (en la práctica el Departamento Nacional de Planeación, DNP). Bajo ese mandato, en 1994 se crea en el DNP el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión -SINERGIA- con el fin de contribuir al proceso de modernización del Estado. De este modo además se concreta la ampliación de las funciones del DNP más allá del ámbito de los proyectos de inversión pública, creándose la División Especial de Evaluación (DEE). Este programa ha sido apoyado por el Banco Mundial.
- 1.48 El sistema se diseñó para motivar y fortalecer en la práctica una gestión orientada a resultados, en la medida en que las acciones gubernamentales se hicieran públicas y los funcionarios tuvieran que rendir cuentas de una manera más transparente. Una característica importante del sistema es que se basa en la auto-evaluación, a partir de los objetivos, metas y parámetros de evaluación establecidos en los denominados Planes Indicativos. El diseño se basó, además, en la necesidad de evaluar la gestión para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo que cada gobierno propone, por lo que predomina un enfoque macro que es consistente con el concepto de una iniciativa centralizada en el DNP (y no necesariamente atada al presupuesto, al menos inicialmente) desde donde se pretende establecer lazos con el resto de sectores y dar coherencia política a la información recogida a través del sistema.
- 1.49 En un principio, el apoyo a SINERGIA era más declarativo que operativo. No es sino hasta 2000 cuando la dirección del DNP decide convertir al sistema en una piedra angular de la modernización del Estado y convierte a la DEE en la Dirección de Evaluación de Gestión y Resultados, fortaleciendo sus funciones e instrumentos y dándole al director un cargo equivalente al de viceministro.
- 1.50 Una de las herramientas clave del sistema es el Plan Indicativo, que es un instrumento de planeamiento estratégico que se aplica a la entidad y al sector. En el Plan Indicativo de la Entidad se especifican las metas y objetivos de la entidad para los próximos cuatro años, así como su relación con el Plan Nacional de Desarrollo. De este modo, el Plan de la entidad incluye los objetivos sectoriales que representan las prioridades de desarrollo, los compromisos adquiridos para cumplir con los objetivos sectoriales, los indicadores y metas que facilitan la medición y los recursos necesarios y su respectiva desagregación en proyectos. Cada Plan Indicativo se actualiza anualmente con base en auto-evaluaciones entregadas al Ministerio correspondiente, y éste a su vez las entrega al DNP.
- 1.51 Por su lado, el Plan Indicativo del Sector integra la información de los Planes Indicativos de sus respectivas entidades y es elaborado por funcionarios del

²⁸ Un extenso análisis al respecto se presenta en el capítulo de Ospina y Ochoa en Cunill y Ospina (2003).

ministerio correspondiente con apoyo de las unidades técnicas del DNP. Los objetivos sectoriales deben ser ponderados de acuerdo a su peso estratégico en la gestión del sector para cumplir con los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo. Las metas del año son los valores esperados de los indicadores a final de cada año, estableciéndose niveles sobresaliente, satisfactorio y mínimo o crítico para referirse al rango de valores esperados y miden niveles de cumplimiento del objetivo en términos del indicador. Estos valores se asignan sobre la base de las capacidades reales de éxito en el logro de cada objetivo teniendo en cuenta los recursos humanos, tecnológicos, presupuestario, etc. disponibles para el sector. En este caso, se habla de una evaluación descentralizada toda vez que, si bien las entidades se auto-evalúan, lo hacen con base en unos acuerdos previos con Sinergia. Por su parte, el DNP utiliza esta información, así como la proveniente de otros instrumentos, como base para la toma de decisiones sobre políticas públicas y asignación presupuestaria.

- 1.52 Sobre la base de los Planes Indicativos del Sector se elaboran fichas de seguimiento que a su vez sirven de insumo para la elaboración de compromisos de gestión que toman la forma de los denominados “compes de compromisos”. Estos documentos a su vez se someten a procesos de seguimiento y evaluación que afectan las decisiones de asignación presupuestaria futura.
- 1.53 En cuanto a temas metodológicos, desde 2001 SINERGIA diferencia las metas de los compromisos. Se estipula que las metas son los resultados que no dependen exclusivamente del agente, mientras que los compromisos son los resultados que dependen de la acción de un único sector. Por otra parte, se emplean tres tipos de indicadores: (i) de producto que miden la cantidad y calidad de los bienes y servicios provistos; (ii) de gestión o proceso; y (iii) de efecto o impacto. Otro elemento a destacar es la creación de las Hojas de Vida de los Indicadores, que se incluye en los Planes Indicativos y donde se recoge la historia y características de cada indicador, con el fin de mejorar la calidad de los mismos.
- 1.54 Una de las principales limitaciones de SINERGIA es su escasa relación con un sistema eficiente de incentivos que facilite su sostenibilidad y ayude a cambiar la cultura hacia una mejor gestión y hacia la evaluación. Existe una falta de sincronización entre los procesos de planeamiento, presupuesto y evaluación que afecta el impacto de un sistema como SINERGIA. En un período de cuatro años, el Plan de Desarrollo se elabora por lo general durante el primer año, y después hay que traducirlo a indicadores de gestión. Cuando se preparan los compes de compromisos, ya ha sido aprobado el presupuesto para el segundo año; por ello, la evaluación va después del presupuesto y no se le utiliza para asignar las prioridades del gasto. Además, nótese que los frecuentes recortes en el presupuesto de inversión en Colombia también afectan la financiación de las actividades y compromisos detrás de las metas, lo cual incide sobre planes desfinanciados que son difíciles de evaluar en esas circunstancias.
- 1.55 Además de los relacionados con SINERGIA, otro ejemplo de convenios de gestión lo constituyen los Planes de Reforma Económica Territorial (PRET), que

surgen a partir de 1997 a raíz de la crisis fiscal de las entidades territoriales. Los PRET son acuerdos de ajuste fiscal y de fortalecimiento institucional que las entidades territoriales se comprometen a cumplir, a cambio de los cual el Ministerio de Hacienda les provee de créditos de libre disponibilidad, en un esquema similar al que usa la banca multilateral (*policy based loans*).

- 1.56 Finalmente, debe destacarse que para 2005, Colombia ha presentado un primer ejercicio de lo que es un Presupuesto por Resultados para la Inversión. Este PPR que busca establecer un vínculo claro y directo entre la asignación de recursos, a través del Presupuesto de Inversión 2005, y los resultados en los objetivos, estrategias y programas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”. No busca sustituir al presupuesto financiero tradicional sino que, por el contrario, lo complementa con información que agrega valor al proceso presupuestal y reduce los costos de la planeación, ejecución, evaluación y seguimiento de las políticas públicas²⁹.

c) **Costa Rica³⁰**

- 1.57 Con el objetivo de mejorar la evaluación para extraer lecciones aprendidas y así mejorar la eficiencia del gasto y la calidad en la prestación de los servicios públicos, en 1994 se inició el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). Al igual que el caso colombiano, el cual fue usado como uno de los referentes, se buscó evaluar las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) desde una óptica centralizada. El Sistema se financió mayormente con recursos propios aunque se contó con asistencia técnica del BID.
- 1.58 El SINE se creó para promover una gestión pública por resultados y nace como una prioridad para la Presidencia de la República, lo que garantizaba el más alto apoyo político para su desarrollo. El Sistema cuenta con dos componentes: (i) evaluación estratégica, que busca evaluar los alcances del PND (nivel analítico macro), para lo cual se suscriben Compromisos de Resultado (CDR); y, (ii) auto-evaluación institucional, bajo la responsabilidad de cada gerente o encargado de la entidad pública, donde se evalúa el alcance de los objetivos de cada organización.
- 1.59 La evaluación estratégica ha sido el componente más desarrollado. Los CDR se suscriben entre el Presidente de la República y los responsables de las entidades públicas en el ámbito de las acciones vinculadas al PND (nivel analítico meso, aunque parcial), por lo que constituye además un acuerdo político en el que actúan como garantes los Ministros de Hacienda y de Mideplan. En el CDR se incluyen los compromisos anuales por parte de la institución y del gobierno y una matriz de desempeño que describe las acciones estratégicas a evaluarse y los indicadores de resultados asociados a cada acción estratégica, que pueden ser de proceso, eficacia, producto, efecto o impacto (estos tres últimos se le denominan

²⁹ Véase: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DEPP_Evaluacion_Politicas_Publicas/Presupuesto_Inversion_Por%20resultados_2005.pdf

³⁰ Un extenso análisis se presenta en el capítulo de Mario Mora en Cunill y Ospina (2003) y en el documento de Asdrúbal Fonseca en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0041203.pdf>

genéricamente como indicadores de resultados), así como el peso relativo de los indicadores, la línea de base y la meta del indicador al final del año. Esta información se acompaña de una matriz de referencia donde se detallan los conceptos incluidos, incluyendo la financiación de las acciones, los responsables, las fuentes de verificación y los planes de contingencia.

- 1.60 El ciclo de evaluación consta de cuatro etapas. Durante la primera se prepara, negocia y firma el CDR, con la participación de funcionarios del SINE, la entidad y un asesor presidencial. Una vez firmados los compromisos, se inicia el proceso de seguimiento en el que se verifica el avance en el cumplimiento de las metas previstas sobre la base de la información preparada por la entidad y enviada a la Presidencia de la República y al SINE. Al final de año se procede a la evaluación de los resultados, que surge de la comparación entre lo obtenido y lo previsto, también bajo la preparación de la entidad y enviada a la Presidencia y al SINE, el cual a su vez prepara un informe final de evaluación con esta información. Finalmente, existe una etapa de rendición de cuentas bajo la cual se discuten los resultados entre el Presidente de la República y los responsables de las entidades en una sesión de Consejo de Gobierno Ampliado, procediéndose después a la divulgación de los resultados a la opinión pública.
- 1.61 La implantación de los CDR ha sido gradual, iniciándose en 1996 abarcando 8 instituciones. En 1997 se suscribieron 16 compromisos, incluido un compromiso sectorial aplicado a vivienda, lo cual extendió la cobertura a un total de 18 instituciones públicas. En 2001 se firmaron 27 compromisos involucrando a 43 instituciones. Por otra parte, se ha observado una tendencia positiva hacia la medición de resultados en desmedro de los procesos. Hacia 1999, casi todos los indicadores eran de proceso, mientras que en 2001 sólo un 25,7% eran indicadores de proceso y un 69,1% eran de resultado.
- 1.62 Entre las limitaciones de los CDR se encuentra el escaso grado de integración con el proceso presupuestario. El vínculo con el mismo se reduce a la financiación de las acciones identificadas, pero no hay una relación formal entre los resultados y la asignación presupuestaria (en parte porque el ámbito del CDR es parcial al interior de las entidades), no se trabaja sobre un presupuesto por productos, así como tampoco existe un sistema de incentivos aunque el diseño original contempla esa posibilidad. Asimismo, la evaluación del desempeño institucional no está integrada con la evaluación del desempeño individual que realiza la Dirección General de Servicio Civil, lo que genera una desintegración vertical del sistema de evaluación. En la evaluación del PND 2002-2006 preparada por Mideplan en 2004, se llama la atención a la falta de recursos de esta institución para cumplir a cabalidad con sus mandatos y se señala en particular una serie de problemas que no permiten contar con una evaluación adecuada³¹.

³¹ Entre ellas: (i) muchas instituciones y acciones están sujetas a evaluación sin que necesariamente sean de carácter estratégico; (ii) multiplicidad de informes requeridos a las instituciones públicas por parte de los entes fiscalizadores. (Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y Mideplan), lo cual dificulta su remisión en forma oportuna; (iii) carencia de un instrumento presupuestario que permita

d) Chile³²

- 1.63 La gestión pública chilena experimentó sus mayores cambios con el retorno de la democracia en 1990, implantando instrumentos y metodologías de manera gradual de modo tal que en la actualidad se cuenta con por lo menos 8 herramientas de gestión. A inicios de la década pasada se implantaron algunos cambios institucionales (como la creación de la Secretaría General de la Presidencia) y se empezó a aplicar algunas herramientas de evaluación como las Metas Ministeriales (1990-1999). En 1993 se inició paralelamente el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos bajo el liderazgo de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Este Plan se implementó inicialmente en cinco servicios públicos con el fin de promover una nueva visión sobre la gestión pública, cambiando su orientación desde los procesos hacia los resultados. Ello requirió que los organismos se familiarizaran e incorporaran técnicas modernas de gestión, tales como planificación estratégica, asignación de responsabilidades individuales y sistemas de evaluación de desempeño.
- 1.64 El Plan desarrolló una metodología para definir Indicadores de Desempeño en cuatro ámbitos: eficiencia, eficacia, calidad y economía, los cuales se acordaban en conjunto entre la DIPRES y los respectivos servicios en el marco de convenios de desempeño. Sobre esta base, en 1995 se incluyó en la Ley de Presupuestos un grupo de Indicadores de Desempeño en 26 entidades públicas que accedieron voluntariamente al ejercicio, el cual se repitió hasta llegar a la totalidad de servicios públicos en 1998. Se construyó un sistema basado en la formulación de metas anuales e indicadores de gestión asociados, mediante los cuales se logró cuantificar el grado de cumplimiento de las metas establecidas. En 2001 se retomó la iniciativa con algunos cambios, atándolo a productos institucionales y aplicándolo sólo a los servicios públicos con producción tangible, incluyendo los desconcentrados (149 servicios). A su vez, los indicadores deben ser relevantes, verificables y medibles a costos razonables. La discusión sobre los Indicadores es parte integral del proceso presupuestario y se trabaja para coordinar mejor el uso de este instrumento con otros de evaluación³³.
- 1.65 Paralelamente a este instrumento, en 1997 se diseñaron los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) aplicados al año siguiente en el marco de la Ley 19533. Este programa se traduce en un compromiso de desempeño que establece una serie de objetivos de gestión, ponderados según su importancia relativa y cuyo grado de cumplimiento se mide mediante uno o más indicadores

determinar los costos unitarios de las acciones, la eficiencia con que se están utilizando los recursos públicos y su impacto económico y financiero; (iv) insuficiente capacitación en las diferentes instituciones públicas en materia de gestión, seguimiento y evaluación; (v) plazos reducidos para la remisión, procesamiento y análisis para la presentación de informes; y (vi) el contenido de los informes abarca demasiados aspectos, lo cual dificulta cumplir con todos ellos.

³² Un extenso análisis se presenta en el capítulo de Marianela Armijo en Cunill y Ospina (2003).

³³ En 2004 se evaluó el 94% de los 1.684 indicadores y se cumplió el 84% de los evaluados. En 2005 se trabaja con 1.588 indicadores de los que un 19,4% corresponde a funciones generales del gobierno, un 51,7% a funciones sociales y un 28,9% a funciones económicas ó, divididos por ámbito de control, un 25% son indicadores de procesos, un 57% de productos y un 18% de resultados.

de gestión asociados a cada objetivo. El grado de cumplimiento global otorga el derecho a un incremento por desempeño institucional a todo el personal del servicio en sus remuneraciones y se otorga una mayor flexibilidad en el manejo de recursos. Actualmente, se destina un 5% si la institución cumple más del 90% de los objetivos anuales comprometidos y un 2,5% si cumple entre 75% y 89% de los mismos. En 2004, un 75% de las 179 instituciones participantes obtuvo una recompensa del 5% y un 20% se hizo acreedor al 2,5%³⁴.

- 1.66 El desarrollo técnico de los PMG está bajo la responsabilidad de la DIPRES y cuenta además con un Comité de Ministros para garantizar la coherencia, consistencia y calidad de los compromisos de gestión. Después de un inicio algo apresurado en 1998 (hubo poco tiempo para armar los compromisos ese año) y con una dosis importante de indicadores sobre actividades rutinarias de cada institución, en 2000 se decide reformular el programa para mejorar la calidad de los indicadores. Se definieron siete áreas de mejoramiento de la gestión: recursos humanos, atención a usuarios, planificación estratégica, auditoría interna, desconcentración, administración financiera y enfoque de género. Sobre esta base se definieron once sistemas de gestión. Adicionalmente, se definen los indicadores para cada sistema divididos en etapas predeterminadas de desarrollo de cada uno de los sistemas (pueden ser cuatro o seis etapas, donde la última etapa significa que el sistema está en su fase final de desarrollo). De este modo, las entidades y la DIPRES acuerdan los sistemas de gestión que serán materia de la evaluación y definen en qué etapa de desarrollo se encuentra cada sistema³⁵. Finalmente, se pondera cada sistema de acuerdo a la prioridad y como resultado se obtiene un PMG sobre el cual se puede aplicar el criterio de cumplimiento relacionado con el pago por desempeño.
- 1.67 Los PMG deben ser consistentes con los recursos financieros presupuestados en cada institución y acompañan la presentación del presupuesto al Ministerio de Hacienda. Otra característica notable es que los PMG cuentan con una red de expertos que son responsables o apoyan la definición de los convenios de desempeño. En el primer caso certifican el cumplimiento de los requisitos técnicos de los objetivos comprometidos y en el segundo caso apoyan a la DIPRES en el diseño y formulación de los programas. Finalmente, la verificación

³⁴ La información contenida en los PMG y en otros instrumentos de gestión se resume en los Balances de Gestión Integral (BGI), herramienta que se constituye en una cuenta pública y mediante la cual cada institución (110) ofrece anualmente al Congreso los resultados de su gestión anual. A los 3 instrumentos mencionados (Indicadores de Desempeño, PMG y BGI), habría que añadir otros relacionados con la gestión: el Sistema de Seguimiento de Programación Gubernamental, que reemplazó a las metas ministeriales en 2000, la Evaluación de Programas Gubernamentales (desde 1997), las Evaluaciones de Impacto (desde 2001), las Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (desde 2002) y el Fondo Concursable (desde 2000).

³⁵ Por ejemplo, en 2004 todas las instituciones incluyeron los sistemas de capacitación y de ambiente laboral, y todas menos una aplicaron los sistemas de evaluación de desempeño y planificación/control, mientras que sólo un 57% incluyó el sistema de auditoría interna. Por otra parte, los sistemas que en promedio mostraron una etapa de desarrollo más avanzada fueron los de evaluación de desempeño, ambientes laborales y capacitación.

para los PMG la realiza el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Actualmente, el gobierno está trabajando en la certificación ISO de los sistemas.

e) Una comparación

- 1.68 Como corolario, se presenta un resumen comparativo de las experiencias descritas de convenios de administración por resultados (o similares) en América Latina.

Cuadro 1.1 Comparación de CAR en América Latina

	Argentina	Costa Rica	Colombia	Chile
Instrumento	Carta compromiso con el ciudadano	Compromiso de Resultados	Planes Indicativos y Compromisos de Gestión	Programa de Mejoramiento de Gestión
Marco legal	Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control (1992) y Ley de Administración de Recursos Públicos (1999)	Ley de Planificación Nacional (1974). Decretos Ejecutivos 23323 (1994) y 24175 (1995)	Se enmarca dentro del mandato constitucional de 1991	Ley 19533 de 1998 que continúa el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos
Marco institucional	Forma parte del Sistema Nacional de Modernización del Estado	Es parte del Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	Es una herramienta del Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINERGIA)	Funciona a la par de otros instrumentos de gestión y evaluación.
Entidad responsable	Subsecretaría de Gestión Pública y Secretaría de Modernización del Estado	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Departamento Nacional de Planeación	Dirección de Presupuesto y Comité Interministerial
Objetivos generales	Lograr una mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en cuanto a la prestación de los servicios	Evaluuar las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo	Hacer un seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo	Fortalecer los incentivos para una gestión más efectiva
Enfoque del sistema	Centralista / No integrado	Centralista	Centralista	Integrado al ciclo presupuestario
Tipos de indicadores	Se enfoca en la prestación de los servicios (resultados)	Proceso, eficacia, producto, efecto e impacto	Procesos, productos e impacto	Procesos, productos y resultados
Funcionamiento del instrumento	Cada organismo firma un convenio con la Subsecretaría de Gestión Pública y elabora un plan de trabajo para la implementación del Programa, que describe como se va a prestar mejor el servicio a los ciudadanos	Se firma el compromiso entre el Presidente y el responsable de la entidad, en acto público. Se incluyen los compromisos, actividades a evaluar y una matriz de desempeño. Hay etapas de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas	Cada entidad elabora su Plan Indicativo con indicadores de objetivos, metas y compromisos. Estos planes se agregan en Planes Indicativos Sectoriales, los que a su vez se reflejan en Compromisos de Gestión	Evaluación del desempeño en once sistemas de gestión aplicables a los servicios públicos, divididos en etapas de desarrollo. Cada sistema cuenta con indicadores. Se ponderan los sistemas de acuerdos a prioridades.
Sistema de incentivos	No existen	No existen	No existen	Bono remunerativo de acuerdo al cumplimiento de acuerdos
Período de vigencia del instrumento	Anual, renovable	Anual	Cuatro años correspondientes a cada periodo presidencial	Anual
Actualización de los instrumentos	Anualmente se toman medidas para su mejora	Anual	Anual	Anual
Financiación	Apoyo del Banco Mundial	Asistencia técnica del BID	Apoyo del Banco Mundial	Mayormente recursos propios

- 1.69 Los casos latinoamericanos presentados ilustran diversas respuestas a la necesidad de mejorar la gestión de la administración pública. No obstante, dentro de la variedad de esfuerzos todos coinciden en emplear convenios de gestión o herramientas similares para fomentar una mejor gestión pública y facilitar la evaluación que sirva de base para mejorar el proceso de toma de decisiones.
- 1.70 Tanto en Colombia como en Costa Rica, la gestión por resultados se conceptualiza centralmente, creándose un Programa en los Ministerios de Planificación respectivos desde el cual se establecen los lazos con los respectivos ministerios e instituciones públicas, apareciendo los convenios de gestión como herramientas cuya función principal es definir y evaluar las acciones estratégicas de cada institución a la luz del Plan Nacional de Desarrollo. En Chile se opta por desarrollar paralelamente una serie de herramientas para mejorar la evaluación del gasto público, entre las cuales surgen los equivalentes a los convenios de gestión que en este caso están atados al presupuesto y cuentan con incentivos para el cumplimiento de metas. En Argentina el énfasis no está en la gestión sino más bien en la obtención de resultados, de modo tal que los convenios se orientan a la mejora de la prestación de servicios al ciudadano.
- 1.71 Entre las características comunes de los modelos aplicados resalta un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones más que en los insumos o en el proceso para conseguirlos y, por lo tanto, un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión, salvo el caso boliviano. También se nota una mayor atención al punto de vista de los clientes-consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio y, por lo tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios. Adicionalmente, resulta clave el desarrollo de sistemas de información que permitan diseñar y monitorear indicadores apropiados para medir la gestión en términos de procesos, productos y resultados.
- 1.72 Estas experiencias no están exentas de críticas o limitaciones. En ninguno de los casos mencionados los instrumentos descansan en el apoyo de un presupuesto por productos que vinculen los compromisos y metas con los costos de los bienes y servicios efectivamente producidos. También se observan duplicaciones o inconsistencias entre distintos instrumentos de gestión paralelos.
- 1.73 Finalmente, recálquese que estos ejemplos no son los únicos en la región respecto de los convenios por resultados, además de los que se verán en el siguiente capítulo aplicados al Perú. Por ejemplo, en Bolivia se inició en 1999 un Programa de Reforma Institucional que incluye como uno de sus componentes la suscripción de Acuerdos de Reforma Institucional (ARI) entre el Poder Ejecutivo y agencias pilotos a fin de lograr el desarrollo institucional y modernizar la administración pública, con el fin de proporcionar al término de un año renovable en base al desempeño, la transferencia a la agencia piloto de parte de los recursos del crédito asignados y obligar a la agencia piloto a conducir su programa de reestructuración de acuerdo con: i) el manual de operaciones; y ii) planes anuales de implementación de tal alcance y detalle como estén establecidos en el manual

de operaciones. Además, se especifican indicadores de desempeño específicos para comprometer a la agencia piloto al logro de lo convenido en términos de resultados, así como la forma detallada las condiciones administrativas, enfocándose en los procesos, gastos y salarios.

- 1.74 Asimismo, existe el caso de Uruguay, donde desde 1995 se inicia un sistema de evaluación de la gestión pública, aplicado formalmente desde 1999, con un enfoque donde el presupuesto es clave para inducir cambios y asignar eficientemente recursos. Este sistema, a diferencia de los descritos con anterioridad, está articulado a la administración financiera, se apoya en la existencia de un presupuesto por productos y se caracteriza por haberse implantado simultánea y universalmente en toda la administración pública. El ejercicio presupuestario 2000-2004 se formuló incorporando la metodología de costos por actividades (*Activity Based Budgeting*). El Sistema de Evaluación uruguayo ha sido apoyado por el BID, está enfocado en un nivel analítico meso de resultados, cuenta con un marco legal sólido (Ley 16736) y se aplica a todos los incisos del presupuesto nacional³⁶.

³⁶ Para mayores detalles sobre el caso uruguayo, véase Cunill y Ospina (2003).

II. LOS CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS EN EL PERÚ

A. Antecedentes y sistemas paralelos a los CAR en el Perú

2.1 El Perú ha experimentado con convenios de gestión desde la década pasada y en la actualidad coexisten varias versiones del mismo, lo cual revela en cierta medida la ausencia de una estrategia global al respecto. En esta sección se presentan las características principales de los denominados Convenios de Gestión del Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Empresariales del Estado (FONAFE) y de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), así como los Acuerdos de Gestión del Ministerio de Salud (MINSA), todos ellos herramientas que subsisten paralelamente a los CAR.

1. Convenios de Gestión de FONAFE³⁷

- 2.2 Los Convenios de Gestión (CG) se implementan por primera vez en el Perú en el año 1999 en la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE), antecesora del actual FONAFE. Se conciben como un instrumento de mejora de la gestión empresarial estatal en el marco del programa de Modernización del Estado Peruano.
- 2.3 Objetivo: los CG buscan contribuir a mejorar la gestión de las empresas, conciliando sus intereses con las de FONAFE y el Estado, según los principios de eficacia (en la orientación de ofertar productos y/o servicios que conlleven en el menor tiempo previsto), eficiencia (en la orientación de ofertar productos y/o servicios que conlleven a la optimización de los recursos que se emplean en su producción) y calidad (en la orientación de ofertar productos y/o servicios que logren un mayor grado de satisfacción del cliente o usuario).
- 2.4 Características: (i) se constituyen por instrumentos contractuales, suscritos entre las empresas y FONAFE; (ii) tienen carácter voluntario; (iii) están relacionados con el plan estratégico de las empresas; (iv) sus objetivos y metas, plasmados en Indicadores de Gestión, pueden ser continuos y específicos, relacionados a la naturaleza del indicador; (v) conllevan al otorgamiento de una contraprestación económica denominada Bono del Convenio de Gestión y cierta flexibilidad en el manejo de algún factor cuya normatividad sea discrecional por parte de FONAFE y necesaria para el logro de las metas comprometidas; y (vi) el otorgamiento del Bono del Convenio de Gestión, implica el cumplimiento de todas las exigencias establecidas en el Convenio³⁸.

³⁷ Véase <http://www.fonafe.gob.pe/conveniosges.asp>

³⁸ Tales como: a) cumplir con el Resultado Económico Presupuestal aprobado; b) haber logrado como mínimo el 90% ponderado de las metas establecidas; c) haber devengado y provisionado presupuestal y financieramente los recursos del Bono; y d) presentar los reportes de acuerdo a las exigencias y dentro de los plazos establecidos en los Convenios.

- 2.5 **Contenido:** los CG incluyen: (i) indicadores de medición de los resultados que se concretan en metas anuales de servicio o producción a alcanzar, en el ámbito de costo, cobertura, calidad y eficiencia; (ii) metas anuales presupuestarias por resultados y generación de ahorros; (iii) flexibilización en las normas, de ser necesario; (iv) compromiso en la implementación de reingenierías, y (v) mecanismos de gestión de recursos humanos a través de incentivos al logro de metas específicas.
- 2.6 **Regulación:** desde el ejercicio 2004, los CG están normados por la Directiva de Formulación, Suscripción, Seguimiento y Evaluación de Convenios de Gestión aprobado por Acuerdo de Directorio N° 001-2005/003-FONAFE y sus modificatorias. Anteriormente, las normas que regulaban los CG estaban recogidas en la Directiva de Gestión y Proceso Presupuestario.
- 2.7 **Determinación del monto del bono y financiamiento:** el bono anual asciende al 4, 5 o 6 por ciento del rubro presupuestos y salarios fijado en el presupuesto anual de la empresa. Así, depende del presupuesto de la empresa cuánto eso signifique para cada trabajador: en algunos casos puede ser equivalente a más de una remuneración adicional y en otros casos puede ser una suma simbólica. El bono se financia en primer término con el ahorro del gasto integrado de personal (GIP). Si esta suma no fuera suficiente para cubrir el monto del bono, la diferencia se financia con cargo a las utilidades distribuibles. En cualquier caso, si la empresa generara utilidades distribuibles por un monto mayor que el bono de productividad, se distribuyen las utilidades y no se recibe bono. Si el monto de las utilidades fuera menor, entonces se distribuye las utilidades existentes y se complementa el bono con el ahorro del GIP. A pesar de que el financiamiento sea principalmente con cargo a utilidades (que son de titularidad del trabajador independientemente de la existencia del Convenio), los directivos de las empresas consideran que los Convenios son un mecanismo para incrementar la reputación por la buena gestión.
- 2.8 **Condiciones para distribuir el bono:** Los requisitos actuales para que las empresas puedan distribuir entre sus trabajadores el bono de productividad son:
- a. Resultado Económico: que la Empresa haya cumplido con el nivel de superávit, déficit o equilibrio aprobado y comunicado para el ejercicio y vigente 31 de diciembre.
 - b. Porcentaje de cumplimiento de metas: que la Empresa haya logrado como mínimo el 90% ponderado de cumplimiento de las metas establecidas en el CG, calculado de conformidad con lo estipulado en el numeral 6.3 de la Directiva de Formulación, Suscripción, Seguimiento y Evaluación de Convenios de Gestión aprobado por Acuerdo de Directorio N° 001-2005/003-FONAFE y modificatorias.
 - c. Reporte final del cumplimiento de los indicadores de gestión: que la Empresa haya entregado el reporte final del cumplimiento de los indicadores de

- gestión, a más tardar a los quince días calendario de presentados a FONAFE los Estados Financieros Auditados. La Empresa podrá hacer uso de un plazo adicional de 15 días calendario para cumplir con la entrega del reporte final.
- d. Observaciones a la información remitida: que la Empresa haya levantado todas las observaciones con respecto a la información remitida que haya formulado FONAFE.
 - e. Tratamiento presupuestal: que la empresa tenga devengado y provisionado presupuestal y financieramente el importe del Bono a otorgar.
 - f. Conformidad del bono: que la empresa cuente con la comunicación de conformidad de FONAFE para otorgar el Bono de Productividad.
- 2.9 Distribución del bono: el sistema permite a las empresas absoluta libertad para establecer los criterios de distribución³⁹. Tradicionalmente, en todas las empresas el monto del bono de productividad se distribuye homogéneamente entre todos los trabajadores. La razón sería una decisión política de las gerencias, que prefieren reducir el conflicto que generaría una evaluación de personal (a fin de distribuir en función del desempeño). Ello evita que se genere un vínculo de asociación entre buen desempeño y obtención del incentivo. Del lado de FONAFE hay la intención de romper esa tradición, pero la resistencia de la dirección de las empresas no lo permite hasta la fecha.
- 2.10 Indicadores y metas: si bien los indicadores se negocian sobre la base de una paleta propuesta por cada empresa, el FONAFE ha logrado estandarizar algunos indicadores para empresas que desempeñan actividades similares (particularmente para las empresas de generación eléctrica) lo que mejora su capacidad de negociación al permitirle comparar el desempeño de más de una empresa, mitigando los problemas de asimetría de información. En el caso de empresas reguladas, el FONAFE incorpora al regulador en la negociación y el diseño de indicadores (ya sea OSINERG, OSITRAN o SUNASS). Incluso muchas veces se suele utilizar los mismos indicadores que los reguladores utilizan para la evaluación de las empresas.
- 2.11 Participación de sindicatos: en los casos en que haya sindicatos, la presión por suscribir es mayor que en empresas que no los tienen, por la voluntad de percibir el bono, dado que éste se entiende como un derecho del trabajador complementario de su remuneración e independiente del logro de resultados⁴⁰.

³⁹ Esto marca una diferencia de lo que ocurre para la distribución de los CAR, como se verá más adelante, en que la directiva establece lineamientos para definir la metodología de distribución del bono (30% para el personal directamente vinculado al logro de metas y 70% para todo el personal).

⁴⁰ En el caso de los CAR, en el Instituto Nacional Oftalmológico (INO) que tiene un fuerte sindicato, éste se manifiesta contundentemente en contra de la suscripción de convenios, pues sí asocia el CAR a mayores exigencias y sistemas de evaluación.

2.12 **Convenios suscritos:** A la fecha, el FONAFE ha suscrito con un total de 49 entidades. De ellas, 17 salieron de su ámbito a partir del año 2001 y pasaron a suscribir CAR con la DNPP. Un mayor detalle de las características y los resultados de los CG de FONAFE se presenta en el Anexo I.

Cuadro 2.1 Entidades que suscribieron Convenios de Gestión con FONAFE

Entidad	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ADUANAS *		x					
BANCO DE LA NACION	x	x		x			x
BANMAT	x						
CENTROMIN Perú	x	x					
CETICOS TACNA *	x						
CM AREQUIPA *	x						
CM CUSCO *	x						
CM HUANCAYO *	x						
CM ICA *	x						
CM MAYNAS *	x						
CM PIURA *	x						
CM SANTA *	x						
CM SULLANA *	x						
CM TACNA *	x						
CM TRUJILLO *	x						
COFIDE	x	x	x	x	x		x
CONASEV *	x	x					
CONEMINSA							x
CORPAC S.A.							x
CTE	x	x					
EDITORIA Perú	x						
EGASA	x						x
EGE SAN GABAN	x	x	x	x		x	x
EGEMSA			x	x			x
EGESUR S.A.							x
ELECTRO ORIENTE	x	x	x	x	x		
ELECTRO PUNO		x	x	x	x		
ELECTRO SUR			x				
ELECTRO SUR ESTE	x	x	x	x	x	x	x
ELECTRO UCAYALI		x					x
ELECTROPERU	x	x					
ELECTROSUR S.A.				x		x	x
ENACO S.A.	x						x
ENAPU S.A.	x	x				x	x
ESSALUD	x						
ETECEN	x	x					
ETESUR	x	x					
INMISA			x	x			x
OSIPTEL *	x	x					
OSITRAN *	x	x					
PERUPETRO S.A.		x	x	x	x	x	x
PETROPERU	x						
SAFP	x						
SBS	x						
SEDACAJ	x						
SEDAPAL	x	x		x			
SILSA	x						
SUNASS *	x						
SUNAT *	x						
Total	38	19	9	11	5	6	14

* Estas 17 entidades suscribieron a partir de 2001 CAR con la DNPP, saliendo del ámbito de FONAFE.

2. Los Convenios de Gestión de la PCM

- 2.13 Mediante la Ley Marco de Modernización del Estado, ley 27658, del 30 de enero de 2002, se declaró al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Se estableció que la suscripción de Convenios de Gestión por parte la PCM sería uno de los pilares del proceso de modernización de la gestión del Estado, replicando la experiencia del FONAFE con empresas públicas, pero esta vez en el ámbito de la Administración Pública Central. Su objeto sería realizar los fines establecidos en dicha ley: lograr mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Los objetivos eran alcanzar un Estado: (i) al servicio de la ciudadanía; (ii) con canales efectivos de participación ciudadana; (iii) descentralizado y desconcentrado; (iv) transparente en su gestión; (v) con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados; y (vi) fiscalmente equilibrado.
- 2.14 De acuerdo a la Ley Marco la PCM, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), puede suscribir Convenios de Gestión por períodos de un año, con el objeto de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Los CG deben suscribirse teniendo en cuenta metas vinculadas al proceso de modernización y de descentralización, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), las metas y objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) y el establecimiento de mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía medir el desempeño institucional y la obtención de metas y objetivos establecidos. La suscripción de convenios implicaba que las entidades que los suscribieran estarían sujetas a normas de gestión, de contrataciones y adquisiciones y de manejo presupuestario especiales, las mismas que serían aprobadas mediante resolución suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- 2.15 En el Reglamento de la Ley Marco aprobado por Decreto Supremo 030-2002-PCM del 2 de abril de 2002, los CG se definen como acuerdos vinculantes celebrados, por un lado, por una entidad de la Administración Pública Central, y por otro, por la PCM y el MEF, con el objeto de establecer resultados tangibles (metas) y verificables por parte de la entidad involucrada, vinculados a la mejora de los servicios prestados a la persona, la obtención de mayores niveles de eficiencia y la optimización del uso de los recursos públicos.
- 2.16 Los incentivos al cumplimiento de los convenios son, de acuerdo al reglamento, beneficios de tipo administrativo-gerencial, presupuestal y económico. En el caso de los beneficios de carácter presupuestal, se señala que éstos no involucran la modificación de las asignaciones presupuestarias preestablecidas para la entidad. De otro lado, la sanción por incumplimiento genera responsabilidad y la pérdida de beneficios concedidos. La norma establece que para celebrar un convenio de

gestión, es necesario que la entidad tenga un Plan Estratégico y un Plan Operativo, elaborados de acuerdo a los lineamientos dictados por la PCM.

- 2.17 El procedimiento de suscripción se inicia con la presentación de una solicitud a la PCM por parte de la entidad, con lo que se abre el proceso de negociación, en el que participan la PCM y el MEF. Finalmente, el reglamento prevé la suscripción de convenios de gestión intra-institucionales por parte de la entidad que haya suscrito con la PCM. Estos convenios serían celebrados con las oficinas, dependencias y demás niveles estructurales de su entidad y se sujetarían a las disposiciones establecidas en el convenio de gestión de la entidad con la PCM.
- 2.18 La Ley Marco establecía la implementación de los “Programas Piloto de Modernización” bajo la conducción de la Dirección General de Gestión Pública de la PCM, la misma que se llevaría a cabo a través de los CG. Dichos programas piloto se ejecutarían en los sectores de la misma PCM y del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, incluyendo a los organismos públicos descentralizados adscritos a dichos sectores. Así, en aplicación de la mencionada ley, la PCM inició las negociaciones conducentes a la suscripción de un convenio de gestión con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, llegándose a elaborar un proyecto de Resolución Suprema que aprobaría dicho convenio. Asimismo, se elaboró otro proyecto mediante el cual la propia PCM suscribiría un Convenio de Gestión con el MEF (es decir, actuando la PCM como entidad obligada al cumplimiento de metas). No obstante, a la fecha no se ha aprobado ninguno de los dos convenios.

3. Los Acuerdos de Gestión del MINSA

- 2.19 Los Acuerdos de Gestión (AG) en el MINSA tienen su origen con la implementación de las ahora denominadas Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS), asociaciones civiles que tienen el objetivo de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios en el primer nivel de atención, mediante la estrategia de la cogestión con la comunidad, encargándose la administración de centros o puestos de salud a la asociación CLAS. Mediante la suscripción de acuerdos denominado Contrato de Administración Compartida se establecen las obligaciones y derechos de ambas partes, es decir el Estado y la asociación CLAS.
- 2.20 Estos contratos giran alrededor del cumplimiento de las metas planteadas en el Programa de Salud Local (PSL), definido a partir de un censo comunitario, en el cual se establecen los objetivos y actividades para la atención de salud de la población asignada. Los CLAS son financiados principalmente a través de las transferencias de recursos del nivel central y de los recursos directamente recaudados; adicionalmente, a través de convenios con el sector privado u otros sectores públicos, donaciones y aportes producto de actividades comunales.
- 2.21 Luego de implementada la experiencia de los contratos firmados entre el Estado y los CLAS, se suscriben entre 1997 y 1998 los primeros AG entre el MINSA y

- Hospitales (Arzobispo Loayza, Cayetano Heredia, María Auxiliadora, Daniel Alcides Carrión e Instituto Nacional de Salud del Niño) y Redes de Salud (Moyabamba, Islay, Tarata, Villa El Salvador y Morropón). Estas primeras experiencias carecieron de un marco conceptual uniforme así como de un respaldo normativo-administrativo que diera un sentido más oficial al enfoque y por lo tanto, su impacto fue muy limitado. Si bien los AG se firmaron, nunca se hicieron efectivos los incentivos en escala previstos por razones de financiamiento. Como resultado, no se marcó un buen inicio para un sistema que requiere de estabilidad y predictibilidad para funcionar, reflejando además una falta de apoyo político al mismo.
- 2.22 Esta experiencia se continuó en 1999 con algunas redes; sin embargo, el sistema ya se encontraba demasiado debilitado y posteriormente se truncó. Se había desvirtuado el sistema con la imposición de metas demasiado exigentes que no pudieron ser cumplidas por las Direcciones Regionales de Salud (DIRESA) y de esa manera se logró evitar el desembolso de incentivos económicos.
- 2.23 En 2002 se retomó el proceso y se firmaron por primera vez AG entre MINSA y las 34 DIRESA del país, bajo el liderazgo de la Dirección General de Salud de las Personas (DGSP). Se estableció además que dichos convenios deberían bajar en cascada o ser replicados, por cada DIRESA para con sus Redes de Salud y Hospitales Regionales. Estos acuerdos consideraron metas poco ambiciosas que pudieran ser cumplidas por todas las DIRESA sin mucho esfuerzo y como consecuencia no hubo evidencia de mejora en la gestión de los servicios en salud durante su aplicación. No obstante, hubo incentivos económicos individuales entregados al personal de las DIRESA, los mismos que fueron financiados por el Programa de Administración de Acuerdos de Gestión (PAAG). Se evidenció una desarticulación clara del sistema de acuerdos de gestión dentro del MINSA al tener por un lado al PAAG como financiador de los incentivos, a la DGSP como negociadora de los indicadores y metas y a la Oficina General de Planeamiento Estratégico (OGPE) como encargada del proceso. Es en ese esquema que los AG han seguido funcionando desde entonces.
- 2.24 Para el período 2003, se establecieron demasiados indicadores en los AG a ser firmados con las DIRESA, puesto que cada dependencia del Ministerio de Salud quería ver reflejadas sus prioridades en dichos acuerdos. Luego de un difícil trabajo de negociación al interior del MINSA con las diferentes direcciones se estableció que cada una fijaría de 3 a 5 indicadores. Finalmente el nivel central definió 15 indicadores, los mismos que eran impuestos a las DIRESA, quedando solo en nivel de concertación el dato cuantitativo de la meta.
- 2.25 Para 2004 y 2005 se redujo el número de indicadores a sólo cinco, siendo todos trazadores propios de gestión sanitaria. Se establecieron incentivos económicos y de asistencia técnica. Sin embargo, los acuerdos de gestión señalaban que la totalidad del incentivo se otorgaría al personal directivo de las DIRESA que cumplieran por encima del 80% de la meta trimestral fijada y para los demás se establecerían escalas para otorgar los incentivos en función al nivel de

cumplimiento, es decir que todos obtenían un reconocimiento hubiese o no habido resultados positivos.

- 2.26 Debe resaltarse que los AG firmados para el año 2004 y los que actualmente se viene negociando para el 2005, se firman muy tarde en el año lo que no permite coincidir sus actividades con la programación presupuestaria de las regiones. En cuanto al seguimiento y evaluación del cumplimiento de las metas debe señalarse que el MINSA no cuenta con un equipo dedicado a estas tareas, lo cual impide que haya una retroalimentación a las DIRESA, que les permita tomar decisiones con el objeto de cumplir con las metas planteadas.
- 2.27 Finalmente, el apoyo político y económico para fortalecer el instrumento de AG ha sido limitado. No existen por el momento las capacidades y el personal suficientes al interior del MINSA para llevar adelante un adecuado sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de los acuerdos de gestión; los incentivos sólo a nivel de los directivos de las DIRESA no permiten una asociación de parte de los demás funcionarios entre el cumplimiento de metas y el reconocimiento.

B. Metodología empleada

- 2.28 Para llevar a cabo el análisis de los CAR promovidos por la DNPP, se desarrolló una metodología *ad-hoc* con el fin de cumplir con los términos de referencia estipulados en el tiempo establecido.

1. Ámbito de la evaluación

- 2.29 La evaluación de los CAR se centra en la descripción y el análisis de tres grandes temas, los cuales se desarrollan en la sección C de este Capítulo:
- a. el marco normativo e institucional (actores involucrados) que lo sustenta, así los procesos en el ciclo del CAR, desde el diseño y formulación hasta la verificación de los resultados y aplicación de los incentivos;
 - b. la efectividad del producto CAR, es decir, el análisis de la estructura y los contenidos de los CAR como instrumento para una mejor gestión; y,
 - c. los resultados de los CAR en la consecución de los objetivos estipulados en cada entidad.

2. Tipologías para el análisis

- 2.30 Se procedió a dividir el universo de entidades de acuerdo tanto a la naturaleza de su función como al nivel de gobierno al cual responden. Bajo la primera categorización, se definen ocho tipos de entidades, a saber: organismos supervisores o reguladores (REG), cajas municipales de crédito y ahorro (CAJA), comisarías (COM), empresas prestadoras de servicio de agua y alcantarillado (AGUA), entidades del sector salud (SALUD), otras entidades del Gobierno Nacional (NAC), empresas municipales (EMUN) y municipalidades (LOCAL).

2.31 Bajo el criterio de nivel de gobierno, las entidades se clasifican en Entidades de Tratamiento Empresarial (ETE), entidades del Gobierno Nacional (GN), entidades del Gobierno Regional (GR) y entidades de los Gobiernos Locales (GL). Esta última categorización tiene su correspondencia en las respectivas áreas de la DNPP para el tema de los CAR.

3. Actividades realizadas

2.32 Más allá de la revisión bibliográfica y el análisis involucrados en la preparación del Capítulo I relacionado con el marco teórico y las experiencias internacionales, el análisis de los cinco temas y las distintas dimensiones señaladas se basó en un riguroso trabajo de investigación, el mismo que incluyó a su vez cuatro grandes etapas cuyas actividades se describen a continuación⁴¹.

- a. Investigación preliminar. Esta primera etapa se procedió a la recopilación y revisión documentaria de las normas legales que regulan los CAR, las normas que regulan el sistema presupuestario y las que definen las competencias de las diferentes entidades involucradas en los CAR. Asimismo se revisaron las normas aplicables a los sistemas de acuerdos de gestión paralelos a los CAR, es decir, el del FONAFE, PCM y MINSA.
- b. Entrevistas. Se realizaron entrevistas a 15 funcionarios del MEF, especialmente a los directores y sectoristas de la DNPP encargados de la operación de los CAR. Asimismo, se entrevistó en profundidad a funcionarios clave de las entidades que han suscrito CAR, actividad que insumió gran parte del tiempo de elaboración de este informe⁴². El detalle de las personas entrevistadas se presenta en el Anexo II. Si bien se preveía entrevistas en la Contraloría General de la República, específicamente con el personal de la Gerencia de Control de Gestión y Riesgos, dependiente de la Gerencia Central de Desarrollo, desafortunadamente estas entrevistas no pudieron llevarse a cabo, lo que representa una seria limitación en la tarea de recopilación de información⁴³. En el caso particular de las entidades subscriptoras de CAR, se entrevistó a funcionarios de 33 de las 79 entidades existentes⁴⁴. Adicionalmente se entrevistó a personal del Instituto Tecnológico Pesquero (ITP), entidad que fuera invitada a participar de los CAR en el 2002 pero que no suscribió ningún convenio, completando un total de 34 entidades entrevistadas. El contenido de las entrevistas se centró tanto en la obtención de información general sobre el sistema de los CAR y

⁴¹ Una descripción precisa y la justificación de las herramientas empleadas se encuentra en el documento del Banco Mundial (2004), “Seguimiento y Evaluación: instrumentos métodos y enfoques”, elaborado por el Departamento de Evaluación de Operaciones.

⁴² Adicionalmente se realizaron entrevistas en el Ministerio del Interior, en el FONAFE y en la PCM.

⁴³ Para ello, en coordinación con la DNPP, se realizaron las gestiones para programar las reuniones, incluyendo la remisión de un oficio dirigido al Contralor General de la República explicándole el objetivo de la consultoría y solicitándole su colaboración. No hubo respuesta positiva.

⁴⁴ De las 82 entidades que suscribieron por lo menos un CAR entre el 2002 y el 2005, tres están en desactivación o ya no existen.

reconstrucción sus procesos (suscripción, negociación, ejecución, evaluación, etc.), como en recoger la percepción de los funcionarios de las entidades sobre las ventajas y problemas del sistema, como una forma de acercarse a la evaluación de impacto. A fin de cubrir un gran espectro de posibles situaciones particulares, la selección de las entidades se realizó con el fin de incluir entrevistas en cada una de las categorías que corresponden a las distintas tipologías empleadas en el análisis:

- i. Tipo de actividad: se buscó entrevistar a por lo menos una entidad de cada una de las ocho categorías basadas en la naturaleza de su función. Ello era relevante porque se estimaba que la asimetría de información que tuviera el MEF con cada entidad dependería en gran medida del grado de conocimiento que éste pudiera tener sobre las actividades que realiza la entidad, así como del grado de transparencia e información pública disponible. Así, era esperable que estos factores fueran comunes a las entidades que desempeñen el mismo tipo de función⁴⁵. Como resultado, se entrevistó a 9 de las 10 entidades en los casos de REG⁴⁶ y NAC⁴⁷ que existen actualmente. Asimismo, se realizaron entrevistas en todas las entidades en actividad de la categoría EMUN⁴⁸, en 5 de las 8 entidades de SALUD, en 6 de las 12 comisarías, en una CAJA y en una AGUA (realizada telefónicamente). Lamentablemente, no se pudo realizar entrevistas en profundidad en ninguna de las dos LOCAL, por la dificultad del acceso inclusive vía telefónica.
- ii. Permanencia en el sistema: a fin de identificar las razones por las que una entidad ingresa, permanece o deja el sistema de los CAR, se buscó entrevistar a entidades que hayan exhibido distintos patrones en este sentido. Así, se efectuaron entrevistas en 6 de las 13 entidades que han suscrito CAR sistemáticamente desde 2002, en 11 de las 36 entidades que se han salido del sistema y que aún existen⁴⁹ y en 16 entidades que han suscrito CAR intermitentemente.
- iii. Tipo de servicio: se buscó entrevistas en entidades que prestaran tanto servicios directos al ciudadano como servicios de manera indirecta. Para

⁴⁵ Debido a la gran dispersión territorial de las entidades, algunas de las entrevistas tuvieron que realizarse por vía telefónica. Por ejemplo, las empresas de prestadoras de servicio de agua y alcantarillado, las cajas municipales de ahorro y crédito y las municipalidades incluidas en el sistema de los CAR están ubicadas en distintas provincias del país, no existiendo ninguna entidad de dichas categorías domiciliada en la ciudad de Lima. No obstante, se efectuaron entrevistas a por lo menos una entidad de cada categoría.

⁴⁶ De las 11 entidades en esta categoría, sólo existen actualmente 10, pues la Superintendencia Nacional de Aduanas ha sido disuelta por absorción.

⁴⁷ La Comisión Nacional de Zonas Francas, de Tratamiento Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo – CONAFRAN se encuentra en proceso de desactivación, estando operativas 10 de las 11 entidades de la categoría.

⁴⁸ En cuatro entidades. La quinta entidad de esta categoría, la Empresa Municipal de Producción, Comercialización y Servicios Reproductivos S.A - EMPROCOMS S.A., ha sido liquidada y no se pudo ubicar a antiguos funcionarios para ser entrevistados.

⁴⁹ En total han salido del sistema 39 entidades, de las cuales, como ya se ha señalado, tres ya no operan.

fines de la consultoría, se entendió que prestaban “servicios directos” aquellas entidades a las que los ciudadanos tienen acceso inmediato (traducido por ejemplo en “atención por ventanilla”). Como “servicios de manera indirecta” se calificó a aquellos que si bien benefician al ciudadano, no son provistos a través de una relación inmediata con él, caso en que por lo general resulta más complicado establecer relaciones de causalidad entre actividades y bienestar del ciudadano. Entre las entidades que prestan servicios directos, se incluyó entrevistas entidades como las comisarías, hospitales, el instituto especializado del Ministerio de Salud, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Caja de Ahorro y Crédito de Piura, la Biblioteca Nacional, el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo (INABEC), el Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción (SENCICO), entre otras. En la segunda categoría estuvieron considerados, por ejemplo, las cuatro empresas municipales, la Dirección de Salud Callao I, el Seguro Integral de Salud (SIS), la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV), el Jurado Nacional de Elecciones, entre otras.

- iv. Régimen laboral: se tuvo en cuenta entrevistar entidades que abarcaran distintos regímenes laborales (público o de derecho privado). Se consideró que ello podría funcionar como *proxy* para incorporar a los elementos de análisis una variable de la cultura organizacional, la cual es diferente entre entidades “típicamente antiguas” o con esquemas burocráticos tradicionales; y entidades “modernas” que funcionan más acorde con la lógica de los resultados, la orientación al ciudadano o usuario, etc.
- c. Encuestas. Se procedió a diseñar, distribuir, recopilar, procesar y analizar encuestas elaboradas sobre la base de la información recolectada en las entrevistas realizadas. La idea central era recoger las percepciones de los funcionarios involucrados en el ciclo de los CAR sobre las diversas etapas o ámbitos de la evaluación, particularmente sobre los procesos inherentes al ciclo de los CAR, la estructura y efectividad del instrumento y el impacto del mismo. Se elaboraron dos encuestas: la primera dirigida a los funcionarios responsables de la operación de los CAR en cada una de las 79 entidades existentes que ha suscrito por lo menos un CAR, recibiendo respuesta de 76 de ellas⁵⁰; y la segunda dirigida a los directores y sectoristas de la DNPP que

⁵⁰ Esta encuesta fue distribuida por la DNPP mediante Oficio Circular 041-2005-EF/76.01 del 26 de setiembre de 2005 y recopilada por Governa. Si bien se esperaba recibir las encuestas de las entidades hasta el 5 de octubre, éstas se recibieron hasta el día 17 de octubre. Las tres entidades que no remitieron la encuesta fueron la Empresa Municipal de Peaje de Lima S.A (EMAPE), la Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A (EMILIMA) y la Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Chincha S.A (CMAC Chincha). En los primeros dos casos, no labora en las entidades ningún funcionario que se hubiese desempeñado en el área de Planeamiento (o la que hiciera sus veces) en la fecha en que la empresa mantuviera un CAR vigente con la DNPP. En el caso de la CMAC Chincha, fuimos informados que ésta se encuentra actualmente en un

tienen a su cargo entidades que han suscrito por lo menos un CAR desde el 2002⁵¹. En el Anexo III se presenta el cuerpo de las encuestas realizadas.

- d. Análisis y elaboración de propuestas. Sobre la base de las etapas anteriores, se procede al procesamiento y sistematización de toda la información recopilada con el fin de analizarla y así extraer lecciones aprendidas y formular propuestas para la mejora del sistema, las cuales se presentan en el Capítulo III.
- 2.33 Desafortunadamente, la evaluación realizada tuvo que enfrentar el grave inconveniente de la ausencia de un sistema de información que facilite la evaluación. Aún más, no existió colaboración de parte de la CGR, institución que incluso rehusó conceder entrevistas para esta consultoría. La falta de información se agudizó además por la escasa respuesta de los sectoristas de la DNPP para responder a la encuesta remitida. No obstante, los otros instrumentos de análisis permitieron extraer algunas conclusiones y justificar las propuestas que se hacen en el presente informe.
- 2.34 Hacia el final de la consultoría se realizó un taller de presentación de los resultados y de las propuestas formuladas⁵². A este taller asistieron funcionarios de la DNPP, así como funcionarios de otras direcciones del MEF y representantes de algunas de las entidades que han suscrito CAR desde 2002. Como producto de la discusión que se llevó a cabo al final de la presentación por Governa, se han incluido en este informe algunas precisiones y se han introducido algunas propuestas nuevas. En general, los comentarios a las propuestas formuladas han sido positivos, por lo que Governa considera que tanto los representantes del MEF como las entidades públicas que podrían suscribir con éste en los siguientes ejercicios consideran que las propuestas son razonables y que pueden contribuir a la mejora del instrumento.

proceso de intervención judicial, razón por la que el personal que está a cargo de la administración tampoco tiene información que pudiera resultar útil para los fines de esta consultoría.

⁵¹ La encuesta fue distribuida a los 20 directores y sectoristas de la DNPP que tienen a su cargo entidades que han suscrito por lo menos un CAR. Se envió por correo electrónico el 13 de octubre de 2005 y, aunque el plazo para que fueran contestadas era el 17 de octubre, al 8 de noviembre sólo 6 de los 20 funcionarios la había contestado. Aunque Governa ha agotado las gestiones para lograr recabar las encuestas contestadas, ello no ha sido posible por motivos que seguramente exceden la voluntad de cooperación de los funcionarios. En cualquier caso, la muestra no resulta representativa del universo de funcionarios, razón por la que se ha prescindido de dicha información.

⁵² El evento se realizó en las instalaciones del MEF, el día 10 de noviembre de 2005 y asistieron alrededor de 50 personas.

C. Análisis y evaluación de los CAR

1. El marco para los CAR

a) Marco normativo

- 2.35 Los CAR se basan en la experiencia de los Convenios de Gestión del FONAFE y su creación coincide con la salida del espectro del FONAFE de una serie de entidades (reguladoras y entidades de tratamiento empresarial) que pasan al ámbito del manejo presupuestario de la DNPP.
- 2.36 En tanto herramienta dirigida a promover la mejor gestión pública, su creación coincide con la publicación de la Ley Marco de Modernización del Estado, ley 27658 de enero de 2002, que abre la posibilidad de que la PCM, en coordinación con el MEF, suscriba Convenios de Gestión con el objeto de lograr mayor eficiencia en la administración pública, orientada a mejorar la atención al ciudadano y lograr la asignación eficiente de recursos. Así, aunque los Convenios de Gestión de PCM son en estricto un sistema distinto al de los CAR, su creación simultánea revela un contexto de iniciativas similares para introducir mecanismos de gestión por resultados.
- 2.37 Los primeros CAR se introducen en la legislación emitida por el MEF en la Ley del Presupuesto del sector público para 2002, la misma que en su artículo 25 autoriza a la DNPP a formular y suscribir Convenios de Gestión con entidades del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas previamente calificadas para ello, con la finalidad de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan. Se estableció que “el convenio de gestión constituye un instrumento que orienta y compromete los esfuerzos de la entidad a privilegiar la eficiencia, economía y calidad en la gestión institucional”. La norma establecía que, en el caso de los pliegos que se financiaran total o parcialmente con recursos del tesoro público, los incentivos sería abonados con cargo a la Reserva de Contingencia del MEF, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, ley 27209. En el caso de los pliegos que contaran con Recursos Directamente Recaudados, los incentivos se financiarían con dichos recursos. La norma también establecía que la DNPP debía remitir copia de los convenios suscritos a la CGR y al Congreso, en el plazo de cinco días desde la suscripción. Si bien el artículo 25 no restringía la suscripción de convenios con algún tipo de entidad, el artículo 22 que determina que se aprobaría por Decreto Supremo las normas de suscripción de convenios de gestión con entidades de tratamiento empresarial (ETE), confirma que inicialmente los CAR estaban orientados a este tipo de entidades.
- 2.38 A partir del 2003 y hasta el 2005, los CAR han estado incluidos en la ley anual de presupuesto para el sector público pero, además, han estado regulados detalladamente en Directivas para la Formulación, Suscripción y Evaluación de los CAR (en adelante, las Directivas) que, para esos efectos, ha emitido la DNPP. Si bien la regulación del sistema ha sido homogénea a lo largo de los cuatro años

de su vigencia, paulatinamente se han ido introduciendo ajustes. Probablemente, el cambio más notorio sea la disminución, a partir del ejercicio 2005, del monto del incentivo. Hasta el 2004, el bono de productividad ascendía a una planilla mensual de carácter continua. No obstante, desde el ejercicio 2005, esta suma se ha reducido al 25 por ciento de la planilla mensual. En el Anexo IV se presenta un cuadro resumen del contenido de las Directivas, en el que, tomando como base lo establecido para el ejercicio 2005, se puede identificar horizontalmente las modificaciones respecto de los ejercicios anteriores.

b) Marco institucional: actores involucrados

- 2.39 Los CAR son acuerdos suscritos entre las Entidades Públicas y la DNPP. Adicionalmente participan la Contraloría General de la República (CGR) y, en ocasiones, los Ministerios de los que dependen las entidades que suscriben CAR.

(i) Entidades Públicas

- 2.40 Para efectos de los CAR, resulta aplicable la definición de entidades de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, ley 28411, la misma que las define como “todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos Descentralizados y empresas, creados o por crearse; los Fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónomos.”
- 2.41 No obstante, no todas las entidades del Estado pueden suscribir CAR puesto que desde el último ejercicio, la Directiva 2005⁵³ ha establecido criterios de elegibilidad para suscribir CAR. Para el caso de las entidades del Gobierno Nacional, los requisitos incluyen que la entidad desarrolle acciones orientadas a brindar educación básica y superior no universitaria, canalizar becas y crédito educativo; administrar el patrimonio documental bibliográfico; mejorar la atención integral de la salud orientada a contribuir con la mejora de la calidad de vida de la población; administrar los fondos destinados al financiamiento de prestaciones de salud; mantener el orden interno en beneficio de la ciudadanía; brindar servicios de sanidad agraria; conservar y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales renovables y fomentar su investigación, desarrollar sistemas de investigación, transferencia y extensión tecnológica; y fomentar el empleo. Adicionalmente, se tiene que tener en cuenta que las entidades: (i) desarrollen actividades que incidan directamente a elevar el bienestar social de la población más pobre, (ii) no cuenten con beneficios o bonos de productividad similares, (iii) no se encuentren comprendidas dentro de las entidades que cuentan sólo con la función de administración y planeamiento o estén dedicadas al pago de pensiones; y, (iv) se encuentren operando desde el año 2002.

⁵³ Se trata de la Directiva 007-2004-EF/76.01 para la formulación, suscripción y evaluación de los CAR, contenida en la Resolución Directoral 011-2005-EF-76.01 del 16 de febrero de 2005.

- 2.42 En cuanto a las entidades de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los criterios de elegibilidad comprenden, además de los puntos (i) y (iii) del párrafo anterior, que las entidades tengan ingresos anuales por transferencias de recursos del FONCOMUN superiores a quince millones de Nuevos Soles y que estén considerados en la ejecución del proyecto “Voces de los Pobres”.
- 2.43 Finalmente, el caso de Entidades de Tratamiento Empresarial, los criterios de elegibilidad son que: (i) desarrollen actividades vinculadas a regulación de servicios públicos, recaudación de recursos, supervisión de valores o administración de fondos; (ii) cuenten con experiencia en la implementación de esquemas contractuales de gestión en la Administración Pública; (iii) desarrollen actividades que incidan en elevar el bienestar de la población, tales como salud y saneamiento, desarrollo financiero local, entre otros, y (iv) se encuentre operando desde el año 2002⁵⁴.
- 2.44 La Directiva establece adicionalmente que es posible limitar la aplicación del CAR a alguna de las unidades ejecutoras u operativas de entidades que tengan más de una o que tengan un ámbito de acción nacional. Del mismo modo, se elimina la posibilidad de suscribir CAR a entidades que hayan arrojado pérdidas (diferencia entre ingresos corrientes y gastos corrientes negativa) en el año 2004.
- 2.45 A diferencia de lo señalado anteriormente, la Directiva 2004⁵⁵ establecía criterios de elegibilidad más sencillos. Para ese ejercicio, la DNPP seleccionaba a las entidades en función a los siguientes criterios: (i) que en la estructura presupuestal, los recursos ordinarios no sean la fuente y uso más importante; (ii) que realice actividades que incidan directamente en el bienestar social de la población más pobre; (iii) que tengan experiencia en la implementación de esquemas contractuales de gestión; y (iv), que operaran desde el 2001, salvo en el caso de entidades del Gobierno Regional. Criterios muy similares eran recogidos en la Directiva para 2003.
- 2.46 Para efectos de la administración y operación de los CAR al interior de las entidades, la oficina encargada debería ser la de Planeamiento o la que haga sus veces. Lo que ocurre normalmente es que la misma persona que hace de contraparte del MEF para fines de las coordinaciones relativas al presupuesto, es la que se encarga de desarrollar los procesos del CAR.

⁵⁴ Resulta importante mencionar que de aprobarse la ley anual de presupuesto para el ejercicio 2006 en los términos en que ha sido propuesta por el MEF al Congreso de la República, a partir de dicho ejercicio ya no serían elegibles para suscribir CAR las entidades que operan bajo el régimen laboral de la actividad privada. Ello dejaría fuera del ámbito de los CAR a muchas de las entidades que actualmente participan del sistema; a saber, todas las reguladoras o supervisoras, todas las empresas de agua y saneamiento, todas las cajas municipales de ahorro y crédito, otras empresas municipales, así como casi todas las otras entidades del Gobierno Nacional. Más aún, quedarían excluidas del sistema las 13 entidades que suscribieron CAR desde el inicio del sistema en el 2002, eliminando la posibilidad de tener una muestra con esa característica (permanencia) para efectos de medición de la efectividad e impacto del instrumento.

⁵⁵ En este caso se trata de la Directiva 006-2004-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 009-2004-EF-76.01, del 23 de febrero de 2004.

(ii) DNPP

- 2.47 La Dirección Nacional del Presupuesto Público, rectora del Sistema de Gestión Presupuestaria del Estado, es la que actúa como contraparte de las entidades en los CAR. Sus funciones, reguladas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado por Resolución Viceministerial 148-99-EF-13.03, no comprenden explícitamente las tareas asociadas a los CAR, pero se entiende que, en aplicación del inciso *h* del artículo 99, habrían sido asignadas por el Vice-Ministro de Hacienda.
- 2.48 Para efectos de los CAR, la DNPP actúa a través de cuatro de sus direcciones: la de Entidades de Tratamiento Empresarial, la de Gobierno Nacional, la de Gobiernos Regionales y la de Gobiernos Locales, las que conducen los procesos relativos a los CAR, especialmente en la fase de formulación y suscripción. Adicionalmente, la DNPP participa en el otorgamiento del bono, pues en caso las entidades cumplan satisfactoriamente con los compromisos e indicadores, autoriza la distribución del incentivo entre el personal.

(iii) Contraloría General de la República

- 2.49 De acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley 27785 del 23 de julio de 2003, el control gubernamental abarca tanto el cumplimiento de las normas legales que rigen la administración pública, como la evaluación de la gestión pública. Al respecto, su artículo 6 señala que “el control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes”. En el mismo sentido, el artículo 15 de la ley incluye entre las atribuciones del sistema la supervisión, vigilancia y verificación} de la correcta gestión, así como el impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión.
- 2.50 La participación de la CGR en los CAR es doble. De un lado, interviene a través de acciones de control interno a cargo del Órgano de Auditoría Interna u Órgano de Control Institucional (OCI) que se encarga de aprobar los Informes de Cumplimiento trimestrales elaborados por la propia entidad. De otro lado, la Gerencia Central de Desarrollo, a través de su Gerencia de Control de Gestión y Riesgos, verifica el cumplimiento de las metas y compromisos de los CAR recae según lo establecido en el artículo 57 del Reglamento de Organización y Funciones aprobado mediante Resolución de Contraloría 110-2004-CG del 27 de marzo de 2004. De acuerdo a la norma, esta Gerencia es competente para realizar acciones de control de gestión a las entidades públicas, orientadas a promover mejoras en la efectividad, eficiencia y economía en las operaciones y en los

controles gerenciales; y formular y refrendar los informes resultantes de las acciones y actividades de control efectuadas.

- 2.51 Resulta pertinente señalar que, de acuerdo al artículo 16 de la Ley Orgánica, la CGR no puede ejercer atribuciones distintas a las establecidas en la Constitución Política, en la propia Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, las disposiciones reglamentarias y las normas técnicas especializadas que emita en uso de sus atribuciones.

c) Descripción de los procesos de los CAR

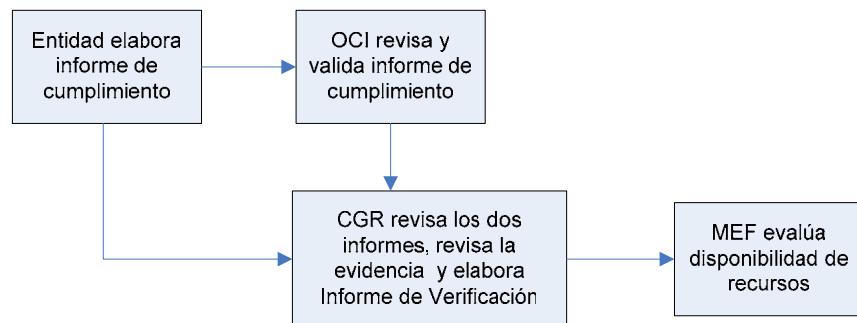
- 2.52 El ciclo de los CAR comprende tres grandes fases:

- a. **Negociación, formulación y suscripción.** Este proceso comprende una primera etapa al interior de la entidad y subsecuentemente una segunda consistente en la negociación entre la entidad y la DNPP. El proceso interno está regulado en la Directiva y consta de tres pasos: (i) la conformación de un equipo para la elaboración del CAR; (ii) la elaboración de un plan de trabajo y la realización de talleres de información a los trabajadores de la entidad; y, (iii) la realización de talleres ejecutivos con funcionarios de las diferentes áreas, el mismo que debe conducir a la elaboración de la propuesta de CAR. La propuesta de CAR debe ser remitida a la DNPP en la fecha establecida en la Directiva (para el ejercicio 2005, el plazo fue el 28 de febrero). A partir de ese momento, se inicia el proceso de negociación, consistente en coordinaciones y reuniones con la DNPP (en función de un cronograma publicado por ella), con el objeto de elaborar el CAR definitivo. La Directiva señala que la DNPP puede solicitar a la entidad información adicional que sirva para la formulación de los indicadores y compromisos o requerir apoyo especializado. Esto último se ha interpretado como invitar a la mesa de negociación a funcionarios del sector al que pertenece la entidad, con el objeto de reducir para el MF la asimetría de información. El plazo para la suscripción ha sido cada año el último día hábil del mes de marzo, como está establecido en la ley anual de presupuesto de cada ejercicio. Después de la suscripción, la DNPP tiene cinco días naturales para remitir los CAR suscritos al Congreso y a la CGR.
- b. **Ejecución.** En este proceso la entidad despliega esfuerzos orientados al cumplimiento de las metas de los indicadores y compromisos contenidos en el CAR. La Directiva establece que esta fase demanda el compromiso efectivo de la Alta Dirección de la entidad en tareas como difundir el CAR a la organización, realizar el seguimiento de los avances del cumplimiento y la identificación responsables de cada una de las actividades.
- c. **Evaluación y verificación de metas.** La verificación del cumplimiento de las metas y compromisos pactados en el CAR está a cargo de la CGR, la misma que actúa a través de la Gerencia de Control de Gestión y Riesgos,

parte de la Gerencia Central de Desarrollo. La evaluación consta de las siguientes etapas:

- i. a los veinte días de terminados los trimestres segundo, tercero y cuarto, la Oficina de Planificación y Presupuesto de la entidad remite a la CGR el Informe de Cumplimiento, adjuntando los Reportes de Cumplimiento (que se elaboran sobre la base de modelos contenidos en la Directiva, tanto para los indicadores como para las metas físicas) y la evidencia de dicho cumplimiento. Aunque para efectos del CAR no hay una definición precisa de lo que es o no aceptado como evidencia, la entidad adjunta los documentos que en la ficha técnica de cada indicador hayan sido incluidos como fuentes de verificación. Este Informe debe ir certificado por el Órgano de Auditoría Interna de la entidad.
- ii. La CGR realiza su labor de verificación propiamente en aplicación de la metodología descrita en la Directiva para la determinación del porcentaje de cumplimiento de indicadores. Con la información resultante, elabora un Informe de Verificación en el que da cuenta del cumplimiento o no de las metas y compromisos del CAR. Este informe debe ser remitido a la DNPP en un plazo máximo de 20 días.
- iii. Una vez recibido el informe de la CGR, si se hubiera cumplido con las metas y compromisos del CAR abriéndose la posibilidad para una eventual distribución de bono de productividad, la DNPP elabora el Informe de Disponibilidad de Recursos y lo remite a la entidad en un plazo máximo de 15 días.

Flujograma 1: Proceso de evaluación de los CAR



2.53 Estas tres fases, a su vez, involucran otros dos procesos con características específicas:

- a. **Pago y distribución del bono.** La Directiva 2005 establece que por lo menos un 30% del bono debe distribuirse entre todos los integrantes de las unidades operativas o áreas vinculadas directamente con el logro del CAR y que un máximo del 70% debe destinarse a todos los trabajadores de la entidad

en conjunto⁵⁶. Para la distribución entre los trabajadores deben aplicarse criterios de productividad y desempeño del personal, así como tenerse en cuenta el nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto de las metas. Para ello, las entidades elaboran un procedimiento y lo remiten a la DNPP dentro de los 30 días de suscripción del CAR. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el bono sólo es distribuible entre el personal que se encuentre en la planilla de la entidad, pudiendo tratarse de personal destacado, pero no corresponde a locadores de servicios recibir este incentivo. Un cambio importante desde 2004 es que antes el bono se limitaba a trabajadores que ejercían funciones de línea, no existiendo actualmente dicha limitación. Desde 2005, el máximo del bono de productividad asciende al 25% de una planilla mensual de carácter continuo, el mismo que debe ser financiado íntegramente con cargo a los ahorros de la entidad⁵⁷. El bono se distribuye en tres armadas correspondientes a los trimestres dos, tres y cuatro, donde la última armada se paga con cargo a recursos del primer trimestre del ejercicio siguiente. El pago del bono está sujeto al cumplimiento total de los compromisos (el incumplimiento de cualquiera de los compromisos da lugar a la pérdida del bono para el trimestre correspondiente) y al cumplimiento de las metas de los indicadores que, puede ser total o parcial. El promedio ponderado mínimo del cumplimiento de los indicadores requerido para acceder al bono de productividad es 85%⁵⁸. Asimismo, las entidades están sujetas a penalidades por el nivel de cumplimiento de las metas físicas del Presupuesto Institucional⁵⁹ y por la fecha de presentación de la información de gestión presupuestaria y del CAR⁶⁰.

- b. **Información interna y transparencia.** Estos procesos son esenciales para el éxito de los CAR. De un lado, la información interna consiste en la difusión del instrumento entre el personal de la entidad y tiene como objeto que cada trabajador conozca cuáles son las metas y compromisos asumidos para el ejercicio, quién es responsable de cada uno de ellos y cuáles son las actividades que tiene que desarrollar cada quien para lograrlos. De otro lado,

⁵⁶ En los ejercicios 2003 y 2004, los mecanismos establecidos por las Directivas han sido similares.

⁵⁷ En los ejercicios 2002 a 2004 inclusive, el monto del bono ascendía al 100% de una planilla mensual. Aparentemente, la reducción del bono desde el 2005 fue producto de la negociación política al interior del Congreso de la República, mas no de la voluntad del MEF de reducir el incentivo.

⁵⁸ Si el promedio ponderado del cumplimiento de los indicadores es de 95 a 100%, la entidad recibe el 100% del bono; con un cumplimiento de 90 a menos de 95%, la entidad recibe 80% del bono; si el cumplimiento es de 85 a menos de 90%, la entidad recibe 60% del bono; y si el cumplimiento es menor a 85%, la entidad no recibe bono.

⁵⁹ Si el cumplimiento de las metas presupuestarias es superior a 95%, no hay penalidad; si el cumplimiento es de 90 a 94% de las metas, se reduce el bono un 20%; si el cumplimiento es de 85 a 89%, el bono se reduce en 40%; y si el cumplimiento de las metas presupuestarias es inferior a 85%, la entidad pierde el derecho a percibir bono de productividad.

⁶⁰ No remitir en el plazo establecido la información de ejecución presupuestaria o no remitir en los plazos establecidos la información de evaluación presupuestaria, implica una reducción del bono de productividad en 10%. No remitir en el plazo los Criterios de Evaluación y Desempeño del Personal y Metodología de Distribución del Bono de Productividad genera una reducción del bono en 15%. Asimismo, el exceso en días en la presentación a la CGR del Informe de Cumplimiento puede generar la reducción del bono en 10% (demora de 1 a 5 días), 20% (demora de 6 a 10 días) o la pérdida si la demora es superior a los 10 días.

el proceso de transparencia está más asociado a la difusión del CAR y de sus resultados al exterior de la entidad. Este es además uno de los objetivos específicos del CAR: elevar la transparencia de la gestión pública orientada a resultados y contribuir a una cultura de evaluación y rendición de cuentas. En principio, la entidad debe publicar en su página web el CAR, los resultados obtenidos y el Informe de Disponibilidad de Recursos de la DNPP.

2. Evaluación del instrumento

- 2.54 La evaluación del instrumento CAR se enfoca desde distintos puntos de vista. Una vez definido el universo de análisis y las principales características de los CAR suscritos entre 2002-2005, se evalúa las razones para la entrada y salida del sistema, la idoneidad de los indicadores empleados, el proceso de verificación del cumplimiento y la utilidad del instrumento para alcanzar los objetivos perseguidos o para promover prácticas idóneas. Este análisis desde diversos ángulos servirá para calificar la efectividad del instrumento CAR bajo distintos puntos de vista.

a) El universo para el análisis⁶¹

- 2.55 Desde 2002 a 2005 se suscribieron 170 CAR entre la DNPP y 82 entidades. El número de CAR suscritos anualmente ha sido relativamente constante, como se observa en el cuadro siguiente de acuerdo a las tipologías empleadas.

Cuadro 2.2: Número de CAR suscritos por área en la DNPP y por ejercicio

Área en la DNPP	Tipo de actividad	Entidades que suscribieron CAR en cada ejercicio				Total de CAR por tipo de actividad	Total de CAR por área en la DNPP
		2002	2003	2004	2005		
ETE	REG	9	8	8	8	33	124
	CAJA	7	9	11	4	31	
	AGUA	17	10	11	6	44	
	EMUN	4	1	1	1	7	
	NAC	2	2	3	2	9	
GN	NAC	5	6	4	3	18	40
	COM		2	3	9	14	
	SALUD		2	2	4	8	
GR	SALUD				4	4	4
GL	LOCAL				2	2	2
Total		44	40	43	43	170	170

⁶¹ Para el conteo de los CAR suscritos y la categorización en los tipos señalados se utilizó como fuente de información aquella publicada en la página web del MEF. No obstante, al cruzar información se detectó que ésta contiene algunas inconsistencias, como por ejemplo el sub-registro de algunos CAR (específicamente, no están registrados en la página web, por lo menos, los de la Dirección Regional de Salud de Ancash, el Hospital Eleazar Guzmán-Ancash, el Hospital de Huamanga- Ayacucho, la Municipalidad de Azángaro-Puno y la Municipalidad de Chucuito-Puno). Aunque se han realizado los ajustes pertinentes para incorporar información adicional proporcionada por los funcionarios de la DNPP sobre algunos CAR suscritos, podría darse el caso que se mantengan omisiones o errores ajenos a la posibilidad de verificación de Governa.

- 2.56 Del cuadro sobresale la reciente reducción de CAR con ETE (de 34 en 2004 a 21 en 2005) y el aumento en el número de entidades del GN entre 2004 y 2005 (de 9 en 2004 a 16 en 2005), a lo que se suma el ingreso de cuatro entidades del área GR y dos del área GL en 2005. Asimismo, la mayor variación en el número de entidades suscriptoras año se ha producido entre las empresas de agua y saneamiento (AGUA) que pasaron de 17 en 2002 a sólo 6 en 2005. Del mismo modo, el número de cajas de ahorro y crédito (CAJA) que suscribieron CAR se ha reducido a 4 en el 2005 de las 10 que había en el 2004. De otro lado, el número de comisarías (COM) ha aumentado sustantivamente, de 3 en el 2004 a 9 en el 2005. Más adelante se ensayan algunas explicaciones para este comportamiento.
- 2.57 Por su parte, las entidades que han suscrito los CAR no han sido las mismas año a año. La clasificación de las 82 entidades que han suscrito por lo menos un CAR desde 2002 de acuerdo a las dos tipologías usadas en este informe es la siguiente:

Cuadro 2.3. Número de entidades que han suscrito por lo menos un CAR, por área y función

Área en la DNPP	Tipo de actividad	Total de entidades por tipo de actividad	Total de entidades por área en la DNPP
ETE	REG	11	53
	CAJA	13	
	AGUA	20	
	EMUN	5	
	NAC	4	
GN	NAC	7	23
	COM	12	
	SALUD	4	
GR	SALUD	4	4
GL	LOCAL	2	2
Total		82	82

- 2.58 El universo de las 82 entidades, ordenadas por el área responsable de la DNPP, es el siguiente:

Cuadro 2.4.a. Relación de entidades del área ETE que han suscrito CAR, por ejercicio

Área responsable en la DNPP: ETE			Tipo de actividad	CAR suscritos			
Entidad		2002		2003	2004	2005	
1	Caja Metropolitana (Ex Caja de Crédito Popular de Lima)		CAJA01	x	x	x	
2	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A - CMAC Arequipa		CAJA02	x	x	x	x
3	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Chincha S.A - CMAC Chincha		CAJA03		x	x	
4	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Huancayo S.A - CMAC Huancayo		CAJA04	x			
5	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Ica - CMAC Ica		CAJA05		x	x	
6	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Maynas S.A. - CMAC Maynas		CAJA06			x	
7	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Paita S.A - CMAC Paita		CAJA07	x	x	x	x
8	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Pisco S.A. - CMAC Pisco		CAJA08			x	
9	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura S.A - CMAC Piura		CAJA09		x	x	x
10	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Sullana S.A. - CMAC Sullana		CAJA10			x	
11	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Tacna S.A - CMAC Tacna		CAJA11	x	x		
12	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Trujillo S.A - CMAC Trujillo		CAJA12	x	x	x	x
13	Caja Municipal de Ahorro y Crédito del Santa S.A - CMAC Santa		CAJA13	x	x	x	

Área responsable en la DNPP: ETE						
	Entidad	Tipo de actividad	CAR suscritos			
			2002	2003	2004	2005
14	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cañete S.A - EMAPA Cañete S.A	AGUA01	x			
15	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Coronel Portillo S.A - EMAPACOP S.A	AGUA02	x			
16	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huacho - EMAPA Huacho S.A	AGUA03	x	x	x	
17	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huancavelica S.A.C.	AGUA04	x		x	x
18	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ica S.A - EPS EMAPICA S.A	AGUA05	x			
19	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pativilca S.A - EMAPAT S.R.L	AGUA06	x	x		x
20	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pto. Maldonado S.R.L.	AGUA07			x	
21	Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de San Martín S.A - EMAPA SAN MARTIN	AGUA08	x	x		
22	Empresa Municipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Amazonas S.R.L.- EMUSAP SRL	AGUA09	x	x	x	x
23	Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Cajamarca S.A - EPS SEDACAJ S.A	AGUA10	x	x	x	
24	Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento Tacna S.A.	AGUA11	x			x
25	Entidad Municipal Prestadora de Servicios de Saneamiento del Cusco S.A - EPS SEDACUSCO S.A	AGUA12	x	x	x	
26	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento Grau S.A - EPS GRAU S.A	AGUA13	x			
27	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento Moyobamba S.A - EPSP Moyobamba SRLtda	AGUA14		x	x	
28	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento "Sierra Central S.A" (Tarma) - EPS SIERRA CENTRAL S.A	AGUA15	x			
29	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Chavín S.A - EPS CHAVIN S.A	AGUA16	x	x	x	
30	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Agua Potable y Alcantarillado de Loreto S.A - EPS SEDALORETO S.A	AGUA17	x			
31	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa – SEDAPAR S.A.	AGUA18		x	x	x
32	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S.A - SEDALIB S.A	AGUA19	x		x	
33	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Municipal de Huancayo S.A - SEDAM HUANCAYO S.A.C	AGUA20	x	x	x	x
34	Empresa Municipal de Mercados Mayoristas S.A.- EMMSA	EMUN01	x		x	x
35	Empresa Municipal de Peaje de Lima S.A - EMAPE S.A	EMUN02	x			
36	Empresa Municipal de Producción, Comercialización y Servicios Reproductivos S.A - EMPROCOMS S.A	EMUN05	x			
37	Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A - EMILIMA	EMUN03	x			
38	Servicio de Parques de Lima S.A - SERPAR S.A	EMUN04		x		
39	Comisión Nacional de Zonas Francas, de Tratamiento Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo - CONAFRAN	NAC01	x			
40	Comité de Administración de la ZOFRATACNA (ex CETICOS Tacna)	NAC10	x	x	x	x
41	Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo Mivivienda	NAC11		x	x	x
42	Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción – SENCICO	NAC02			x	
43	Comisión Nacional de Empresas y Valores - CONASEV	REG01	x	x	x	x
44	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección Intelectual - INDECOP	REG02	x	x		
45	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG	REG03	x	x	x	x
46	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN	REG04	x	x	x	x
47	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL	REG05	x	x	x	x

Área responsable en la DNPP: ETE						
	Entidad	Tipo de actividad	CAR suscritos			
			2002	2003	2004	2005
48	Servicio de Administración Tributaria – SAT	REG09			x	x
49	Servicio de Administración Tributaria de Piura – SATP	REG10		x	x	
50	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT	REG06	x	x	x	x
51	Superintendencia Nacional de Aduanas – ADUANAS	REG11	x			
52	Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP	REG07	x	x	x	x
53	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS	REG08	x			x
Total			39	30	34	21

Cuadro 2.4.b. Relación de entidades del área GN que han suscrito CAR, por ejercicio

Área responsable en la DNPP: GN						
	Entidad	Tipo de actividad	CAR suscritos			
			2002	2003	2004	2005
1	Sector Interior - Comisaría PNP 10 de Octubre (San Juan de Lurigancho)	COM01				x
2	Sector Interior - Comisaría PNP Bayovar (San Juan de Lurigancho)	COM02				x
3	Sector Interior - Comisaría PNP Caja de Agua (San Juan de Lurigancho)	COM03				x
4	Sector Interior - Comisaría PNP Canto Rey (San Juan de Lurigancho)	COM04			x	x
5	Sector Interior - Comisaría PNP Carmen de la Legua Reynoso – Callao	COM05		x		
6	Sector Interior - Comisaría PNP Condevilla - San Martín de Porres	COM06			x	
7	Sector Interior - Comisaría PNP de Surquillo	COM07				x
8	Sector Interior - Comisaría PNP La Huayrona (San Juan de Lurigancho)	COM08				x
9	Sector Interior - Comisaría PNP Mariscal Cáceres (San Juan de Lurigancho)	COM09				x
10	Sector Interior - Comisaría PNP Santa Elizabeth – San Juan de Lurigancho	COM10		x		x
11	Sector Interior - Comisaría PNP Villa María del Triunfo	COM11			x	
12	Sector Interior - Comisaría PNP Zarate (San Juan de Lurigancho)	COM12				x
13	Hospital de Apoyo San José – Callao	SALUD02		x	x	x
14	Hospital Rezola – Cañete	SALUD03				x
15	Instituto Especializado de Oftalmología	SALUD04				x
16	Seguro Integral de Salud – SIS	SALUD05		x	x	x
17	Biblioteca Nacional del Perú	NAC03			x	x
18	Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos – CONACS	NAC04	x	x	x	
19	Consejo Nacional del Ambiente – CONAM	NAC05	x	x		
20	Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC	NAC06	x	x	x	
21	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA	NAC07	x	x		x
22	Jurado Nacional de Elecciones – JNE	NAC08		x		
23	Servicio Nacional de Sanidad Agraria – SENASA	NAC09	x	x	x	x
Total			5	10	9	16

Cuadro 2.4.c. Relación de entidades del área GR que han suscrito CAR, por ejercicio

Área responsable en la DNPP: GR						
	Entidad	Tipo de actividad	CAR suscritos			
			2002	2003	2004	2005
1	Dirección de Salud I Callao	SALUD01				x
2	Dirección Regional de Salud Ancash	SALUD06				x
3	Hospital de Huamanga (Ayacucho)	SALUD07				x
4	Hospital Eleázar Guzmán Barrón Región – Ancash	SALUD08				x
Total			0	0	0	4

Cuadro 2.4.d. Relación de entidades del área GL que han suscrito CAR, por ejercicio

Área responsable en la DNPP: GL										
Entidad						Tipo de actividad	CAR suscritos			
							2002	2003	2004	2005
1	Municipalidad Provincial de Azángaro – Puno					LOCAL01				x
2	Municipalidad Provincial de Chucuito – Puno					LOCAL02				x
Total							0	0	0	2

b) Grado de participación: entrada y salida del sistema

2.59 La variabilidad de las entidades que suscribieron CAR obliga a agruparlas en función a su grado de participación en el sistema, encontrándose cuatro grupos definidos mostrados en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.5. Número de entidades por grado de participación, por área de DNPP y función

Area en la DNPP	ETE					GN			GR	GL
	Tipo de actividad	REG (11)	CAJA (13)	AGUA (20)	EMUN (5)	NAC (3)	NAC (5)	COM (12)	SALUD (4)	LOCAL (2)
Entidades que han suscrito CAR 4 años	6	3	2		1	1				
Entidades que han suscrito CAR menos de 4 años, de forma continua	1	1	1		1	1	8	4	4	2
Entidades que salieron del sistema y no regresaron	3	9	13	4	2	4	3			
Entidades que salieron del sistema y regresaron	1		4	1	1		1			
Total de entidades	11	13	20	5	5	6	12	4	4	2
										82

2.60 De las 82 entidades que han suscrito por lo menos un CAR desde el año 2002, 13 lo suscribieron durante los 4 años consecutivamente, destacándose el caso de 6 entidades REG. Otras 24 entidades que firmaron CAR en 2005 también lo hicieron en 2004, ó 2003 y 2004, mientras que 37 entidades salieron del sistema y no regresaron (resaltando 13 de AGUA), lo cual contrasta con 8 entidades que salieron del sistema pero regresaron al mismo. Las entrevistas y encuestas realizadas brindan algunas razones que dan las entidades para justificar la entrada y salida del sistema, por tipo de entidad.

(i) Entrada: participación en los CAR

2.61 Las principales razones que dan las entidades para incorporarse al sistema de los CAR generalmente están asociadas a tres argumentos principales, los cuales se repiten independientemente del tipo de entidad:

- La posibilidad de obtener el bono de productividad para el personal;
- El deseo de introducir criterios de administración por resultados con miras a desarrollar una gestión más eficiente; y
- La posibilidad de, ante un buen desempeño en el CAR, lograr algún tipo de reconocimiento público para la entidad.

2.62 Por otra parte, la forma de ingreso presenta algunos patrones de interés. De las entidades que contestaron la encuesta, 36 manifestaron haber entrado al sistema por su propia iniciativa, al conocer las normas legales que regulan los CAR. La segunda forma de acceso más frecuente, la invitación de los sectoristas de la DNPP, fue ofrecida como respuesta en 25 ocasiones. Menos frecuente, con sólo 5 respuestas, fue la iniciativa de la entidad por efecto demostración, es decir, al conocer la experiencia de los CAR de otra entidad. En el caso de las comisarías (COM), ninguna lo hizo por su iniciativa al conocer del sistema. La mayoría (9 de las 11 que contestaron a encuesta) señala haber ingresado por invitación del sectorista de la DNPP; lo que ocurrió a través de la convocatoria realizada por el Ministerio del Interior. Por su lado, las entidades reguladoras o supervisoras (REG), las cajas de ahorro y crédito (CAJA) y las empresas de agua (AGUA) son aquellas en las que a iniciativa de la entidad ha sido más importante para determinar el ingreso al sistema. En el caso de las REG, 8 de 11 que contestaron la encuesta solicitó su ingreso al CAR al conocer del sistema mediante las normas legales publicadas, lo mismo que ocurrió con 13 de las 19 AGUA y 6 de las 9 CAJA que contestaron la encuesta.

(ii) Salida: razones para renunciar a los CAR

- 2.63 La razón más importante por la que las entidades optan por salirse del sistema de los CAR parece ser la falta de concreción del incentivo (bono de productividad), lo cual a su vez responde a diversas razones. A continuación se mencionan los principales motivos para la renuncia al sistema, de acuerdo a la tipología por función de la entidad donde se han registrado renuncias.
- 2.64 **Empresas de agua y saneamiento (AGUA).** En este caso de un total de 20 entidades que han suscrito por lo menos un CAR, 13 de ellas han salido del sistema; es decir, por lo menos no han suscrito CAR para el ejercicio 2005. De ellas, 6 suscribieron sólo el CAR del 2002 y no han reingresado al sistema posteriormente. Asimismo, 7 de las 11 empresas de agua que suscribieron convenio en el 2004 ya no lo hicieron en el 2005.
- 2.65 Las razones que dan las entidades para explicar su salida del sistema son diversas. En la encuesta aplicada a entidades, la respuesta más frecuente para explicar la salida del sistema (5 de las 12 que contestaron esa pregunta) es la falta de financiamiento del bono de productividad que impedía que éste se distribuya entre los trabajadores, no obstante se hubiese cumplido con los indicadores y compromisos del CAR. Cabe señalar que la frecuencia es mayor entre aquellas que suscribieron hasta el 2004 (4 de las 5 que contestaron la pregunta), que entre las que suscribieron sólo en el ejercicio 2002 (1 de las 6 entidades). Ello coincide con la opinión de los sectoristas de la DNPP del área ETE, quienes arguyen que la salida del sistema de tantas empresas de agua se debe principalmente a la imposibilidad financiera de pagar el bono de productividad, en vista de que la mayoría de estas entidades son deficitarias, lo cual impide que puedan generar el ahorro necesario para el pago del incentivo.

- 2.66 La dificultad financiera para pagar el bono se habría visto acentuada desde el 2005, ejercicio para el que la directiva que regula los CAR establece plazos máximos para el pago del bono durante el ejercicio. Es decir, hasta el ejercicio 2004, no había limitaciones temporales para la distribución (o financiamiento) del bono. Así, si las metas del segundo trimestre se cumplían satisfactoriamente, el personal adquiría el derecho al incentivo y la entidad podía pagarlo al final del ejercicio. En 2004 se introdujo una limitación para el pago del bono del último trimestre, el mismo que debía pagarse como máximo hasta el 31 de marzo de 2005. Desde 2005 se ha establecido, adicionalmente, límites para los trimestres segundo y tercero. Así, el bono correspondiente a estos períodos puede ser distribuido como máximo hasta el mes de noviembre. Adicionalmente, la directiva señala explícitamente que vencidos dichos plazos, no se puede distribuir ningún incentivo.
- 2.67 La segunda respuesta más frecuente (4 de las 12 que contestaron esa pregunta) es la reducción del monto del bono a partir del ejercicio 2005. No obstante, esa justificación sólo explicaría la salida del sistema de dos entidades y podría explicar por qué otras dos que sólo habían suscrito CAR en el 2002 no reingresaron. Otra respuesta frecuente (3 de las 12 empresas que contestaron la pregunta) es la falta de financiamiento para cumplir con las metas y compromisos del CAR. Al respecto, una de las empresas menciona que la DNPP les exige mejorar los servicios que presta, lo cual inevitablemente requeriría inversiones que ellos no están en capacidad de realizar.
- 2.68 **Cajas municipales de ahorro y crédito (CAJA).** De las 13 cajas municipales de ahorro y crédito que suscribieron por lo menos un CAR, 9 han salido del sistema. 7 de ellas firmaron su último CAR en el ejercicio 2004, una lo hizo en el 2003 y una en el 2002. La razón más frecuente que dan las empresas para justificar la salida del sistema (8 de las 9 entidades que no han suscrito CAR en el 2005) es la reducción del bono de productividad para el último ejercicio. No obstante, ello explicaría la salida sólo de las 7 que suscribieron hasta el 2004; y en el caso de las dos que suscribieron hasta el 2002 y 2003, podría explicar la razón por la que no han reingresado. Otras razones expresadas, todas ellas con frecuencia de respuesta menor (1 entidad de las 8 que contestaron la pregunta) están vinculadas a los procesos del CAR: el proceso de revisión por la CGR es muy engorroso, los costos de transacción para demostrar el cumplimiento son muy altos, el cronograma para la presentación de la propuesta no les permite presentar oportunamente la propuesta. Adicionalmente, dos empresas manifiestan argumentos relacionados al contenido de los indicadores, ya sea que no ha sido posible lograr un acuerdo entre el MEF y la empresa o que los indicadores propuestos por la DNPP no concuerdan con la realidad de su actividad.
- 2.69 **Otras entidades del Gobierno Nacional (NAC).** Seis de las once empresas clasificadas en esta categoría, ya sea bajo la administración del área ETE o bajo la administración del área GN, han dejado de suscribir CAR. De las seis, la CONAFRAN ha sido desactivada en aplicación de la séptima Disposición Complementaria, Derogatoria y Final de la ley 28569, publicada el 5 de julio de

2005. Si bien su único CAR lo suscribió en el ejercicio 2002 (pudiendo eventualmente haber suscrito convenios en los períodos sucesivos), no se ha podido identificar las razones de su alejamiento del sistema. Otras dos entidades salieron del sistema porque dejaron de ser elegibles para suscribir a partir del 2004 (CONAM y JNE). No obstante, los funcionarios responsables del área de planeamiento manifestaron en las entrevistas personales, en ambos casos, que estarían dispuestos a suscribir nuevamente CAR o instrumentos similares.

- 2.70 De las otras tres, dos de ellas (ambas que suscribieron hasta el 2004) señalan que una de las razones que explica su salida es la reducción del bono de productividad; una, asociando la decisión al desinterés del personal en el instrumento y a la adopción de la medida por la Alta Dirección de la entidad. En el caso de otra entidad (CONACS), la decisión de dejar de suscribir se explicaría por la falta de financiamiento para pagar el bono, no obstante se hubieran cumplido las metas.
- 2.71 **Otras empresas municipales (EMUN).** De las cinco empresas comprendidas en esta categoría, sólo EMMSA ha suscrito CAR en el 2005, pero incluso ésta empresa salió del sistema en el ejercicio 2003. De las otras cuatro empresas, SERPAR suscribió CAR sólo en el 2004 y las otras tres (EMAPE, EMILIMA y EMPROCOMS) sólo suscribieron un CAR en el 2003. Es decir, salvo EMMSA que ha suscrito CAR en tres oportunidades, las otras cuatro empresas de esta categoría lo han hecho únicamente una vez.
- 2.72 A pesar de que sólo dos de éstas empresas contestaron la encuesta (EMMSA y SERPAR), se pudo recoger a través de entrevistas personales información de 4 de las 5 empresas (todas, salvo EMPROCOMS que fue disuelta, habiendo sido imposible identificar a los funcionarios responsables del CAR en el ejercicio 2002). Las razones para salir han sido distintas: en un caso la reducción del bono de productividad, en otros dos casos la imposibilidad de financiar el bono y en un último caso, el riesgo de fracasar en el cumplimiento del CAR que eventualmente podría afectar el prestigio de la entidad.
- 2.73 **Reguladores o supervisores (REG).** Las entidades reguladoras son las que han tenido un mayor índice de permanencia en los CAR. Por ejemplo, de las 11 entidades que han suscrito por lo menos un CAR desde el ejercicio 2002, 6 han suscrito CAR en los cuatro períodos y sólo 3 han salido del sistema (no han suscrito CAR en el 2005). De esas tres entidades, la Superintendencia Nacional de Aduanas fue absorbida por la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), en aplicación del Decreto Supremo 061-2002-PCM publicado el 12 de julio del 2002, después de haber suscrito su único CAR en ese mismo ejercicio. Las otras dos entidades son el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección Intelectual - INDECOPI y el Servicio de Administración Tributaria de Piura – SATP, que suscribieron dos CAR cada una, hasta el 2003 y 2004 respectivamente. En el caso de INDECOPI, la razón de la salida sería la falta de financiamiento para el bono de productividad. En el caso del SATP, el problema es más bien de procedimientos, pues los plazos previstos

por la directiva no le permitieron a la entidad presentar la propuesta oportunamente.

- 2.74 **Comisarías (COM).** En este caso, 3 de las 12 que han suscrito por lo menos un CAR no lo han hecho en el ejercicio 2005. La razón que explicaría su salida es la decisión de la DNPP adoptada conjuntamente con la OSPI del Ministerio del Interior de concentrar los CAR por espacios territoriales. Así, en el ejercicio 2005 se han suscrito CAR en 8 de las 9 comisarías del distrito de San Juan de Lurigancho, además de la comisaría de Surquillo (considerada comisaría modelo).
- 2.75 Cabe anotar que de las encuestas y de las entrevistas realizadas (incluso en comisarías que han salido del sistema) 9 de las 12 comisarías señalan que estarían dispuestas a suscribir futuros CAR. Las tres entidades que no lo harían (dos de ellas habiendo suscrito CAR en el último ejercicio), atribuirían esa decisión a la reducción del bono de productividad, a la alta carga administrativa que genera el convenio y a la falta de recursos para financiar las actividades que demanda el CAR.

c) Idoneidad de los compromisos e indicadores

- 2.76 Los CAR contienen dos tipos de instrumento para evaluar el desempeño del agente: indicadores y compromisos. Desde el 2005, los indicadores son de dos tipos: para medir el desempeño (orientados a la labor de seguimiento durante la ejecución el CAR) y para evaluar el desempeño (al término de cada trimestre). Los primeros, a su vez, pueden ser de insumo (que especifican los recursos utilizados), producto (que especifican los bienes y servicios provistos por las entidades) o resultado (que miden el cumplimiento de objetivos y la misión de la entidad). Los segundos, por su parte, pueden ser de economía (nivel de ahorro de recursos), eficiencia (relación entre utilización de recursos con bienes y servicios provistos), eficacia (nivel de cumplimiento de objetivos y resultados del PEI) y calidad (forma de provisión de bienes y servicios). Independientemente de estas clasificaciones, todos los indicadores pueden ser continuos o específicos.
- 2.77 Por otro lado los compromisos están, en principio, orientados a la mejora de los procesos de la gestión institucional y deben depender solo de la organización⁶². Hasta el ejercicio 2005, los compromisos estaban limitados al cumplimiento de metas cualitativas, mientras que los indicadores se identificaban con metas cuantitativas. Los indicadores y compromisos se formulan en el marco de un esquema general analítico conformado por las cinco perspectivas: del usuario, financiera, de procesos, de formación y crecimiento; y de participación y delegación de poderes.
- 2.78 No obstante lo anterior, es necesario señalar que gran parte de la efectividad de los CAR como instrumento para mejorar la gestión de las entidades públicas radica en la idoneidad de los indicadores empleados. Una definición deficiente de

⁶² Por oposición, los indicadores muchas veces implican variables exógenas, es decir, que no dependen únicamente del desempeño de la entidad.

los indicadores puede resultar en su inaplicabilidad o en el logro de objetivos poco relevantes. Por ello, se analizaron los indicadores utilizados en los CAR y ese análisis se complementó con las percepciones provenientes de las entrevistas y encuestas.

(i) Ámbito de control

- 2.79 Un primer tema a evaluar se refiere al tipo de indicador que se utiliza en los CAR en función al ámbito de control. La teoría señala que en estos casos los indicadores pueden estar midiendo por lo menos tres ámbitos distintos: (i) procesos, entendidos como la dinámica interna de las entidades que incluye sus instrumentos de política, mecanismos de prestación de servicios, los procedimientos de gestión y los vínculos entre sus componentes; (ii) productos, es decir, los bienes de capital y servicios que resultan de una intervención; y, (iii) resultados, definidos como los efectos o el impacto de los productos sobre el beneficiario o cliente final. Existe una coherencia entre estos tres ámbitos toda vez que la consecución de los procesos tendría que reflejarse en algún producto, así como el logro de los productos debería reflejarse en ciertos resultados.
- 2.80 En teoría, en un sistema de gestión por resultados se le debería dar mayor importancia a los indicadores de resultado, lo cual sería evidente además con solo notar el nombre del instrumento en cuestión (i.e. convenio de administración por resultados). No obstante, la existencia de indicadores de procesos y productos son útiles en el sentido de que su evaluación podría dar señales de los motivos por los cuales los resultados se están logrando o no.
- 2.81 Un rápido análisis de los indicadores de las trece entidades que han suscritos CAR ininterrumpidamente desde 2002, para las cuales sería esperable que se haya perfeccionado los indicadores a lo largo del tiempo, revela que en conjunto que el 61% de esos indicadores se refiere a los resultados esperados para cada entidad, mientras que el 23% de los indicadores son de producto y un 17% de proceso.

Cuadro 2.6. Tipo de indicadores de las 13 entidades que han suscrito CAR los 4 años

Área en la DNPP	Tipo de actividad	Entidad	2002			2003			2004			2005			Totales		
			Resultado	Producto	Proceso												
REG	ETE	CONASEV	0%	67%	33%	0%	100%	0%	0%	75%	25%	0%	75%	25%	0%	79%	21%
		OSINERG	22%	44%	33%	0%	25%	75%	0%	0%	100%	20%	0%	80%	11%	22%	67%
		OSITRAN	0%	33%	67%	0%	50%	50%	0%	20%	80%	0%	60%	40%	0%	40%	60%
		OSIPTEL	0%	75%	25%	17%	50%	33%	33%	33%	33%	67%	0%	17%	57%	26%	
		SUNAT	50%	33%	17%	60%	20%	20%	33%	33%	33%	100%	0%	0%	50%	28%	22%
	SUNARP	29%	71%	0%	50%	33%	17%	50%	50%	0%	80%	20%	0%	50%	46%	4%	
CAJA	CMAC AREQUIPA	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	80%	20%	0%	95%	5%	0%	
	CMAC PAITA	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	
	CMAC TRUJILLO	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	
	EMUSAP	83%	17%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	96%	4%	0%	
	SEDAM HUANCAYO	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	100%	0%	0%	
NAC	ZOFRATACNA	60%	40%	0%	80%	20%	0%	100%	0%	0%	40%	40%	20%	70%	25%	5%	
GN	NAC	SENASA	100%	0%	0%	88%	13%	0%	70%	10%	20%	67%	11%	22%	81%	8%	11%
Total			54%	31%	14%	62%	22%	16%	64%	16%	21%	64%	20%	16%	61%	23%	17%

- 2.82 Estos promedios son un gran logro en cuanto al diseño de la estructura de los CAR. A manera de comparación, en el caso de los indicadores de desempeño del Programa de Mejoramiento de la Gestión de Chile, en 2005 sólo un 18% de los indicadores eran de resultado mientras que un 57% eran de producto y un 25% de proceso. Naturalmente, la verificación del logro de los indicadores es el que da la verdadera medida de lo apropiado del diseño de los indicadores.
- 2.83 En general, los indicadores de algunas entidades reguladoras o supervisoras como CONASEV, OSITRAN, OSINERG y OSIPTEL dan poca importancia a los resultados, priorizando los productos y procesos. Por otro lado, las cajas de crédito y las empresas municipales cuentan con CAR donde los indicadores de resultado son la gran mayoría. Esta heterogeneidad es un tema que debe ser corregido para el futuro del sistema en vista de que no existe *a priori* ninguna justificación técnica que avale la diferenciación en el tipo de indicador de cada entidad.
- 2.84 Cuando se varía la muestra para incluir a entidades de cada una de las categorías por la naturaleza de la función de las entidades, independientemente del número de CAR suscritos en el período⁶³, el promedio de indicadores de resultados disminuye ligeramente a un 57%, aunque se verifican diferencias entre tipos de entidad. Por ejemplo, en las comisarías la totalidad de los indicadores son de producto, mientras que en las cajas municipales y las empresas de agua la predominancia de los indicadores de resultados es evidente.

⁶³ Se consideraron los indicadores de CAR de 29 entidades: 6 reguladoras, 5 cajas, 2 empresas de agua , 2 empresas municipales, 3 entidades del GN bajo el ámbito del área ETE, 3 entidades del GN bajo el ámbito del área GN, 2 comisarías, 2 entidades del sector salud bajo el ámbito del área GN, 2 entidades del sector salud bajo el ámbito del área GR y 2 municipalidades.

Cuadro 2.7. Tipo de indicadores por área en la DNPP y tipo de actividad

Área de DNPP	ETE					GN			GR	GL	Total
	REG	CAJA	AGUA	EMUN	NAC	NAC	COM	SALUD	SALUD	LOCAL	
Resultado	21%	97%	98%	30%	59%	65%	0%	68%	57%	55%	57%
Producto	44%	3%	2%	70%	34%	20%	100%	32%	43%	45%	30%
Proceso	34%	0%	0%	0%	7%	14%	0%	0%	0%	0%	13%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

2.85 Resulta también interesante analizar la tendencia en los tipos de indicadores, ya que es de esperar que los mismos vayan perfeccionándose en el tiempo y que el porcentaje de indicadores de resultados aumente. De este modo, se analizaron los indicadores del primer año de CAR (2002) y del último a la fecha (2005), con el fin de captar la tendencia del tipo de indicador. Los resultados de la muestra⁶⁴ revelan que los indicadores de resultados han sido recientemente más utilizados en los casos de las reguladoras, las cajas y las empresas de agua, mientras que su uso ha disminuido en las empresas municipales y en las otras entidades del gobierno nacional.

Cuadro 2.8. Tipo de indicadores por área en la DNPP y tipo de actividad, 2002 y 2005

		2002			2005		
		Resultado	Producto	Proceso	Resultado	Producto	Proceso
ETE	REG	17%	57%	26%	38%	38%	24%
	CAJA	97%	3%	0%	95%	5%	0%
	AGUA	94%	6%	0%	100%	0%	0%
	EMUN	60%	40%	0%	25%	75%	0%
	NAC	85%	15%	0%	57%	21%	21%
GN	NAC	44%	56%	0%	38%	54%	8%
	COM	-	-	-	0%	100%	0%
	SALUD	-	-	-	57%	43%	0%
GR	SALUD	-	-	-	57%	43%	0%
GL	LOCAL	-	-	-	55%	45%	0%
	Promedio	78%	18%	5%	35%	61%	5%

2.86 De cualquier manera, la conclusión con relación al análisis del ámbito de control de los indicadores revela que, si bien en promedio predominan los indicadores de resultado (consistentemente con un enfoque de gestión de resultados), existe una gran disparidad en el ámbito de control de los indicador al interior de los distintos grupos de entidades por tipo de actividad, sin una razón aparente que justifique este patrón.

⁶⁴ La muestra para 2002 es de 44 entidades: 9 reguladoras, 7 cajas, 17 empresas de agua, 4 empresas municipales, 4 de otras entidades del gobierno nacional bajo el área de GN de la DNPP, y 3 de otras entidades del gobierno nacional, bajo el área de ETE. La muestra para 2005 es de 41 entidades: 8 reguladoras, 4 cajas, 6 empresas de agua, 1 empresa municipal, 3 de otras entidades del gobierno nacional bajo el área de GN de la DNPP, 2 de otras entidades del gobierno nacional bajo el área de ETE, 10 comisarías, 3 entidades de salud del GN, 2 entidades de salud del GR y 2 municipalidades.

(ii) Los procesos de definición de indicadores

- 2.87 La etapa de formulación, negociación y suscripción de los CAR se realiza mediante reuniones y coordinaciones entre la DNPP y la entidad. Independientemente de lo establecido en las normas, los indicadores y compromisos incluidos en el CAR no sólo son propuestos por las entidades. Las entrevistas y las encuestas revelaron que buena parte de ellos son introducidos por la propia DNPP. En promedio, se calcula que un 37% de los indicadores y compromisos de las empresas de agua y saneamiento (AGUA), 30% de los de las cajas de ahorro y crédito (CAJA) y empresas municipales (EMUN), 28% de los de las comisarías (COM) y 22% de los de los reguladores y supervisores (REG) no son propuestos por las entidades. Asimismo, en los casos de las municipalidades, un 15% de los indicadores y compromisos habría sido tomados del proyecto Voces de los Pobres y en el caso de las entidades de salud, algunos (sólo 3%) habrían sido incorporados por sugerencia del Ministerio de Salud.
- 2.88 Sobre este último supuesto, las entrevistas revelaron que en el caso de las entidades de salud, la estrategia de negociación de la DNPP ha consistido en invitar a la mesa de negociación a la oficina de planeamiento del Ministerio del sector para fomentar que la discusión sobre los asuntos propios de la competencia sectorial se den entre ésta y la entidad, de modo que se reduzca la asimetría de información. Esta misma situación se ha recogido para el caso de las comisarías, en el que el Ministerio del Interior habría participado en la negociación con la DNPP, sugiriendo indicadores y permitiendo que, en algún grado, éstos se estandaricen para todas las entidades de la categoría.
- 2.89 La asimetría de información entre la entidad y el MEF no es identificada por ninguna de las dos partes como un problema serio. Por el contrario, las entidades reconocen mayoritariamente que los sectoristas, por lo general, conocen de la gestión de la entidad al detalle, por lo que tienen suficientes elementos para evaluar la racionalidad de los indicadores, compromisos y metas propuestos.
- 2.90 Así, de las 76 entidades que contestaron la encuesta, 55 señalaron que el funcionario del MEF que participó en la formulación del CAR conoce al detalle los objetivos, competencias y actividades de su entidad, de modo que puede evaluar la consistencia y racionalidad de los indicadores y compromisos propuestos. Otras 18 entidades afirmaron que el funcionario está en proceso de comprender el detalle de los objetivos, competencias y actividades de su entidad, por lo que su capacidad para negociar los indicadores y compromisos es aún reducida; y sólo 3 (una entidad del Gobierno Nacional, una comisaría y una entidad del sector salud) señalaron que el funcionario desconoce los objetivos, competencias y actividades de su entidad, por lo que su capacidad de negociación es muy reducida.
- 2.91 Adicionalmente, y especialmente desde el ejercicio 2005, participa también la CGR en algunos casos. Sobre esta participación, las entidades han señalado que mayoritariamente (23 respuestas de 67) se limita a observar el proceso y, tan solo

en algunos casos propone formas de medición del cumplimiento de indicadores y compromisos (13 entidades). Las entrevistas revelaron una valoración negativa de esta participación, la que en algunos casos es interpretada como intervención. Ello es especialmente notorio en algunas entidades reguladoras, las mismas que en la encuesta respondieron afirmativamente que la CGR sí participa en el proceso de formulación, llegando en algún caso a cuestionar los indicadores propuestos por la entidad.

- 2.92 Sobre el contenido de los indicadores, la información recogida demuestra una preocupación de parte de las entidades por la inclusión de actividades no presupuestadas previamente. Es decir, al formularse y suscribirse los CAR en el mes de marzo de cada ejercicio, la entidad se compromete a realizar ciertas actividades que originalmente no había previsto ni en su presupuesto institucional, o que originalmente no estaban recogidas en su proceso de planeamiento.
- 2.93 No obstante, las encuestas revelan que buena parte de las actividades requeridas para el logro de las metas ya estaban incluidas en el presupuesto (generalmente, por ser parte de las actividades que la entidad realiza normalmente). En promedio, el 100% en el caso de las municipalidades (LOCAL)⁶⁵, 86% en el caso de las entidades de salud (SALUD), 82% en las cajas de ahorro y crédito (CAJA), 80% en los reguladores y supervisores (REG) y 69% en las empresas de agua y saneamiento (AGUA), ya tenían presupuestado actividades que les permitirían cumplir con los indicadores. Por el contrario, existen casos en los que estas actividades no fueron inicialmente presupuestadas y por ende la cronología de suscripción de los CAR (marzo) no es compatible, como el caso específico de la DIRESA Ancash y Hospital de Huamanga, donde el porcentaje de presupuestación de actividades fue 0% y 20%, respectivamente, o el del promedio de las comisarías y empresas municipales, con porcentajes del 35% y 38%, respectivamente.
- 2.94 Sobre la alineación de los indicadores con los objetivos contenidos en los planes institucionales, las respuestas son alentadoras. De las 76 entidades que contestaron la encuesta, 67 respondieron que los indicadores y compromisos de los CAR recogen totalmente (35 respuestas) o mayormente (32) los objetivos del plan operativo institucional, estando todos los objetivos institucionales reflejados cuando menos en un indicador o compromiso. Así, sólo 9 entidades contestaron que los indicadores y compromisos recogen los objetivos sólo parcialmente, y ninguna entidad considera que los indicadores o compromisos de su CAR se oponen a algún objetivo institucional.
- 2.95 Finalmente, del mismo modo como fuera expresado en las entrevistas, los resultados de las encuestas revelan que mayoritariamente, las entidades consideran que los compromisos, indicadores y sus metas son relativamente difíciles de cumplir, por lo que lograrlos demanda un esfuerzo importante de la

⁶⁵ En este caso, debe tenerse en cuenta, que sólo contestaron la encuesta dos de las cinco entidades de la categoría.

entidad (67 de 76 entidades). Sólo 5 entidades señalaron que los compromisos, indicadores y metas son fáciles de cumplir por lo que el esfuerzo requerido es reducido, y 4 que son muy difíciles de cumplir, al punto que lograrlos es casi imposible para la entidad.

d) Verificación del cumplimiento

- 2.96 Como se ha señalado anteriormente, la verificación del cumplimiento de los CAR está a cargo de la CGR, a través de la OCI primero y, en segundo término, a través de la Gerencia de Control de Gestión y Riesgos. Adicionalmente, las propias entidades tienen una participación importante en esta fase en tanto son las encargadas de elaborar los informes de cumplimiento.
- 2.97 La evaluación de cumplimiento del CAR por parte de la CGR se realiza al final de cada trimestre, dentro de los plazos establecidos en el CAR. En el caso de las empresas de agua y saneamiento, la periodicidad sería, en algunos casos, distinta a la establecida en la norma, pues cuatro entidades señalaron que las evaluaciones se realizan a destiempo.
- 2.98 Para fines de la evaluación, la CGR mayoritariamente toma como base el informe elaborado por el área responsable del CAR en la entidad (64 de 67 entidades). En 45 de los casos, la CGR considera también el informe elaborado por la OCI. En la mayoría de los casos (33 de 76), la CGR, además, revisa las fuentes de verificación directamente de manera exhaustiva; y con una menor incidencia hace una verificación por muestreo (19 de 76 entidades).
- 2.99 Los informes de verificación elaborados por la CGR son remitidos por ésta a la DNPP, sobre la base de los cuales la última elabora los informes de disponibilidad de recursos para el bono de productividad. Al respecto, las entrevistas y las encuestas reflejan que las entidades no tienen acceso a los informes de verificación de la CGR, por lo que son muy pocas las entidades que pueden incluir dicha información para elaborar los CAR del ejercicio siguiente (10 de 76), o para reformular los indicadores y compromisos (8 de 76).

e) Utilidad de los CAR

- 2.100 Otra manera de evaluar la efectividad del instrumento CAR es preguntándose cuán útil es esta herramienta para lograr los objetivos perseguidos por cada entidad. Para ello, en la encuesta se preguntó acerca del grado de utilidad de los CAR independientemente de que si se lograron o no los objetivos. Se propuso evaluar la contribución o utilidad del CAR para cada uno de los 12 objetivos previstos en la normatividad, basándose en cuatro respuestas en función al grado de utilidad del CAR: total (A), mucha (B), parcial (C), nula (D). Asimismo, se procedió a agrupar los 12 objetivos de la norma en tres grandes categorías: objetivos relacionados con el valor al ciudadano o resultado final, objetivos vinculados a las definiciones estratégicas o resultado intermedio, y objetivos que tienen que ver con los procesos y capacidades de la entidad o resultado inicial.

Cuadro 2.9. Promedio del grado de utilidad del CAR para el cumplimiento de cada objetivo, del total de entidades (máximo = 1)

Objetivos	A	B	C	D
Valor al ciudadano	0.17	0.52	0.21	0.03
a. Mayor economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de recursos.	0.20	0.51	0.20	0.04
e. Percepción de usuarios como sujetos con derecho a atención adecuada.	0.17	0.46	0.29	0.04
k. Mayor transparencia de gestión pública orientada a resultados	0.16	0.57	0.16	0.03
l. Cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.	0.16	0.55	0.21	0.01
Definición estratégica	0.17	0.54	0.17	0.08
b. Internalización de misión, visión y objetivos institucionales.	0.13	0.58	0.18	0.07
c. Difusión de misión, visión y objetivos institucionales al personal.	0.16	0.51	0.16	0.13
d. Alineación de objetivos de dependencias con los objetivos institucionales.	0.22	0.51	0.16	0.05
Procesos y capacidades	0.14	0.44	0.30	0.06
f. Mejora de procesos internos y sistemas de gestión.	0.21	0.43	0.25	0.04
g. Mejora de capacidades de los servidores públicos	0.13	0.45	0.32	0.07
h. Mejora de niveles de satisfacción y bienestar de servidores públicos	0.11	0.42	0.37	0.07
i. Mayor participación de servidores públicos y descentralización de toma decisiones de gestión	0.11	0.50	0.26	0.07
j. Reestructuración de procesos rutinarios y procedimientos	0.16	0.42	0.32	0.08
Promedio de todos los objetivos	0.16	0.49	0.24	0.06

A: Los CAR han sido determinantes B: Los CAR han aportado mucho C: Los CAR han portado poco D: Los CAR no han aportado

Notas. No todas las entidades encuestadas respondieron a todas las alternativas, por lo que en la mayoría la sumatoria de las proporciones no es uno. Los objetivos se reagruparon por categoría, y el orden responde al original de la encuesta. La pregunta fue: “independientemente del grado de cumplimiento de cada objetivo, señale en qué medida los CAR han contribuido al logro de cada uno de ellos”.

- 2.101 La primera impresión de la percepción de los suscriptores de CAR es que aproximadamente dos de cada tres entidades estiman que el CAR es un instrumento útil para el logro de sus objetivos institucionales (suma de respuestas A y B). Dicha utilidad parece mayor cuando se trata de los objetivos relacionados con las definiciones estratégicas (especialmente el objetivo de “alineación de los objetivos de las dependencias internas con los objetivos institucionales”), y menor con los vinculados a procesos y capacidades (en particular “la mejora de niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos”).
- 2.102 La percepción de la utilidad de los CAR también es heterogénea cuando se analizan los tipos de entidades. Tanto las cajas como las comisarías son el tipo de entidad que aparentemente está más conforme con los CAR como instrumento para alcanzar sus objetivos institucionales. En el caso de las comisarías, más de la tercera parte considera que los CAR son determinantes para lograr sus objetivos. Por otro lado, sobresale el hecho de que las entidades de salud del gobierno nacional se muestren mucho más satisfechas con la utilidad de los CAR que las mismas entidades de salud en el nivel regional, diferencia que podría explicarse por la antigüedad y experiencia en la suscripción del convenio, toda vez que de las 4 entidades de salud del gobierno nacional, 2 han suscrito más de un CAR, mientras que todas las entidades pertenecientes a gobiernos regionales firmaron su primer convenio recién en 2005. Por otro lado, la utilidad de los CAR es menor en las entidades de la categoría otras entidades del gobierno nacional (NAC), sean éstas dependientes del área ETE o GN. Finalmente, sorprende que el 22% de las entidades reguladoras o supervisoras señalen que la utilidad de los CAR ha sido

nula para alcanzar sus objetivos, lo cual podría reflejar que este grupo de entidades cuenta con otras herramientas de gestión que tienen un mayor impacto.

Cuadro 2.10. Nivel de satisfacción con la utilidad del CAR por tipo de entidad (máximo = 1)

Tipo de entidad	A	B	C	D
REG (10)	0.23	0.41	0.14	0.22
CAJA (12)	0.14	0.67	0.19	0.00
AGUA (20)	0.08	0.48	0.31	0.05
EMUN (2)	0.29	0.63	0.00	0.00
NAC/ ETE (3)	0.00	0.58	0.39	0.03
NAC/GN(7)	0.05	0.55	0.35	0.05
COM(12)	0.35	0.39	0.11	0.00
SALUD/GN (4)	0.33	0.56	0.07	0.04
SALUD/GR (4)	0.04	0.44	0.36	0.10
LOCAL (2)	0.00	0.21	0.63	0.13
Promedio	0.16	0.49	0.24	0.06

- 2.103 La heterogeneidad de las respuestas no permite sacar conclusiones agregadas sin ambigüedad. Para reducir la dispersión, se calculó la percepción de la utilidad de los CAR para aquellas entidades que firmaron convenios durante los 4 años analizados. Los resultados muestran que el nivel de satisfacción de este subgrupo de 13 entidades es mayor que el del promedio.

Cuadro 2.11. Grado de utilidad del CAR para el cumplimiento de objetivos para las 13 entidades que suscribieron 4 CAR (máximo = 1)

Grupo de entidades	A	B	C	D
Entidades con 4 CAR (13)	0.25	0.56	0.06	0.12

- 2.104 Por otra parte, la utilidad de los CAR también puede medirse por sus ventajas intrínsecas y no sólo por su relación con los objetivos perseguidos. Las encuestas reflejan, por ejemplo, que la gran mayoría (61 de las 67 que contestaron) percibe que los CAR incrementan la motivación del personal para el logro de las metas por la existencia del bono de productividad. Asimismo, 41 revela que una de las ventajas del CAR ha sido el cambio en la cultura organizacional de la entidad, orientándola hacia la gestión por resultados. Otras ventajas identificadas, con altas frecuencias de respuesta son la mejora en la asignación de responsabilidades al interior de la entidad (35 respuestas), el incremento de los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en la entidad (32 respuestas) y el que los CAR ayuden a traducir los objetivos institucionales en actividades concretas y susceptibles de ser medidas (27 respuestas).

3. Evaluación de los resultados de los CAR

- 2.105 Para evaluar los resultados de los CAR, se optó por analizar los efectos de sus dos principales componentes: los incentivos (el bono) y los indicadores. Así, en un primer momento se intenta evaluar el impacto en términos de la autorización para la distribución del bono, para lo cual además se discute la problemática de la

información disponible, y más adelante el impacto del cumplimiento de los acuerdos sobre los objetivos institucionales.

a) Impacto del incentivo

- 2.106 La información sobre el cumplimiento de los CAR se pretendía obtener de la CGR, pero como se ha explicado anteriormente, ello no fue posible debido a la negativa a compartir información o a ser entrevistados. Alternativamente se recurrió a la DNPP, con el objeto de revisar los Informes de Cumplimiento de la CGR, los Informes de Disponibilidad elaborados por la propia DNPP, así como los reportes elaborados por las entidades sobre la distribución efectiva del bono autorizado. Finalmente, al término de la consultoría y con objeto de la realización del taller de presentación del Informe Final, se tuvo acceso a un informe con algunos datos sobre el cumplimiento de los CAR por parte de las entidades y el bono de productividad distribuido en los ejercicios 2002 a 2004. Esta información se comenta al final de la sección y algunos de los cuadros resumen están recogidos en el Anexo V.
- 2.107 Al interior de la DNPP cada una de las cuatro áreas guarda sus documentos con un orden propio, de modo que no hay una única fuente de la que se haya podido recolectar toda la información requerida para el análisis. En el caso de las entidades de tratamiento empresarial, se pudo revisar los archivadores en los que los funcionarios de la DNPP conservan la documentación relativa a los CAR. Con algunas omisiones, se pudo acceder a los Informes de Disponibilidad de Recursos del segundo trimestre de 2005, los tres trimestres de 2004, dos trimestres de 2003 y sólo algunos informes correspondientes al ejercicio 2002. En algunos casos no se encontró el Informe de Disponibilidad de la DNPP, sino sólo el Informe de Verificación elaborado por la CGR, por lo que si bien se pudo conocer si se había cumplido con el CAR, no se pudo saber el monto del bono autorizado.
- 2.108 En el caso de las entidades del gobierno nacional no se tuvo acceso directo a los informes, sino los sectoristas de la DNPP proporcionaron la información sobre el cumplimiento de los CAR y el monto del bono autorizado. La información fue recopilada de los Informes de Disponibilidad. En el caso de las entidades del gobierno regional, la información fue recopilada de los dos sectoristas responsables de CAR en esa área. En todos los casos informaron que no se ha cumplido con el CAR. En lo que respecta a las dos municipalidades que han suscrito CAR sólo desde el ejercicio 2005, hasta el 8 de noviembre de 2005, los sectoristas del área Gobiernos Locales reportaron no contar con información sobre el cumplimiento de los CAR.
- 2.109 En vista de que la mejor fuente de información disponible fue los Informes de Disponibilidad elaborados por la DNPP, se pudo conocer si en el trimestre al que hace referencia el informe, la entidad tenía o no derecho a repartir el incentivo. No obstante, no ha podido conocerse si es que el bono autorizado fue efectivamente distribuido o, menos aún, cómo es que éste fue distribuido entre los

trabajadores. Ello podría haberse visto de los reportes que deben elaborar las entidades detallando la ejecución y distribución efectiva del bono autorizado, pero no se tuvo acceso a ellos.

- 2.110 Para efectos de la recopilación de la información sobre el cumplimiento de los CAR que se resume en el cuadro 2.12, se ha considerado que un CAR se ha cumplido en un trimestre cuando la entidad quedó en aptitud de distribuir aunque sea una porción del bono permisible (100% o 25% e una planilla mensual continua, dependiendo del ejercicio del que se trate); es decir, incluso cuando el cumplimiento de las metas hubiera sido inferior al 100%. De otro lado, se ha considerado que una entidad no cumplió con el CAR en un trimestre cuando no logró el mínimo requerido para acceder aunque sea a una porción del bono.
- 2.111 En el cuadro 2.12 se muestra el número de entidades que suscribieron CAR anualmente (S) y el número de entidades para las que se pudo recolectar información (I). Asimismo, se presenta la información recopilada sobre el cumplimiento (C) y la autorización para distribuir el bono (AB) o negarlo a pesar de haber cumplido con los acuerdos (AB-SR) debido a la no disponibilidad de fondos generados. No se incluye información de 2002 por disponerse de muy pocos datos, toda vez que de los 44 CAR suscritos, sólo se pudo tener acceso a informes de cumplimiento correspondientes a 8 entidades en sólo trimestre.

Cuadro 2.12. Cumplimiento y autorización del bono – número de entidades

Código	2003				2003-2				2003-3				2003-4				2004				2004-2				2004-3				2004-4				2005				2005-2			
	S	I	C	AB	AB-SR	I	C	AB	AB-SR	I	C	AB	AB-SR	S	I	C	AB	AB-SR	I	C	AB	AB-SR	I	C	AB	AB-SR	S	I	C	AB	AB-SR									
		REG	9	7	7	6	0	9	6	5	0	0	0	8	8	8	7	1	8	8	7	1	8	7	7	0	8	8	6	6	0									
CAJA	9	3	1	0	0	8	6	6	0	0	0	0	0	11	11	5	4	1	11	7	7	0	10	6	6	0	5	3	2	2	0									
AGUA	10	8	4	0	0	9	6	2	4	0	0	0	0	11	11	7	3	4	11	7	2	5	11	5	4	1	6	6	2	1	1									
EMUN	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	0									
COM	2	2	2	2	0	2	2	2	0	2	2	2	0	3	3	3	3	0	3	3	3	0	3	3	3	0	9	9	9	9	0									
SALUD	2	2	2	2	0	2	2	2	0	2	2	2	0	2	2	2	2	0	2	2	2	0	2	2	2	0	7	7	3	3	0									
NAC	8	8	8	8	0	8	7	7	0	6	6	5	0	7	5	4	3	1	5	4	4	0	5	5	5	0	5	5	5	5	0									
LOCAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0									
Total	40	31	24	18	0	39	30	25	4	10	10	9	0	43	41	30	23	7	41	32	26	6	40	29	28	1	43	40	28	27	1									

S: Número de entidades con convenios suscritos

I: Número de entidades que cuentan con información

C: Número de entidades que cumplieron con los compromisos

AB: Número de entidades a las que se les autorizó el bono

AB-SR: Número de entidades a las que se les autorizó el bono pero que no contaban con recursos

- 2.112 Se observa que la disponibilidad de información no es total (diferencia entre S e I), aunque la revisión realizada permite contar con información para un 78% de entidades en 2003, un 95% en 2004 y un 88% en 2005. Asimismo, se observa que consistentemente más del 70% de las entidades cumplieron, aunque sea parcialmente, con los compromisos e indicadores acordados en los respectivos CAR (columna C entre columna I), destacándose por un lado el caso de las comisarías donde siempre se nota que todas las entidades cumplen con sus acuerdos (recuérdese que los indicadores de las comisarías son de producto), y por otro las empresas de agua y las cajas, las cuales suelen no cumplir pero al mismo tiempo cuentan mayoritariamente con indicadores de resultados, donde la

atribución y, por ende, el cumplimiento es relativamente más complicado⁶⁶. En el ejercicio más reciente (segundo trimestre de 2005), sólo 28 de 40 entidades cumplieron con los acuerdos del CAR.

- 2.113 Por su parte, también se observa que no todas las entidades que cumplen con los acuerdos, logran ejecutar el bono de productividad, resaltando el caso del segundo trimestre de 2004, cuando de las 30 entidades que cumplieron sólo 23 recibieron autorización⁶⁷. Predominantemente, las empresas de agua son las más perjudicadas en este sentido, lo cual revela su tendencia deficitaria que no les permite sacar provecho del incentivo bien ganado. Si a ello se une el hecho de que en este grupo se encuentran las entidades que mayormente no cumplen con los acuerdos, se deduce que el beneficio del incentivo para estas entidades, si bien teóricamente deseable, en la práctica se ve disminuido.
- 2.114 Con relación al monto del bono autorizado existe una gran dispersión entre entidades. Por ejemplo, en el caso de SUNAT, en el trimestre 2002-4 se autorizó un bono de S/. 16.562.427 a repartir entre sus trabajadores, mientras que en el caso de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huancavelica, el bono autorizado en el segundo trimestre de 2005 fue de sólo S/. 805. La comparación del monto del bono permite ver el impacto de la reciente reducción del monto máximo a un 25% de la planilla. El promedio del bono autorizado en el 2004-2 de las entidades para las que se tiene información fue de S/. 427.945, con un máximo de S/. 9.286.294 en el caso de SUNAT y un mínimo de S/. 3.168 para la Empresa Municipal de Agua de Huancavelica. En el 2005-2, el promedio del bono autorizado fue un 68% menor (S/. 138.025), con un máximo de S/. 2.440.144 para SUNAT y el mínimo de S/. 805 de la Empresa de Agua de Huancavelica⁶⁸.
- 2.115 De acuerdo a información de la DNPP, las entidades que cumplieron con los CAR en 2002 recibieron S/. 66,5 millones por concepto del bono, sobre un total potencial de S/. 133,8 millones; es decir, se distribuyó un 49% del bono potencial. En 2003, la DNPP autorizó la distribución de S/. 35,3 millones de un total negociado de S/. 56,6, con lo que se distribuyó el 62% del bono pactado. Para el

⁶⁶ En otras palabras, si bien parece que los indicadores son los óptimos, su alcance puede estar influenciado por factores exógenos a la entidad por lo que puede resultar difícil el cumplimiento. Ello es un elemento común de los indicadores de resultados, a diferencia de los indicadores de producto, donde la realización depende casi exclusivamente del esfuerzo de la entidad y cuyo cumplimiento es relativamente más fácil de alcanzar. Ello estaría generando un sesgo a favor de las entidades que utilizan sólo indicadores de producto, como las comisarías.

⁶⁷ En el cuadro, la suma de las entidades que reciben autorización (AB) más las que no reciben (AB-SR) no siempre equivale al total de entidades que cumplieron (C), debido a que en algunos casos no existe información para afirmar si las entidades que cumplieron recibieron o no la autorización del caso.

⁶⁸ Como era esperable, la Empresa de Agua de Huancavelica ha señalado que “el monto asignado (del bono de productividad) es muy bajo y no cumple las expectativas del trabajador”, asimismo, señala que el monto del bono es uno de los principales problemas del CAR. No obstante lo anterior, la entidad considera que una de las principales ventajas del CAR es la motivación del personal por la existencia del bono de productividad.

ejercicio 2004, el bono negociado alcanzó los S/. 51,1 millones, pero no se contó con información para calcular el bono pagado y distribuido entre los trabajadores.

- 2.116 Asimismo, para 2002 la DNPP reporta una gran dispersión en el promedio de bono pactado por trabajador (calculado como el bono pactado para la entidad entre el número de sus trabajadores). Aunque el bono promedio negociado entre todas las entidades fue de S/ 9.053 por trabajador, el personal de Ositran hubiera obtenido S/. 22.383 mientras que el de Inabec, en el extremo inferior, hubiera obtenido sólo S/. 930 por trabajador. La misma dispersión se recogió en cuanto al bono efectivamente pagado. Mientras que los funcionarios de Osinerg recibieron S/. 18.753 por persona, los de la caja de ahorro y crédito de Huancayo obtuvieron sólo S/. 2.800 por trabajador, a pesar de haber cumplido con su CAR al 100%.

b) Impacto en la consecución de objetivos

- 2.117 En la sección anterior se analizó la importancia o utilidad de los CAR para alcanzar los objetivos institucionales de cada entidad. Sin embargo, ello no es un reflejo del impacto efectivo de los CAR en la consecución de los objetivos, ya que puede suceder que los funcionarios perciban que el CAR es útil pero que en la práctica no se hayan alcanzado los objetivos buscados. Para superar este inconveniente y acercarse al verdadero impacto de los CAR, en la encuesta se preguntó si efectivamente se habían alcanzado los objetivos buscados, y esa respuesta se cruzó con la de la utilidad de los CAR. En el cuadro siguiente se presenta el porcentaje de entidades que alcanzó sus objetivos y que además consideraron que el CAR fue útil para alcanzarlos. El cuadro presenta los objetivos logrados atribuidos al CAR en orden de logro. Así, se observa que dos terceras partes de las entidades alcanzaron los objetivos (b) y (l) y además consideran que el CAR aportó mucho o fue determinante para ese logro (respuestas A y B). Asimismo, se nota que los objetivos relacionados con los procesos y capacidades (f, g, h, i y j) son los más difíciles de alcanzar y donde la contribución de los CAR no ha sido crítica para esos logros, al menos en términos relativos. En particular, los objetivos en los cuales el CAR ha tenido aparentemente un menor impacto son los vinculados a la situación de los servidores públicos, lo cual representa una debilidad del instrumento y probablemente refleje las dificultades existentes para alcanzar el bono de productividad, así como el nivel del mismo.

Cuadro 2.13. Ranking de objetivos logrados con contribución de CAR

Objetivos	Todas las entidades (76)
b. Internalización de misión, visión y objetivos institucionales	0.665
l. Cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia	0.665
k. Mayor transparencia de gestión pública orientada a resultados	0.649
c. Difusión de misión, visión y objetivos institucionales al personal	0.637
d. Alineación de objetivos de dependencias con los objetivos institucionales	0.599
a. Mayor economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de recursos.	0.570
f. Mejora de procesos internos y sistemas de gestión.	0.561
j. Reestructuración de procesos rutinarios y procedimientos	0.559
e. Percepción de usuarios como sujetos con derecho a atención adecuada.	0.515
i. Mayor participación de servidores públicos y descentralización de toma decisiones de gestión	0.511
g. Mejora de capacidades de los servidores públicos	0.497

h. Mejora de niveles de satisfacción y bienestar de servidores públicos	0.470
Promedio	0.575

- 2.118 El promedio indica que el papel de los CAR ha sido importante en alcanzar el conjunto de objetivos en un 57,5% de los casos. Sin embargo, este resultado incluye el sesgo de entidades que son nuevas en el proceso o no han tenido la continuidad necesaria como para apreciar realmente el impacto del instrumento de gestión. Por ello se calcula el mismo ranking para las 13 entidades que suscribieron CAR durante los cuatro años, notándose en este caso que el promedio aumenta a un 75%, es decir, en tres de cada cuatro entidades el logro de los objetivos se ha debido a una participación importante de los CAR. Aunque no existen datos referenciales como para comparar este valor, la primera impresión es que la contribución de los CAR al logro de objetivos (i.e. el impacto) ha sido importante aunque existe aún un espacio para mejorar, y que además una continuidad adecuada del instrumento podría redundar en mayores beneficios en cuanto al logro de los resultados esperados.
- 2.119 Aún más, este nuevo cálculo revela que el objetivo menos alcanzado cuando se considera el universo, es precisamente el objetivo que las entidades con mayor experiencia con los CAR considera que ha sido el más logrado debido a la contribución de los CAR. En efecto, el 92% de las entidades experimentadas considera que se ha logrado la “mejora en los niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos” debido a los CAR, comparado con sólo un 47% que considera este logro cuando se calcula sobre el universo de entidades.

Cuadro 2.14. Ranking de objetivos de las entidades que suscribieron 4 CAR

Objetivos	Entidades con 4 CAR (13)
h. Mejora de niveles de satisfacción y bienestar de servidores públicos	0.923
l. Cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia	0.846
c. Difusión de misión, visión y objetivos institucionales al personal	0.846
g. Mejora de capacidades de los servidores públicos	0.846
a. Mayor economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de recursos	0.769
f. Mejora de procesos internos y sistemas de gestión	0.769
e. Percepción de usuarios como sujetos con derecho a atención adecuada	0.769
k. Mayor transparencia de gestión pública orientada a resultados	0.692
i. Mayor participación de servidores públicos y descentralización de toma decisiones de gestión	0.692
b. Internalización de misión, visión y objetivos institucionales	0.615
j. Reestructuración de procesos rutinarios y procedimientos	0.615
d. Alineación de objetivos de dependencias con los objetivos institucionales	0.615
Promedio	0.750

- 2.120 El impacto de los CAR no sólo es heterogéneo en cuanto al logro de objetivos, sino que también parece variar por tipo de entidad. Las empresas municipales consideran que se lograron todos los objetivos y que los CAR fueron determinantes para ello, mientras que para las entidades municipales la relación entre el logro de los objetivos y la atribución del CAR es débil. No obstante, en ambos casos los resultados provienen de sólo dos entidades que respondieron la encuesta, por lo que no es conveniente extraer conclusiones sólidas.

Cuadro 2.15. Ranking de cumplimiento de objetivos por tipo de entidades

Tipo de entidad	Cumplimiento de objetivos
EMUN (2)	1.00
CAJA (12)	0.78
COM (12)	0.67
REG (10)	0.61
SALUD (8)	0.52
NAC (10)	0.52
AGUA (20)	0.46
LOCAL (2)	0.13
Entidades con 4 CAR (13)	0.75

- 2.121 La heterogeneidad también se manifiesta al agrupar las entidades por el nivel de gobierno a quien responden o su equivalente en áreas de la DNPP. En este caso, los mejores resultados corresponden al grupo de las ETE.

Cuadro 2.16. Ranking de cumplimiento de objetivos por área de la DNPP

Área en la DNPP (# entidades)	Cumplimiento de objetivos
ETE (47)	0.69
GN (23)	0.59
GR (4)	0.44
GL (2)	0.13
Entidades con 4 CAR (13)	0.75

III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

A. Conclusiones

3.1 Las conclusiones del análisis y evaluación realizadas se presentan a manera de las principales ventajas y limitaciones de los CAR.

1. Identificación de ventajas principales

3.2 Las principales ventajas de los CAR identificadas en la consultoría son las siguientes:

- **Gestión por resultados**

3.3 Los CAR han tenido un impacto importante en la orientación de las entidades hacia la gestión por resultados, en especial, en aquellas que no tenían una tradición de medición de sus metas ni de definición de sus objetivos institucionales. La utilización de indicadores para medición de la gestión es en sí misma una situación positiva que, aunque puede verse empañada por la débil calidad de los indicadores en algunos casos, contribuye a la toma de conciencia en las entidades de que su labor sólo tiene sentido en tanto produzca efectos positivos y susceptibles de ser cuantificados.

3.4 Lo anterior se relaciona a la definición de objetivos y metas que se ha fortalecido con este proceso, mejorándose los procesos de planeamiento internos de las entidades y la asignación clara de responsabilidades entre dependencias y funcionarios.

- **Recursos humanos**

3.5 En lo que respecta al personal de las entidades, los CAR han tenido un impacto importante en incrementar su motivación para el trabajo y comprometerlos con el logro de los objetivos institucionales, reflejados en los compromisos, indicadores y sus metas.

3.6 Asimismo, los CAR han tenido impacto en la introducción (o en algunos casos refuerzo) de los procesos de evaluación de personal, pues la distribución del bono lleva implícito un proceso de evaluación de recursos humanos. Aunque el impacto de esta medida es más importante en entidades con una cultura organizacional más sólida y moderna, no puede ponerse en duda que los CAR pueden potencialmente contribuir ampliamente en esta materia.

- **Transparencia y rendición de cuentas**

- 3.7 Otra de las ventajas del sistema, pero que no se ha explotado suficientemente, es la capacidad de convertir los CAR en un mecanismo eficiente para incrementar la transparencia de las entidades y fomentar la rendición de cuentas. Aunque estos procesos están limitados a la publicidad de información en las páginas web (lo que no se cumple a cabalidad), los CAR pueden convertirse en un instrumento para canalizar a la opinión pública información sobre el desempeño de las entidades y, a través de ello, potenciar su capacidad de ser instrumentos para fomentar las mejoras en la gestión pública.

2. Identificación de problemas principales

- **Entendimiento de la naturaleza y objeto de los CAR**

- 3.8 Uno de los problemas identificados está relacionado al entendimiento heterogéneo que tienen las entidades de la naturaleza y objeto de los CAR. Algunas instituciones lo consideran un instrumento de priorización de las metas ya fijadas en otros instrumentos de planeamiento (el Plan Operativo Institucional, por ejemplo), otras entidades entienden el CAR como una herramienta adicional de control de parte de la DNPP (en lo relativo a la ejecución presupuestal) y de parte de la CGR. En otras entidades, los CAR son vistos como una herramienta para compensar los bajos salarios de los trabajadores, considerándose el cumplimiento de los indicadores y compromisos parte del marco formal necesario para el otorgamiento del bono. Todo esto refleja las dificultades del instrumento para convertirse recoger los objetivos y metas alineados a otros instrumentos de planeamiento y al propio presupuesto de la entidad⁶⁹.

- **Indicadores y compromisos**

- **Actividades no financiadas**

- 3.9 Durante los cuatro años de vigencia del sistema, los CAR de cada año se formulan en el mes de marzo del mismo ejercicio en que van a ser ejecutados. Para esta fecha, el Presupuesto Institucional de Apertura ya ha sido aprobado (ello ocurre antes del inicio del ejercicio). Como parte del proceso de negociación, la formulación de indicadores y compromisos está asociada a la inclusión de actividades orientadas al cumplimiento de sus respectivas metas. Por razón del momento en que se realiza la negociación, dichas actividades no son incluidas en el presupuesto y están financieramente descubiertas durante todo el ejercicio.

- 3.10 Si bien ocurre muchas veces que el CAR recoge en sus indicadores y compromisos actividades que la entidad desarrollaría independientemente de la existencia del instrumento, ello no siempre es así. Por el contrario, las entrevistas revelan que existe del lado de la DNPP la convicción de que los CAR otorgan un

⁶⁹ Ello resulta especialmente evidente en algunas entidades del sector salud que, siendo tradicionalmente evaluadas por el sector.

incentivo al despliegue de “esfuerzo adicional”, definido como la capacidad de lograr más y mejores resultados con los mismos recursos.

- 3.11 Ello no es un problema en sí mismo sino reflejaría, en suma, que los presupuestos no están siendo bien formulados (los recursos asignados son suficientes para realizar más actividades y lograr más metas) o que, independientemente del destino que se haya fijado para tales recursos en el proceso de formulación, éstos puedan ser destinados a otras actividades durante el ejercicio.

➤ **Imposición por la DNPP o CGR**

- 3.12 Aunque las Directivas señalan que los indicadores deben ser propuestos por las entidades y negociados con la DNPP, muchas entidades revelan que algunos indicadores estarían siendo “impuestos” por los funcionarios de la DNPP e incluso por funcionarios de la CGR. El problema radicaría en que, por la motivación de suscribir el CAR en el plazo permitido y no perder la oportunidad de acceder potencialmente al bono de productividad, las entidades estarían accediendo a comprometerse con indicadores que exceden la capacidad de la entidad (ello se asocia a lo señalado anteriormente con respecto a la permanente exigencia de “esfuerzo adicional”), que la distraen de algunas funciones que la propia entidad estima más importantes o que no necesariamente están comprendidas en su proceso de planeamiento.

➤ **Distinción entre indicadores y compromisos arbitraria y poco clara**

- 3.13 La distinción entre los indicadores y los compromisos es poco clara (si bien las Directivas de cada ejercicio incluyen definiciones, éstas han ido variando año a año, generando confusión entre los operadores de los CAR). En algunas entidades se entiende que la diferencia entre unos y otros radica en que los compromisos deben ser propuestos por la DNPP, mientras que los indicadores son fijados por la entidad. Otros entienden que los indicadores están asociados a metas cuantitativas, mientras que los compromisos son cualitativos. La percepción más extendida es la que asocia los compromisos a actividades orientadas a la mejora de la gestión de la entidad y los indicadores a las actividades mediante las cuales se realiza el fin de la entidad.

- 3.14 Además de la poca claridad que los funcionarios puedan tener sobre esta materia, el problema radica en que los compromisos no tienen claramente definida la forma de evaluación, ni los mecanismos de verificación. Más aún, en el caso de los compromisos, las metas son siempre de carácter binario (se cumple o no se cumple), generando que, en caso de cumplimiento parcial se pierda el bono. Ello no ocurre con los indicadores en que se permiten márgenes de cumplimiento parcial, sin que ello genere la pérdida del bono.

- **Bono de productividad**

➤ **Disminución del monto del bono genera desmotivación**

- 3.15 A partir del ejercicio 2005, el bono se ha reducido del total de una planilla mensual continua a sólo la cuarta parte de ella. En el caso de entidades que habían suscrito CAR en el 2004 o ejercicios anteriores, la disminución en la motivación del personal para cumplir con las metas es manifiesta⁷⁰. Ello, en opinión de los funcionarios entrevistados, ha generado cierto desinterés en el cumplimiento del CAR, reflejado tanto en la ejecución de las actividades, como en la demanda de información interna sobre el progreso en el cumplimiento.
- 3.16 Otra opinión muy extendida es que el monto del bono (que además es percibido por los trabajadores en tres armadas al término de los trimestres dos, tres y cuatro) no compensa el esfuerzo que deben desplegar para la consecución de las metas. Es decir, el análisis costo-beneficio de cada trabajador muchas veces es negativo, pudiendo preferir no desplegar el esfuerzo requerido para el cumplimiento del CAR, perdiendo el derecho al bono, frente a la posibilidad de esforzarse y recibir una compensación que no corresponde a la valoración personal de su trabajo.
- 3.17 La reducción del bono ha generado que muchas entidades hayan dejado de suscribir CAR en el 2005, o que por lo menos hayan evaluado seriamente la posibilidad de no hacerlo. Por ejemplo, las ocho cajas municipales que no han suscrito CAR en el 2005 señalan que atribuyen su salida del sistema de los CAR a esta causa. Lo mismo ocurre con cuatro empresas de agua y saneamiento, tres entidades de la categoría otras entidades del Gobierno Nacional, entre otras. Otras entidades señalan que, si bien la reducción del bono es una dificultad seria que tienen que enfrentar internamente, la decisión política ha sido no salir del sistema para no evidenciar el alto interés del personal en el incentivo económico.

➤ **Ausencia de lineamientos claros para la distribución del bono abre posibilidad de distribución arbitraria e injusta**

- 3.18 Los lineamientos para la distribución del bono definidos en la Directiva han sido interpretados heterogéneamente y han generado comportamientos indeseados por el sistema. El caso más saltante es el de las comisarías en las que el Ministerio del Interior les ha indicado que se debe entender que el 30 por ciento del bono se destina a los funcionarios directamente vinculados con la operación administrativa del CAR; es decir, el Comisario, el Subcomisario y uno o dos oficiales o técnicos adicionales, que son quienes elaboran los informes. Lo mismo ha ocurrido en algunas entidades del sector salud.
- 3.19 En lo que respecta a la aplicación de criterios de productividad, desempeño y contribución efectiva, las metodologías diseñadas por las entidades son también

⁷⁰ Incluso algunas entidades revelan que a raíz de la disminución del bono, habría mejorado su capacidad de negociar los indicadores y compromisos, pues consideran que la DNPP ya no tiene legitimidad para exigirles tanto si la compensación es tan reducida.

heterogéneas. Muchas de ellas simplemente no adoptan estos lineamientos y realizan una distribución “equitativa” (en partes iguales) entre todos los trabajadores, debilitando la identificación del esfuerzo personal con la recompensa recibida y abriendo la posibilidad de que se generen “free riders”. Lo anterior se explicaría por la resistencia de la dirección de las entidades a evaluar a su personal, pues es una tarea administrativa engorrosa que resulta costosa políticamente.

➤ **Diferenciación con personal que no está en planilla**

- 3.20 El bono sólo es distribuible entre el personal que se encuentre en la planilla de la entidad. No obstante, en realidad, la composición de los recursos humanos en las entidades del sector público comprende a muchos trabajadores que se desempeñan bajo regímenes de contratación diversos. En el caso de entidades en las que muchos de los trabajadores no están en condiciones de recibir una parte del bono, ello afecta su motivación y el compromiso que como conjunto puedan desarrollar con el instrumento de gestión.

➤ **Mecanismos de financiamiento pueden generar incentivos perversos para lograr ahorro suficiente**

- 3.21 El bono de productividad se financia íntegramente con cargo a los ahorros que durante el ejercicio genere la entidad en las partidas destinadas al gasto corriente. En el caso de las entidades de tratamiento empresarial, estos recursos provienen de los que ellas recaudan directamente, mientras que en el caso de las demás entidades, se trata de recursos transferidos por el Tesoro Público.

- 3.22 El mecanismo de financiamiento del incentivo de los CAR podría estar generando una serie de incentivos perversos que podrían distorsionar la ejecución presupuestal. Por ejemplo, el hecho de pretender lograr un mayor ahorro podría estar asociado a la reducción en la cantidad o calidad de los bienes o servicios producidos por la entidad. Otra posibilidad es que el incentivo por generarse ahorros genere la programación o aprobación de calendarios abultados, desvirtuándose la transparencia del proceso presupuestario de formulación y aprobación. Ambos riesgos se minimizan en la medida de que los indicadores acordados reflejen exactamente los resultados esperados por cada entidad, lo cual aún es un desafío para el sistema.

• **Verificación de cumplimiento**

➤ **Elevada carga administrativa**

- 3.23 Una de los reclamos más frecuentes entre los funcionarios entrevistados es la enorme carga administrativa que genera la operación de los CAR, en especial, en lo relacionado al proceso de evaluación. En lo que respecta a las entidades, la elaboración del informe de cumplimiento trimestral, que debe incluir la evidencia de los logros alcanzados y la información del cumplimiento de las metas físicas,

demandaría efectivamente una carga interna que consiste en la recopilación de datos de las diferentes oficinas y la redacción de los documentos. Adicionalmente, participan en el proceso de evaluación la Oficina de Control Interno que debe revisar el Informe de Cumplimiento y validarlos, para que recién después la Contraloría realice su propio trabajo de evaluación.

➤ **Controversias por la interpretación de indicadores y compromisos**

- 3.24 Una de las dificultades que revelan las entidades está asociada a las dificultades constantes que se derivan de la interpretación de los indicadores, compromisos y, en especial, sus formas de cálculo y mecanismos de verificación. Si bien este problema se habría mitigado desde que, a partir del ejercicio 2005, la CGR desempeña un papel de observador en el proceso de negociación de manera que se garantice la interpretación homogénea de los indicadores y compromisos, ello no ha sido suficiente para reducir los problemas alrededor de esta materia. Además de los problemas asociados a la formulación de los indicadores que podrían estar ignorando elementos esenciales para la posterior evaluación de cumplimiento, el que los compromisos (salvo en contadas excepciones) no se desarrollan en fichas técnicas que aporten la información necesaria para el control, resulta también problemático.

• **Cronograma de los CAR**

- 3.25 El problema principal relativo al cronograma de aplicación del sistema de los CAR es la inclusión de actividades no contenidas en el presupuesto de las entidades; problema detallado anteriormente. Adicionalmente, el que los CAR se formulen durante los primeros meses del año y se suscriban recién al final de marzo implica que el primer trimestre del año quede descubierto, reduciéndose el impacto del instrumento.
- 3.26 Otro problema relacionado al calendario es que los plazos previstos para la formulación y suscripción son tan ajustados⁷¹ reducen calidad de los indicadores y compromisos, abriendo espacios para la improvisación y reduciendo la posibilidad de que la formulación por parte de la entidad sea concertada entre las diferentes oficinas que la componen. Ello estaría asociado a la reducida capacidad de la DNPP para administrar la negociación de tantos CAR simultáneamente, teniendo que atender, además, las tareas regulares relativas al proceso presupuestario a su cargo. Se estima que ante un eventual crecimiento del instrumento, el problema podría agudizarse.
- 3.27 Finalmente, el que el cronograma sea ajustado ha sido causa, en repetidas ocasiones, de que diversas entidades no logren suscribir CAR en algún ejercicio. Si se tiene en cuenta que el proceso interno de las entidades para suscribir CAR es

⁷¹ Aunque la Directiva concede un mes entre la presentación de la propuesta y la suscripción, en la práctica transcurren varias semanas entre la presentación de la propuesta y la realización de reuniones de coordinación y negociación entre la entidad y la DNPP.

más complejo y largo cuando se trata de la primera experiencia, es muy probable que haya muchas entidades que nunca han ingresado al sistema porque, a pesar de haber estado enteradas de la existencia del sistema, no han podido cumplir con los requisitos exigidos en el plazo disponible.

- **Información interna y transparencia**

- **Incumplimiento de las obligaciones de publicidad por parte de las entidades**

- 3.28 Si bien la Directiva establece que las entidades deben publicar el CAR suscrito, sus resultados y el Informe de Disponibilidad de Recursos elaborado por la DNPP, esto no necesariamente se cumple. De las entidades que cuentan con página web⁷², la mayoría sí tiene publicado el CAR. No obstante, ninguna publica los resultados del cumplimiento del convenio, ni el Informe de Disponibilidad elaborado por la DNPP. Ello limita el logro del objetivo asociado a la transparencia en la gestión, pues dada la poca información publicada, los mecanismos para facilitar el control por parte de los trabajadores o de terceras personas son reducidos.
- 3.29 De otro lado, la debilidad del proceso de transparencia, tanto al interior de la entidad como hacia el exterior de la misma, reduce la posibilidad de aprovechar como incentivo para el cumplimiento de las metas y compromisos del CAR elementos como el reconocimiento público. Éste podría desarrollarse a partir de mejores sistemas de información que faciliten la identificación de entidades (e incluso, al interior de éstas, de áreas u oficinas) como exitosas en la ejecución de los CAR.

- **Desconocimiento de los mecanismos de financiamiento y distribución del bono**

- 3.30 Asociado a lo anterior, se ha identificado que si bien en la mayoría de los casos todo el personal de las entidades está al tanto de la existencia del CAR, es reducida la proporción de trabajadores que conoce con algún nivel de detalle otros elementos centrales, tales como la forma de financiamiento del bono o la metodología aplicable para su distribución. Ambos elementos son esenciales para incrementar que el resultado del CAR sea más predecible y se reduzca, por tanto, la percepción (o posible percepción) de engaño que pudieran desarrollar los trabajadores al no recibir bono (por ejemplo, por escasez de recursos para su pago) o por recibir menos de lo que habrían esperado (en aplicación de la metodología de distribución que sea aplicable).

⁷² Podría resultar interesante señalar que, salvo la comisaría de Surquillo que tiene una página web en período de prueba, ninguna otra cuenta con este recurso. Del mismo modo, las municipalidades que han suscrito CAR tampoco tienen página web, ni la mayoría de las empresas de agua y saneamiento.

- **Deficientes mecanismos de solución de controversias y renegociación**

- 3.31 El sistema de los CAR no establece ningún mecanismo de solución de controversias ni permite que los acuerdos sean enmendados durante su ejecución. Las controversias que eventualmente surgen –generalmente en la fase de evaluación, entre la entidad y la CGR, relativas a la interpretación de la forma de verificación de cumplimiento de las metas y compromisos- suelen quedar irresueltas y culminan con un pronunciamiento negativo de la CGR sobre el cumplimiento de la entidad. Del lado de las entidades existe el reclamo por arbitrariedades cometidas por la CGR en la interpretación, lo que podría reducirse sustantivamente con una más clara definición de los mecanismos de verificación.
- 3.32 Relacionado a lo anterior, se ha identificado que la imposibilidad de renegociar el CAR durante la fase de ejecución reduce la flexibilidad del instrumento, que debería poder ajustarse en situaciones en las que se presenten errores, omisiones o cambios significativos de las circunstancias que impidan a las entidades cumplir con el CAR en los términos en que se había formulado.

- **Cumplimiento heterogéneo**

- 3.33 A pesar de las deficiencias de información, se estima que consistentemente por lo menos un 70% de las entidades cumplen con los acuerdos de los CAR. Sin embargo, ello no las hace acreedoras automáticamente del bono, toda vez que además la entidad debe demostrar que ha generado los ahorros suficientes para financiarlo. Por un lado destaca el máximo grado de cumplimiento de las comisarías, las cuales además reciben autorización para distribuir el bono. Por otra parte, tanto en las empresas de agua como en las cajas se observa un nivel de incumplimiento relativamente elevado. Ambos hechos podría explicarse por las características de los indicadores: mientras que en el caso de las empresas de agua y las cajas los indicadores son mayormente de resultados (e impacto), por lo que su cumplimiento podría estar excediendo el grado de influencia de la entidad, en el caso de las comisarías los indicadores son siempre de producto, cuyo cumplimiento por definición corresponde casi exclusivamente al ámbito de la entidad.

- **Sistemas de información al interior de la DNPP**

- 3.34 Se ha identificado que en la DNPP no existe ningún esfuerzo de sistematización de la información relativa a los CAR, lo cual complica la evaluación. Por ejemplo, no se tiene una lista actualizada y confiable de las entidades que han suscrito CAR⁷³, tampoco un directorio de personas de contacto o contrapartes que

⁷³ La información disponible en la página web del MEF contiene omisiones y errores. Por ejemplo, al momento de recopilar información sobre el cumplimiento de los CAR, se tuvo acceso a gran parte de los Informes de Disponibilidad elaborados por la DNPP y se detectó que por lo menos tres CAR no estaban registrados. Del mismo modo algunos enlaces o links conducen a un convenio distinto al del título del enlace.

facilite las coordinaciones interinstitucionales. Mayor aún ha sido la dificultad para recolectar Informes de Cumplimiento emitidos por las propias entidades, Informes de Verificación de la CGR o Informes de Disponibilidad de Recursos de la propia DNPP. Ello revela un desorden en la administración documentaria que impide contar con información valiosa para el seguimiento permanente de la aplicación del instrumento y evaluar, por ejemplo, el grado de eficacia en el cumplimiento de las metas y compromisos o la suma efectivamente distribuida por concepto de incentivos.

B. Propuestas

3.35 Las propuestas para mejorar los resultados del instrumento son las siguientes:

1. Con relación a los indicadores

- Compromisos e indicadores

3.36 La evaluación revela que existe confusión entre las definiciones de los compromisos y los indicadores. En el caso de los compromisos, existe el problema adicional de que no se cuenta con fichas técnicas que establezcan claramente la forma de verificación del cumplimiento y que su incumplimiento genera la pérdida total del bono de productividad cuando, tratándose de retos que suelen ser más difíciles de cumplir, debería haber más flexibilidad.

3.37 En tal sentido, se recomienda que se agrupen ambas definiciones bajo el mismo título (indicadores), diferenciando si se trata de indicadores cualitativos o cuantitativos, y el ámbito de control del indicador de desempeño (proceso, producto, resultado). Todos los indicadores deberían contar una ficha técnica, similar a la existente para los actuales indicadores, en la que se detallen las características del indicador y la forma de verificación, así como los rangos de cumplimiento esperados.

- Homogeneidad

3.38 Se debe trabajar para alcanzar cierta homogeneidad en el ámbito de control de los indicadores empleados. Por un lado, todas las entidades deberían priorizar los indicadores de resultado, teniendo en cuenta lo siguiente: (i) a mayor tiempo de permanencia en el sistema, la proporción de indicadores de resultado debería ser mayor; estableciéndose una tendencia para ir migrando paulatinamente los indicadores de producto o proceso a indicadores de resultado en los casos relevantes. La distribución entre los tres tipos de indicadores alcanzada por las 13 entidades que suscribieron CAR durante cuatro años podría ser un ideal a ser imitado por las demás entidades⁷⁴. (ii) Por su naturaleza, los indicadores de resultado requieren de plazos mayores para reflejarse en la realidad y ser susceptibles de ser medidos, por lo que un trimestre puede resultar un tiempo demasiado corto para poder determinar con certeza que ha habido progreso (por

⁷⁴ Un 61% de indicadores de resultado, 23% de productos y 17% de procesos o insumos.

ejemplo, por distorsiones por estacionalidad). Así, se propone en líneas generales que los indicadores de producto y proceso tengan metas trimestrales, pero que las metas de los indicadores se fijen anualmente⁷⁵.

- 3.39 De otro lado, se propone continuar con la definición de indicadores comunes para entidades que realizan la misma actividad, como se ha venido realizando en el caso de las empresas de agua y en las cajas de ahorro. La aplicación de indicadores comunes sería muy útil con miras a la extensión del sistema a un mayor número de entidades. Esta labor sería más sencilla de implantarse un sistema de información en la DNPP sobre los CAR.

- **Paradoja con el cumplimiento**

- 3.40 El hecho de que se observe el menor grado de cumplimiento de los CAR en aquellas entidades caracterizadas por contar casi absolutamente con indicadores de resultados, lleva a proponer una revisión a fondo los indicadores de las empresas de agua y las cajas, lo cual afectará positivamente el impacto del instrumento. La revisión debería estar encaminada a verificar esta hipótesis y flexibilizar los indicadores más que a cambiarlos por indicadores de producto. Esa flexibilización se justifica por los problemas de atribución que puedan existir que podrían estar impidiendo el cumplimiento de los acuerdos. La revisión debe contar con acceso a la información sobre el cumplimiento y la disponibilidad y distribución del bono para así maximizar la eficacia de sus conclusiones y propuestas. No parece justo que el sistema premie a entidades cuyos CAR se basen en indicadores de producto (i.e. más “fáciles” de cumplir) en desmedro de las que cuentan con indicadores de resultados, los cuales muestran el verdadero impacto (i.e. en los ciudadanos) de las mejoras en la gestión.

2. Con relación a los incentivos

- **Redefinición de vía de financiamiento y monto del bono**

- 3.41 Es necesario repensar la idoneidad de financiar el incentivo únicamente con ahorros de la propia entidad tanto por la introducción de incentivos perversos, como por la imposibilidad de muchas entidades de financiar su bono y quedar al margen del sistema. La idea de crear un fondo concursable o cualquier mecanismo similar financiado con recursos del Tesoro y atarlo al cumplimiento de los CAR, debe ser evaluada por la DNPP. Ello permitiría aumentar el monto del bono (o establecer escalas con distintos montos en base al cumplimiento de compromisos/indicadores o al número de años de permanencia en el sistema) o extenderlo hacia otros funcionarios que cumplen labores regulares en la entidad.

⁷⁵ Ello, sin perjuicio de poder fijarse hitos trimestrales que tengan como objeto facilitar la labor de seguimiento por parte de la propia entidad, pero que no generen consecuencias en el nivel de cumplimiento del CAR.

- **Periodicidad de la distribución del bono**

- 3.42 Se propone reducir la periodicidad de la distribución del bono de modo que ésta sea anual y coincida con la verificación por parte de la CGR, que de acuerdo a la propuesta de esta consultoría (véase más adelante), debería estar limitada a una única ocasión al final del ejercicio⁷⁶.
- 3.43 A fin de evitar posibles controversias, de adoptarse esta propuesta, sería necesario aclarar en la Directiva anual cuál sería la situación aplicable a aquellos trabajadores que cesen su relación laboral durante el ejercicio; es decir, si a los trabajadores que dejen de laborar durante el ejercicio les corresponde una porción del bono de productividad (proporcional a los días laborados, por ejemplo) o no.

- **Mecanismos de distribución del bono entre los trabajadores**

- 3.44 La DNPP debería tener la responsabilidad de revisar las metodologías de distribución del bono de productividad elaboradas por las entidades y reservarse el derecho de observarlas en caso se presenten arbitrariedades, de modo que se asegure una repartición razonable entre los funcionarios.

- **Reconocimiento público**

- 3.45 Se propone incluir como incentivo el reconocimiento público a las entidades que logren el mayor nivel de cumplimiento del CAR, ya sea a través de la publicación en periódicos de gran circulación de las entidades que alcanzaron los mayores niveles de cumplimiento o a través de la realización de un evento de premiación anual. A diferencia del bono de productividad que tiene como virtud atraer al CAR y motivar a los trabajadores de la entidad, el reconocimiento público podría constituirse en un incentivo muy poderoso para atraer a este instrumento a los niveles directivos de las entidades.

3. Con relación a los procesos del ciclo

- **Cronograma de los CAR**

- 3.46 Sería recomendable suscribir los CAR con la anticipación suficiente para que las actividades puedan ser incluidas en el presupuesto institucional y su aplicación sea permanente durante todo el ejercicio. La consultoría sugiere que los CAR se formulen y suscriban en una versión preliminar hasta el 30 de noviembre, de modo que una vez aprobado el Presupuesto Institucional de Apertura hacia fines de diciembre, los CAR sean ratificados los primeros días de enero y remitidos a la CGR y al Congreso hasta el día 15 de ese mes.

⁷⁶ Esta propuesta resulta especialmente relevante en caso de mantenerse el monto del bono de productividad vigente, pues se ha comprobado que la suma correspondiente a cada trabajador de un total equivalente al 25% de una planilla mensual, dividida en tres armadas, resulta en una suma muy reducida que no logra convertirse en un incentivo eficaz.

- **Evaluación del cumplimiento**

- 3.47 El proceso de evaluación del cumplimiento de los CAR al final de cada trimestre conlleva costos de transacción excesivamente altos. A la auto-evaluación de la entidad, se suman la evaluación por parte de la Oficina de Control Interno y la de la Contraloría General de la República, lo que acaba siendo sumamente ineficiente.
- 3.48 Sería recomendable que el proceso de evaluación sea realizado por la propia entidad, encargándose la OCI de validar su informe de cumplimiento trimestral. La función de la CGR debería estar limitada a la revisión al final del ejercicio, a realizarse conjuntamente con la auditoría regular a la entidad. Esta propuesta es consistente con la relativa a la periodicidad del bono, en la que se señala que éste sólo se repartiría después de la verificación por parte de la CGR al final del ejercicio.
- 3.49 Asimismo, como contrapartida a la mayor flexibilidad para la evaluación, debería existir una mayor precisión en la definición de las sanciones a las entidades o funcionarios que no hayan cumplido con los compromisos acordados.

- **Fortalecimiento de mecanismos de transparencia**

- 3.50 Es imperativo que la DNPP desarrolle mecanismos para sistematizar la información de los CAR y que pueda canalizar dicha información eficientemente a la ciudadanía. El establecimiento de *rankings* de cumplimiento por tipos de entidades y la evaluación del progreso año tras año podría ayudar a fomentar el interés de la opinión pública en seguir el desempeño de las entidades en los CAR. La DNPP debe cerciorarse que las entidades publican sus informes de cumplimiento y de distribución del bono, bajo pena de suspensión de beneficios para las entidades que incumplan.

- **Solución de controversias**

- 3.51 Es necesario explicitar un mecanismo de solución de controversias, aunque es de esperar que las mismas disminuyan en la medida en que se implanten las recomendaciones aquí propuestas. En este caso, para evitar conflicto de intereses se propone que las controversias se presenten a una entidad fuera del sector público (una universidad, por ejemplo), quien se encargaría de revisar los antecedentes y emitir su fallo. Los recursos para financiar este servicio podrían salir del bono de productividad si es que el fallo favorece a la entidad, o directamente del Tesoro si el fallo favorece a la DNPP o CGR.

4. Con relación a la institucionalidad

- **Sistemas en la DNPP**

- 3.52 La amplia experiencia que la DNPP está canalizando durante el ciclo de los CAR debe ser sistematizada al interior de la Dirección, al tiempo que se promueve la

difusión de ideas y la discusión sobre maneras de mejorar el instrumento. Este sistema de información debe contener, por lo menos, los indicadores, la evolución de su grado de cumplimiento, el reparto efectivo del bono de productividad y el directorio de los funcionarios de contacto en cada una de las entidades. Ello facilitará no sólo las labores de los sectoristas de la DNP, sino también una posible expansión del sistema para abarcar a más entidades, tema que por el momento parece complicado puesto que no existirían los recursos para financiar dicha ampliación. Además, la sistematización ayudaría a reducir las diferencias relacionadas con la definición de indicadores, promoviendo por lo menos la existencia de un grupo común de indicadores para entidades similares que permitiera más adelante una evaluación horizontal de las mismas. Finalmente, la sistematización debe estar acompañada de la creación de un mecanismo de evaluación anual de resultados para monitorear constantemente los avances del CAR en función al logro de sus objetivos, lo cual permitiría seguir incluyendo modificaciones y perfeccionando el sistema (mejorando la calidad y medición de los indicadores, por ejemplo) año tras año.

- **El papel de la Contraloría**

- 3.53 Como ya se mencionó, la CGR debería dejar que las Oficinas de Control Interno de cada entidad verifiquen el cumplimiento trimestral de los compromisos e indicadores, circunscribiéndose a la verificación anual. Ello facilitaría también una posible expansión del sistema a más entidades, en línea con lo propuesto en el párrafo anterior. En el mismo sentido, la CGR debería limitar su participación en los procesos de negociación, formulación y definición de indicadores a la de observador, eximiéndose de toda intervención o injerencia. En tanto observador, su función consistiría únicamente en asegurar un entendimiento homogéneo de los mecanismos de verificación propuestos para los indicadores, limitando las posibles controversias que pudieran surgir posteriormente alrededor de este tema.

- **Coordinación con otros instrumentos**

- 3.54 Los CAR tendrán mayor impacto en la medida en que ese instrumento se coordine y complemente con otros relacionados con la gestión por resultados. Por ejemplo, la existencia de un esquema de presupuesto por productos permitiría reducir los niveles de heterogeneidad y arbitrariedad en la definición de indicadores mientras que, como ya se mencionó, la existencia de un fondo concursable podría aumentar el incentivo del bono. Todas estas herramientas deben ser manejadas por la DNPP. Basado en lo anterior, la DNPP debe seguir con sus esfuerzos de comunicación para homogeneizar el entendimiento de los CAR en las entidades, promover los conceptos de gestión por resultados y diseminar los resultados alcanzados por el instrumento.

ANEXO I

Convenios de gestión – FONAFE

En 2005 se suscribieron un total de 15 Convenios de Gestión, por los cuales están previstos como pago por Bono de Productividad el importe de S/. 23.2 MM, los cuales se harán efectivo siempre y cuando se cumplan con todas y cada uno de los requisitos establecidos en el Convenio de Gestión (CG), los cuales se mencionan en el documento.

El año 1999 se suscribieron un total de 59 CG con similar número de entidades, de las cuales se pagó a 38, representando un 64.4% de los CG suscritos. El año 2000 se suscribieron 33 CG, de los cuales se pagó a 19 empresas (57,68%). En 2001 el FONAFE suscribió 28 CG, de los cuales se pagó a sólo 9 empresas (32.1%). En el año 2002 se suscribieron 23 CG, de los cuales se pagó a 11 empresas (47.8%). En 2003 el FONAFE suscribió 21 CG, de los cuales se pagó a sólo 5 empresas (23.8%). El año 2004 el FONAFE suscribió 20 Convenios de Gestión con similar número de empresas, estando en proceso de conformidad para la aplicación del Bono.

A continuación, se presenta el listado de convenios suscritos entre 1999 y 2005, así como los bonos pagados a cada institución.

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 2005		
Nº	ENTIDADES	BONO PREVISTO MÁXIMO
1	INMISA	34,522
2	COFIDE	816,269
3	BANCO DE LA NACION	11,852,840
4	CONEMINSA	24,122
5	ENAPU S.A.	4,079,725
6	CORPAC S.A.	2,647,923
7	ENACO S.A.	815,239
8	PERUPETRO S.A.	412,358
9	ELECTROSUR S.A.	296,347
10	ELECTRO SUR ESTE	742,007
11	EGASA	353,750
12	EGE SAN GABAN	295,182
13	EGESUR S.A.	206,909
14	EGEMSA	379,305
TOTAL:		23,218,958

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 2004		
Nº	ENTIDADES	BONO PAGADO
1	BANCO DE LA NACION	
2	CONEMINSA	
3	EDITORIA PERU	
4	EGASA	
5	EGEMSA	
6	EGESUR	
7	ELECTRO PERU	
8	ELECTRO ORIENTE	
9	ELECTRO PUNO	
10	ELECTRO CENTRO	
11	ELECTRO SUR	
12	ELECTRO SUR ESTE	
13	ELECTRO UCAYALI	
14	EMAPU	
15	INMISA	
16	PERUPETRO	
17	SAN GABAN	
18	SEAL	
19	SEDAPAL	
20	SERPOST	
TOTAL		

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 2003		
Nº	ENTIDADES	BONO PAGADO
1	COFIDE	772,628
2	ELECTRO ORIENTE	416,073
3	ELECTRO PUNO	287,234
4	ELECTRO SUR ESTE	536,684
5	PERUPETRO	462,576
TOTAL		2,475,195

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 2002		
Nº	ENTIDADES	BONO PAGADO
1	BANCO NACIÓN	7,343,897
2	COFIDE	730,531
3	EGE SAN GABAN	272,344
4	EGEMSA	288,904
5	ELECTRO ORIENTE	362,659
6	ELECTRO PUNO	224,893
7	ELECTRO SUR ESTE	599,143
8	ELECTROSUR	183,002
9	INMISA	39,300
10	PERUPETRO	421,845
12	SEDAPAL	1,155,411
	TOTAL	11,621,929

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 2001		
Nº	ENTIDADES	BONO PAGADO
1	COFIDE	726,437
2	EGEMSA	219,407
3	ELECTRO ORIENTE	581,448
4	ELECTRO SUR ESTE	293,001
5	ELECTRO PUNO	175,289
6	ELECTRO SUR	135,433
7	INMISA	24,467
8	PERUPETRO	61,661
9	SAN GABAN	298,772
	TOTAL	2,515,915

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 2000		
Nº	ENTIDADES	BONO PAGADO
1	ADUANAS	6,422,287
2	BCO DE LA NACION	6,516,156
3	CENTROMIN PERU	1,431,233
4	COFIDE	765,911
5	CONASEV	1,074,028
6	CTE	195,880
7	ELECTRO ORIENTE	415,855
8	ELECTRO PUNO	130,320
9	ELECTRO SUR ESTE	671,907
10	ELECTRO UCAYALI	89,156
11	ELECTROPERU	1,245,597
12	ENAPU	2,431,525
13	ETECEN	777,399
14	ETESUR	292,336
15	OSIPTEL	739,429
16	OSITRAN	202,947
17	PERUPETRO	250,853
18	SAN GABAN	243,117
19	SEDAPAL	5,108,412
	TOTAL	29,004,348

CONVENIOS SUSCRITOS EL AÑO 1999		
Nº	ENTIDADES	BONO PAGADO
1	BCO DE LA NACION	4,895,481
2	BANMAT	708,679
3	CENTROMIN PERU	3,050,169
4	CETICOS TACNA	192,352
5	CM AREQUIPA	201,228
6	CM CUSCO	90,175
7	CM HUANCAYO	74,695
8	CM ICA	59,940
9	CM MAYNAS	29,931
10	CM PIURA	191,186
11	CM SANTA	24,442
12	CM SULLANA	73,600
13	CM TACNA	41,771
14	CM TRUJILLO	100,250
15	COFIDE	515,150
16	CONASEV	672,656
17	CTE	105,505
18	EDITORIA PERU	598,045
19	EGASA	250,989
20	ELECTRO ORIENTE	389,454
21	ELECTRO SUR ESTE	260,200
22	ELECTROPERU	1,018,142
23	ENACO	260,711
24	ENAPU	2,711,924
25	ESSALUD	26,557,819
26	ETECEN	602,266
27	ETESUR	205,230
28	OSIPTEL	538,885
29	OSITRAN	85,204
30	PETROPERU	5,055,200
31	SAFP	316,000
32	SAN GABAN	158,734
33	SBS	1,593,909
34	SEDACAJ	90,904
35	SEDAPAL	3,512,134
36	SILSA	83,369
37	SUNASS	135,784
38	SUNAT	9,440,472
	TOTAL	64,892,586

ANEXO II

Entrevistas

Para extraer las principales percepciones de los involucrados en el ciclo de los CAR, se efectuaron entrevistas en 34 entidades públicas, cuyo detalle se presenta a continuación:

Listado de entrevistados en entidades subscriptoras de CAR

Entidad	Funcionario	Oficina o Cargo
1 CMAC Piura	Pedro Talledo Coronado	Gerente de Créditos y Finanzas
2 Fondo Mivivienda S.A.	Rosa Flores de Higa	Jefe de Presupuesto
3 Hospital San José	Ricardo Lama Morales	Director del Hospital
4 Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG)	Guillermo Shinno	Jefe de la Oficina de Planeamiento y Control de Gestión
5 Servicio de Administración Tributaria (SAT)	Alberto Gimaray Jorge Trelles	División de Planes y Presupuesto
6 Comisaría PNP Zárate, San Juan de Lurigancho	Capitán Alarcón	Capitán PNP
7 Comisaría PNP La Huayrona, San Juan de Lurigancho	Técnico Valle	Técnico PNP
8 Comisaría PNP Caja de Agua, San Juan de Lurigancho	Capitán Huayta	Capitán PNP
9 Instituto Especializado Oftalmológico (INO)	Hildo Leiva Flores	Director de la Oficina Ejecutiva de Planeamiento Estratégico
10 Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	Maria Elena Carrera	Gerente de Planeamiento y Presupuesto
11 Empresa de Mercados Mayoristas S.A. (EMMSA)	Lorenzo Flores Miranda	Jefe de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Estadística
12 Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS)	Arturo Acuña	Director de Planeamiento y Presupuesto
13 Instituto Nacional de la defensa de la competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)	Abel Cevallos Pacheco	Gerente de Administración y Finanzas
14 Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)	José Antonio Ramírez	Gerencia de Planeamiento, Control de Gestión y Convenio
15 Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones (OSIPTEL)	David Villavicencio Fernández	Jefe de Presupuesto
16 Biblioteca Nacional del Perú (BNP)	Raúl Fernández Vinces	Director General de la Oficina de Desarrollo Técnico
17 Comisaría PNP Surquillo	Carlos Laurente Salcedo	Técnico PNP
18 Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)	Percy Barrón López	Director General de la Oficina General de Planificación
19 Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)	Marco Antonio Núñez del Prado Claudio Lapa	Gerente de la Oficina de Planificación Unidad de Planeamiento
20 Seguro Integral de Salud (SIS)	José Vargas Hinostroza	Oficina de Presupuesto
21 Comisaría PNP Carmen de la Legua	Janet Valenzuela	Técnico PNP
22 Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)	Fidel Cevallos Cossio	Jefe de la Unidad de Planificación y Presupuesto
23 Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV)	Paola Martínez	Gerencia de Investigación y Desarrollo
24 Instituto Tecnológico Pesquero (ITP)	Eleácer Sánchez Izquierdo Roy Silva Álamo	Oficina de Administración Dirección General Técnica
25 Instituto Nacional y Becas y Crédito Educativo (INABEC)	Miguel Requena	Jefe de Presupuesto
26 Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)	Ángel Chanchahuña Alvarado	Gerencia de Administración y Finanzas
27 Servicio Nacional de Normalización Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción (SENCICO)	Mercedes Suárez Olivera	Gerente de la Oficina de Planificación y Presupuesto
28 Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)	Claudio Tantahuilca	Gerencia de Presupuesto y Desarrollo
29 Comisaría PNP Canto Rey, San Juan de Lurigancho	Rubén Quinte (*)	Sub-oficial PNP
30 Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)	Ana María Fox	Supervisor de Gestión Administrativa
31 Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima (EMILIMA)	Oscar Dubois (*)	Jefe de Planeamiento
32 Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (EMAPE)	Fedor Morales Boluarte	Gerente de Planeamiento y Sistemas
33 Dirección Regional de Salud Callao I (DISA Callao I)	Pedro Valencia Vásquez Regina Rodríguez Walter Moreno	Asesoría Técnica; Planeamiento
34 Servicio de Parques de Lima S.A. (SERPAR)	Juan Ledesma	Jefe de Planeamiento y Presupuesto

(*) La entrevista se realizó telefónicamente.

En el caso de los funcionarios de la DNPP, se sostuvo entrevistas con las siguientes personas:

Listado de funcionarios de la DNPP involucrados con los CAR

Área de la DNPP	Funcionario
ETE	Marcial Cuéllar
	Néstor Alvárez
	Gladys Gavilán
	Gladyz Meléndez
	Laura Sánchez
GN	Heidy Huarca
	Hilda Robles
	Rosario Zavaleta
GR	Carlos Pichilingue
	Isabel Caro
	Abel Sairitupa
GL	Samuel Torres
	Juan Ramírez
Coordinador del proyecto Voices de los Pobres	Roger Salhuana
Programación	Rodolfo Acuña

Asimismo, si bien no se había incluido como actividad en el Plan de Trabajo, el equipo consultor estimó conveniente profundizar la información recopilada sobre el funcionamiento del CAR en las comisarías con entrevistas en profundidad en el Ministerio del Interior. En dicha institución se realizaron entrevistas a diversos funcionarios de la Oficina General de Planificación, incluyendo a su director, señor Róger Vásquez.

Del mismo modo, se realizaron entrevistas en el FONAFE y en la PCM con el objeto de recoger la experiencia de dichas instituciones con instrumentos de gestión análogos a los CAR. Los funcionarios entrevistados fueron Wilfredo Solano Castillo, Gerente de Operaciones de FONAFE y Luis Tafur, funcionario de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM.

ANEXO III

Encuesta para la evaluación de impacto de los Convenios de Administración por Resultados suscritos con el ministerio de Economía y Finanzas

La presente encuesta es un instrumento desarrollado por Governa S.A.C., como parte de la consultoría encargada por la KfW Entwicklungsbank (cooperación financiera alemana) para asistir a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR).

¿A quién está dirigida la encuesta? ¿Quién debe responderla?

La encuesta está diseñada para ser aplicada en todas las entidades que suscribieron por lo menos un CAR entre el año 2002 y el año 2005. En cada entidad, ésta deberá ser respondida por el funcionario más involucrado en la aplicación de los CAR en la entidad.

¿Qué mide la encuesta? ¿Cómo se utilizará la información recogida?

El objetivo de esta encuesta es recopilar información que sirva –exclusivamente– como insumo para analizar el impacto de los CAR en las entidades que los han suscrito desde el año 2002 y proponer mejoras al sistema vigente.

Esta encuesta no evalúa la gestión del funcionario, ni el desempeño de la entidad, por lo que no tiene ningún efecto en la asignación o distribución del bono de productividad, la verificación que realiza la Contraloría General de la República (CGR), las asignación de recursos por parte del MEF, ni ningún otro.

Con el objeto de analizar en detalle la problemática de cada tipo de entidad, es necesario identificar a la persona que contesta la encuesta. No obstante, Governa S.A.C. se compromete a guardar reserva de la fuente de información frente al MEF, la CGR o cualquier otro tercero.

¿Cuándo y cómo se debe devolver la encuesta?

La encuesta debe ser contestada y devuelta a más tardar el miércoles 5 de octubre de 2005.

A fin de garantizar que se mantenga en reserva la fuente de la información, la encuesta debe ser entregada directamente a Governa S.A.C. por cualquiera de las siguientes vías:

- en versión física, enviada a Jr. Chiclayo 353, piso 3, Miraflores,
- en versión electrónica, al correo electrónico cfosca@governa.com.pe; o
- por fax, al (01) 242 4441.

¿Cómo contestar la encuesta?

Deberá marcar con una "X" la afirmación que mejor responda a la pregunta o al enunciado; y, en los casos que corresponda, completar la información solicitada. Si el espacio brindado no fuese suficiente, puede agregar información en hojas adicionales o en el reverso de éstas.

Para efectos de el estudio, es importante que las respuestas se basen en la experiencia del último ejercicio en que la entidad suscribió CAR, independientemente de en qué año haya ocurrido esto.

¿Dudas? ¿Consultas?

Preguntas sobre la encuesta o sobre los alcances de la consultoría pueden ser dirigidas a Carla Fosca a cfosca@governa.com.pe o llamando al (01) 242 4441.

Datos generales	
Nombre de la entidad:	
Nombre del funcionario que contesta la encuesta:	
Cargo:	
Teléfono de contacto:	
Correo electrónico:	
Nombre del funcionario responsable de los CAR (si fuera distinto de quien contesta la encuesta):	
Cargo:	
Teléfono de contacto:	
Correo electrónico:	
Nombre del funcionario en la DNPP, contraparte para los CAR:	
Ejercicios para los que la entidad que suscribió CAR:	<input type="checkbox"/> 2002 <input type="checkbox"/> 2003 <input type="checkbox"/> 2004 <input type="checkbox"/> 2005
Períodos en los que la entidad cumplió satisfactoriamente con los indicadores y compromisos:	<input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2005 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2005 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2005 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2005
Períodos para los que la entidad distribuyó bono de productividad:	<input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 1er. Trim. 2005 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 2do. Trim. 2005 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 3er. Trim. 2005 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2002 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2003 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2004 <input type="checkbox"/> 4to. Trim. 2005
Regímen laboral en la entidad:	<input type="checkbox"/> Público <input type="checkbox"/> Privado

Contrapartes del CAR

En la entidad, las funciones relacionadas al CAR (negociación y suscripción, seguimiento, evaluación, información al personal, aplicación de la metodología de distribución del bono

<p>de productividad, etc.) las realiza... (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> El área de _____.</p> <p><input type="checkbox"/> Sólo una persona.</p> <p><input type="checkbox"/> Un equipo conformado por _____ personas.</p> <p><input type="checkbox"/> Cada función la realiza el área correspondiente de la entidad, incluyendo, por ejemplo a las áreas de Planeamiento, Presupuesto, Recursos Humanos, etc.</p>
<p>La contraparte de la entidad para efectos del CAR es...</p> <p><input type="checkbox"/> La DNPP del MEF.</p> <p><input type="checkbox"/> El sector al que corresponde la entidad (p.e. Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, etc.).</p> <p><input type="checkbox"/> La CGR.</p>
<p>Sobre el sectorista del MEF:</p> <p><input type="checkbox"/> Promueve la aplicación de los CAR y realiza un seguimiento permanente del cumplimiento de las metas y los compromisos.</p> <p><input type="checkbox"/> Promueve la aplicación de los CAR, pero una vez suscrito no realiza seguimiento del cumplimiento de las metas y los compromisos.</p> <p><input type="checkbox"/> No promueve activamente la aplicación de los CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> Se opone a la aplicación de los CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> Se opone a la aplicación de los CAR y desalienta su suscripción por parte de la entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro:</p>
<p>En la etapa de formulación y suscripción, la CGR participa en los CAR... (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> La CGR no participa en esta etapa.</p> <p><input type="checkbox"/> Participa, pero sólo como observador.</p> <p><input type="checkbox"/> Propone formas de medición del cumplimiento de indicadores y compromisos.</p> <p><input type="checkbox"/> Cuestiona los indicadores y compromisos propuestos.</p> <p><input type="checkbox"/> Propone indicadores y compromisos.</p> <p><input type="checkbox"/> Propone metas para los indicadores.</p> <p><input type="checkbox"/> Impone indicadores y compromisos.</p> <p><input type="checkbox"/> Impone metas para los indicadores.</p>

<h3>Entrada y salida del sistema</h3> <p>El primer CAR de la entidad se suscribió por...</p> <p><input type="checkbox"/> Iniciativa de la entidad, al conocer las normas legales que regulan los CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> Iniciativa de la entidad, al conocer la experiencia de los CAR de otra entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Invitación del sectorista encargado de la entidad en la DNPP.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro:</p>
<p>Si la entidad ha dejado de suscribir CAR por lo menos en un ejercicio, las principales razones han sido: (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> La entidad ya no es elegible para suscribir CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> La entidad ya no es elegible para suscribir CAR, pero estaría dispuesta hacerlo.</p> <p><input type="checkbox"/> La reducción del bono de productividad para el ejercicio 2005.</p> <p><input type="checkbox"/> La falta de financiamiento del bono de productividad, impedía que éste se pague no obstante fuesen cumplidas las metas.</p> <p><input type="checkbox"/> No se contaba con financiamiento para lograr las metas y compromisos que demanda un CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> El plazo previsto por la directiva no le permitió presentar la propuesta oportunamente.</p> <p><input type="checkbox"/> El plazo entre la presentación de la propuesta y la suscripción del CAR no fue suficiente.</p> <p><input type="checkbox"/> El personal no está interesado en que se suscriba CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> El personal se opone a que se suscriba CAR.</p> <p><input type="checkbox"/> El proceso de revisión por la CGR es muy engorroso y genera cuestionamientos a la entidad.</p>

- | | |
|--------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> | Decisión unilateral de la Alta Dirección de la entidad. |
| <input type="checkbox"/> | Otro: |

Indicadores y compromisos

Los indicadores y compromisos incluidos en el CAR han sido propuestos por: (Señale porcentajes aproximados.)

La entidad: _____ %

El MEF: _____ %

La CGR: _____ %

Tomados de un CAR anterior con otra entidad: _____ %

Otros: _____ %

Según su percepción, el funcionario del MEF que participó en la formulación del CAR con su entidad:

- Conoce al detalle los objetivos, competencias y actividades de su entidad, de modo que puede evaluar la consistencia y racionalidad de los indicadores y compromisos propuestos.
- Está en proceso de comprender el detalle de los objetivos, competencias y actividades de su entidad, por lo que su capacidad para negociar los indicadores y compromisos es aún reducida.
- Desconoce los objetivos, competencias y actividades de su entidad, por lo que su capacidad de negociación es muy reducida.

Los indicadores y compromisos requieren de la ejecución de determinadas actividades para el logro de las metas establecidas. Esas actividades(*):

En un _____ %, han sido incorporadas en el presupuesto, a raíz de su inclusión en el CAR.

En un _____ %, ya estaban presupuestadas previamente a la inclusión en el CAR, por ser parte de las actividades previstas para la entidad.

En un _____ no han sido presupuestadas.

Otros:

(*) Para efectos de contestar esta pregunta, se debe entender que cada indicador o compromiso conlleva una actividad.

Los indicadores y compromisos de los CAR recogen los objetivos del plan operativo institucional...

- Totalmente; todos los objetivos institucionales se reflejan en por lo menos un indicador o compromiso.
- Mayormente; los objetivos institucionales prioritarios se reflejan en por lo menos un indicador o compromiso.
- Parcialmente; algunos objetivos institucionales se reflejan en por lo menos un indicador o compromiso.
- En ningún caso; los indicadores y compromisos no tienen relación con los objetivos institucionales.
- En ningún caso; incluso algunos indicadores o compromisos se oponen a algún objetivo institucional.

En el CAR, se especifica el área encargada de cumplir con cada indicador o compromiso...

- Claramente.
- Está señalada formalmente, pero se presta a confusiones al interior de la entidad.
- Está señalada formalmente, pero el área que efectivamente se encarga del cumplimiento es otra.
- No se ha especificado en algunos los casos.
- No se ha especificado en ningún caso.

¿Todas las áreas u oficinas de la entidad son responsables de por lo menos un indicador o compromiso?

- Sí; cada área es responsable de por lo menos un indicador o compromiso.
- No; las áreas u oficinas que no son responsables de indicadores o compromisos son:

En el CAR, se especifica la forma de evaluación de cada indicador...

- Claramente.
- Está señalada, pero ha generado confusiones o controversias con la CGR.
- No se ha especificado en algunos los casos.
- No se ha especificado en ningún caso.

En el CAR, se especifica la forma de evaluación de cada compromiso...

- Claramente.
- Está señalada, pero ha generado confusiones o controversias con la CGR.
- No se ha especificado en algunos los casos.
- No se ha especificado en ningún caso.

De acuerdo a su percepción, los compromisos, indicadores y sus metas son...

- Muy difíciles de cumplir, al punto que lograrlos es casi imposible para la entidad.
- Difíciles de cumplir, por lo que logralos demanda un esfuerzo importante de la entidad.
- Fáciles de cumplir, por lo que el esfuerzo requerido es reducido.
- Tan fáciles de cumplir, que no demandan ningún esfuerzo adicional.

Evaluación, seguimiento y verificación

La evaluación de cumplimiento del CAR la realiza: (Puede marcar más de una opción.)

- El Órgano de Control Interno.
- La CGR.
- La DNPP del MEF.
- La oficina o persona que opera el CAR en la entidad.
- Otro:

La evaluación de cumplimiento del CAR por parte de la CGR se realiza:

- Al final de cada trimestre, dentro de los plazos establecidos en el CAR.
- Con una periodicidad menor a la establecida en el CAR.
- Con una periodicidad mayor que la establecida en el CAR.

El seguimiento del cumplimiento del CAR por parte de la entidad se realiza:

- Al final de cada trimestre, con ocasión de la evaluación que realizan el Órgano de Control Interno o la CGR.
- De forma continua e independiente de la evaluación que realizan el Órgano de Control Interno o la CGR.
- Con una periodicidad mayor que trimestral.
- Nunca; la entidad no realiza seguimiento al cumplimiento del CAR.

La evaluación de cumplimiento del CAR la realiza la CGR... (Puede marcar más de una opción.)

- Tomando como base el informe elaborado por el área responsable del CAR en la entidad.
- Tomando como base el informe elaborado por la Oficina de Control Interno.
- Tomando como base el informe elaborado por la DNPP.
- Revisando las fuentes de verificación directamente de manera exhaustiva.
- Revisando las fuentes de verificación por muestreo.
- ... y además la DNPP solicita información para evaluar el cumplimiento de indicadores y compromisos, duplicando el trabajo realizado por la CGR.

El Informe de Verificación elaborado por la CGR...

- Es remitido por la CGR directamente a la DNPP.
- Es remitido por la CGR a la entidad, para que ésta lo remita a la DNPP.

<input type="checkbox"/> Desconoce.
<p>El Informe de Verificación elaborado por la CGR... (Puede marcar más de una opción.)</p> <input type="checkbox"/> Es utilizado para definir la línea de base del CAR del ejercicio siguiente. <input type="checkbox"/> Es utilizado para formular los indicadores y compromisos del ejercicio siguiente. <input type="checkbox"/> Es utilizado por la entidad como insumo para su autoevaluación y para orientar la planificación del siguiente ejercicio. <input type="checkbox"/> Sólo es utilizado para el otorgamiento del bono de productividad. <input type="checkbox"/> La entidad no recibe copia de los Informes de Verificación.

Solución de controversias

<p>En caso se haya presentado una controversia entre la entidad y la CGR... (Puede marcar más de una opción.)</p> <input type="checkbox"/> Se ha solucionado directamente con el personal de la CGR, sin participación de la DNPP. <input type="checkbox"/> La DNPP se ha pronunciado formalmente al respecto. <input type="checkbox"/> La DNPP no se ha pronunciado formalmente, pues no es su competencia. <input type="checkbox"/> No se ha solucionado y se mantiene la controversia.
<p>En caso se haya presentado una controversia, señale brevemente los hechos que la generaron y la forma cómo esta se resolvió.</p>

Bono de productividad

<p>Independientemente de lo establecido en las normas legales o en el CAR, el bono de productividad de la entidad del último ejercicio se financió con... (Indique porcentaje aproximado.)</p> <p>Ahorros _____ %</p> <p>Recursos directamente recaudados _____ %</p> <p>Otros: _____ %</p> <p><input type="checkbox"/> No ha habido bono de productividad, porque no hubo financiamiento. <input type="checkbox"/> No ha habido bono de productividad, porque se incumplieron compromisos o metas.</p> <p>La metodología de <u>distribución del bono de productividad</u>... (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> Ha sido elaborada por personal de la entidad, sin ningún tipo de asistencia externa. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada por la entidad, con asistencia de la DNPP. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada sobre la base de la que aplican otras entidades que han suscrito CAR. <input type="checkbox"/> Ha sido remitida a la DNPP. <input type="checkbox"/> Ha sido remitida a la CGR. <input type="checkbox"/> La DNPP ha manifestado formalmente la aceptación de la metodología remitida. <input type="checkbox"/> La DNPP no se ha pronunciado sobre la metodología remitida, ni aceptándola ni observándola. <input type="checkbox"/> Ha sido observada por la DNPP, de modo que tuvo que ser corregida o modificada. <input type="checkbox"/> Ha sido corregida o modificada por la DNPP. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada por el operador o el área encargada de operar el CAR en la entidad. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada por la Alta Dirección de la entidad. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada por el área de Recursos Humanos de la entidad. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada por el área de Administración de la entidad. <input type="checkbox"/> Ha sido elaborada concertadamente, con la participación del personal de la entidad.</p> <p>La metodología de <u>evaluación de desempeño del personal</u> para distribuir el bono de productividad... (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> La metodología de distribución del bono de productividad no comprende la evaluación de desempeño del personal.</p>

<input type="checkbox"/>	Ha sido elaborada por la entidad a raíz de la suscripción del CAR.
<input type="checkbox"/>	Ha sido elaborada sobre la base de la que aplican otras entidades que han suscrito CAR.
<input type="checkbox"/>	Se aplica exitosamente en la entidad y ha favorecido a gestión de recursos humanos.
<input type="checkbox"/>	Se aplica únicamente para distribuir el bono de productividad, pero no aporta a la gestión de recursos humanos.
<input type="checkbox"/>	Se ha diseñado, pero es una formalidad y no se aplica efectivamente.
El bono de productividad se distribuye considerando los siguientes criterios: (Puede marcar más de una opción.)	
<input type="checkbox"/>	Productividad y desempeño del personal.
<input type="checkbox"/>	Nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto.
<input type="checkbox"/>	Salario del trabajador.
<input type="checkbox"/>	Igualdad; el bono se distribuye por igual entre todos los trabajadores.
<input type="checkbox"/>	Se asigna una mayor porción a los funcionarios que desempeñan cargos directivos.
<input type="checkbox"/>	Se excluye a los funcionarios que desempeñan cargos directivos.
Del total del personal de la entidad –incluyendo trabajadores bajo cualquier modalidad laboral o contractual, por toda fuente de financiamiento-, la parte de ellos que es beneficiaria del bono de productividad es _____ %.	

Información al interior de la entidad y transparencia

En la entidad:	
<input type="checkbox"/>	El 100% del personal conoce de la suscripción del CAR.
<input type="checkbox"/>	Entre 75 y 100% del personal conoce de la suscripción del CAR.
<input type="checkbox"/>	Entre 50 y 75% del personal conoce de la suscripción del CAR.
<input type="checkbox"/>	Entre 25 y 50% del personal conoce de la suscripción del CAR.
<input type="checkbox"/>	Menos del 25% del personal conoce de la suscripción del CAR.
El personal, en promedio, conoce... (Puede marcar más de una opción.)	
<input type="checkbox"/>	De la existencia del CAR.
<input type="checkbox"/>	De la existencia del bono de productividad.
<input type="checkbox"/>	Los indicadores y compromisos, pero sólo superficial o referencialmente.
<input type="checkbox"/>	Los indicadores y compromisos, así como las metas y la forma de evaluación de cada uno de ellos.
<input type="checkbox"/>	Sabe qué indicador y compromiso están asociados al área en la que trabaja y cuáles son las actividades que le corresponde desarrollar para el logro de las metas.
<input type="checkbox"/>	El cronograma de pagos del bono de productividad.
<input type="checkbox"/>	La metodología de distribución del bono de productividad.
<input type="checkbox"/>	La metodología de evaluación de desempeño del personal.
<input type="checkbox"/>	La forma de financiamiento del bono de productividad.
La información que el personal tiene de los CAR, ha provenido mayormente de... (Puede marcar más de una opción.)	
<input type="checkbox"/>	Charlas, actividades o eventos informativos realizados al interior de la entidad.
<input type="checkbox"/>	Charlas, actividades o eventos informativos realizados por funcionarios del MEF.
<input type="checkbox"/>	Lectura de material informativo distribuido por la entidad (p.e. trípticos, memorandums, etc.)
<input type="checkbox"/>	Indagaciones por iniciativa del personal (p.e. revisión de las normas legales, revisión del CAR, etc.)
<input type="checkbox"/>	Consultas formuladas al operador del CAR en la entidad.
<input type="checkbox"/>	Consultas formuladas directamente en la DNPP.
<input type="checkbox"/>	Consultas formuladas al funcionario correspondiente del sector al cual pertenece la entidad.
<input type="checkbox"/>	Conversaciones informales con otros trabajadores al interior de la entidad.
<input type="checkbox"/>	Otro:
El CAR... (Puede marcar más de una opción.)	
<input type="checkbox"/>	Está publicado en la página web de la entidad.

<input type="checkbox"/> Está publicado en paneles en las instalaciones de la entidad.
<input type="checkbox"/> Está a disposición de quien lo solicite en la entidad.
<input type="checkbox"/> No es puesto a disposición del personal por la entidad.
Los <u>Informes de Verificación</u> del CAR elaborados por la CGR... (Puede marcar más de una opción.)
<input type="checkbox"/> Están publicados en la página web de la entidad.
<input type="checkbox"/> Están publicados en paneles en las instalaciones de la entidad.
<input type="checkbox"/> Están a disposición de quien los solicite en la entidad.
<input type="checkbox"/> No son puestos a disposición del personal por la entidad.
<input type="checkbox"/> La entidad no recibe copia de los Informes de Verificación.
Los <u>Informes de Conformidad sobre disponibilidad efectiva de recursos para el bono</u> elaborados por la DNPP... (Puede marcar más de una opción.)
<input type="checkbox"/> Están publicados en la página web de la entidad.
<input type="checkbox"/> Están publicados en paneles en las instalaciones de la entidad.
<input type="checkbox"/> Están a disposición de quien los solicite en la entidad.
<input type="checkbox"/> No son puestos a disposición del personal por la entidad.
<input type="checkbox"/> La entidad no recibe copia de los Informes de Conformidad sobre disponibilidad efectiva de recursos.
La <u>metodología de distribución del bono de productividad</u> ... (Puede marcar más de una opción.)
<input type="checkbox"/> Está publicada en la página web de la entidad.
<input type="checkbox"/> Está publicada en paneles en las instalaciones de la entidad.
<input type="checkbox"/> Está a disposición de quien la solicite en la entidad.
<input type="checkbox"/> No es puesta a disposición del personal por la entidad.
La <u>Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de los CAR</u> ... (Puede marcar más de una opción.)
<input type="checkbox"/> Está publicada en la página web de la entidad.
<input type="checkbox"/> Está publicada en paneles en las instalaciones de la entidad.
<input type="checkbox"/> Está a disposición de quien la solicite en la entidad.
<input type="checkbox"/> No es puesta a disposición del personal por la entidad.
<input type="checkbox"/> La entidad no conoce la Directiva.

Impacto de los CAR en la entidad

Independientemente de la aplicación de los CAR, señale el grado de cumplimiento de los siguientes objetivos en los últimos 4 años.

	Se ha cumplido satisfactoriamente.	Está en proceso de ser cumplido.	Se ha cumplido parcialmente, pero el progreso no es significativo.	No se ha cumplido en absoluto.
Se han incrementado los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos de la entidad.				
La entidad ha internalizado su misión, visión y objetivos institucionales.				
Se han difundido la misión, visión y objetivos institucionales a todo el personal.				
Se han alineado los objetivos de las diferentes dependencias con los objetivos institucionales, traduciéndolos en acciones.				

Se ha institucionalizado la percepción de que los usuarios son sujetos con derechos a una atención adecuada, rápida y cordial.				
Se han mejorado los procesos internos y los sistemas de gestión de la entidad, transformándolos en medios eficientes para el cumplimiento de funciones y logro de resultados.				
Han mejorado las capacidades de los servidores públicos, convirtiéndose en sujetos generadores de cambio, innovación y propuestas para optimizar la gestión.				
Se han elevado los niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos.				
Se ha elevado la participación de los servidores públicos y descentralizado la toma de decisiones de gestión.				
Se han reestructurado los procesos rutinarios y procedimientos.				
Se ha elevado la transparencia de la gestión pública orientada a resultados.				
Se ha generado una cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.				
Otro: _____				

Independientemente del grado de cumplimiento de cada objetivo, señale en qué medida los CAR han contribuido al logro de cada uno de ellos.

	Los CAR han sido determinantes.	Los CAR han aportado mucho.	Los CAR han portado poco.	Los CAR no han aportado .
Se han incrementado los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos de la entidad.				
La entidad ha internalizado su misión, visión y objetivos institucionales.				
Se han difundido la misión, visión y objetivos institucionales a todo el personal.				
Se han alineado los objetivos de las diferentes dependencias con los objetivos institucionales, traduciéndolos en acciones.				
Se ha institucionalizado la percepción de que los usuarios son sujetos con derechos a una atención adecuada, rápida y cordial.				
Se han mejorado los procesos internos y los sistemas de gestión de la entidad, transformándolos en medios eficientes para el cumplimiento de funciones y logro				

de resultados.				
Han mejorado las capacidades de los servidores públicos, convirtiéndose en sujetos generadores de cambio, innovación y propuestas para optimizar la gestión.				
Se han elevado los niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos.				
Se ha elevado la participación de los servidores públicos y descentralizado la toma de decisiones de gestión.				
Se han reestructurado los procesos rutinarios y procedimientos.				
Se ha elevado la transparencia de la gestión pública orientada a resultados.				
Se ha generado una cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.				
Otro: _____				
<p>Si la entidad ha dejado de suscribir CAR, los principales efectos han sido: (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> Desmotivación del personal por ausencia de objetivos institucionales y metas claramente definidos.</p> <p><input type="checkbox"/> Desmotivación del personal por desaparición del bono de productividad.</p> <p><input type="checkbox"/> Debilitamiento de la cultura de administración por resultados.</p> <p><input type="checkbox"/> Inaplicación de la evaluación de personal.</p> <p><input type="checkbox"/> Retroceso en alguno de los objetivos logrados. Especifique:</p> <p><input type="checkbox"/> Ningún efecto relevante.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro: _____</p>				
<p>Sólo para las entidades que han suscrito CAR en el 2005 y por lo menos un CAR entre el 2002 y el 2004: El efecto de la reducción del bono de productividad de una planilla mensual a 25% de una planilla mensual ha sido... (Puede marcar más de una opción.)</p> <p><input type="checkbox"/> Desmotivación del personal y reducción del empeño desplegado para el logro de metas y objetivos institucionales.</p> <p><input type="checkbox"/> Cuestionamientos del personal sobre la conveniencia de suscribir el CAR en el 2005.</p> <p><input type="checkbox"/> Debilitamiento de la cultura de administración por resultados.</p> <p><input type="checkbox"/> Inaplicación de la evaluación de personal.</p> <p><input type="checkbox"/> Retroceso en alguno de los objetivos logrados. Especifique:</p> <p><input type="checkbox"/> Ningún efecto relevante.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro: _____</p>				
<p>De acuerdo a su percepción, las principales <u>ventajas</u> de los CAR son: (Puede marca un máximo de 3 opciones.)</p> <p><input type="checkbox"/> Motivación del personal para el logro de metas claras, por la existencia del bono de productividad.</p> <p><input type="checkbox"/> Definición de objetivos y metas por parte de la entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Asignación de responsabilidades al interior de la entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Cambio en la cultura organizacional de la entidad, hacia la gestión por resultados.</p> <p><input type="checkbox"/> Incremento de los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en la entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Introducción o refuerzo del proceso de evaluación de personal.</p> <p><input type="checkbox"/> Fortalecimiento de la cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.</p> <p><input type="checkbox"/> Ayuda a dar coherencia a los instrumentos de planeamiento que aplica la entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> Ayuda a traducir los objetivos institucionales en actividades concretas y susceptibles de ser</p>				

<p>medidas.</p> <p><input type="checkbox"/> Fortalecimiento de la relación institucional de la entidad con la DNPP.</p> <p><input type="checkbox"/> Fortalecimiento de la relación institucional de la entidad con la CGR.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro:</p>
<p>De acuerdo a su percepción, los principales <u>problemas</u> de los CAR son: (Puede marca un máximo de 3 opciones.)</p> <p><input type="checkbox"/> Indicadores y compromisos de mala calidad o mal diseñados, que no aportan a la mejor gestión de la entidad.</p> <p><input type="checkbox"/> El bono de productividad es muy reducido y no compensa el esfuerzo adicional que despliega el personal.</p> <p><input type="checkbox"/> La carga administrativa adicional que implica la evaluación, seguimiento y verificación (elaboración de informes, seguimiento de indicadores, coordinaciones con la DNPP, visitas de la CGR, etc.).</p> <p><input type="checkbox"/> El mayor control en la ejecución presupuestaria que despliega el MEF.</p> <p><input type="checkbox"/> El mayor control en la ejecución presupuestaria que despliega la CGR.</p> <p><input type="checkbox"/> El descontento por parte del personal que no es beneficiario del bono de productividad (por ser contratados, SNP, etc.).</p> <p><input type="checkbox"/> La aplicación de la metodología de distribución del bono de productividad.</p> <p><input type="checkbox"/> Resistencia del personal a la evaluación de desempeño.</p> <p><input type="checkbox"/> El cronograma de aplicación del CAR que no permite presupuestar las actividades correctamente.</p> <p><input type="checkbox"/> El cronograma de aplicación del CAR que no permite aplicar el CAR durante todo el ejercicio, sino sólo durante 9 meses del año.</p> <p><input type="checkbox"/> Escasez de recursos para realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro:</p>
<p>Para el cumplimiento del CAR, la entidad ha desarrollado y desplegado...</p> <p><input type="checkbox"/> Una estrategia de articulación de roles y actores que involucra al personal, con liderazgos definidos.</p> <p><input type="checkbox"/> Una estrategia comunicativa de las responsabilidades asumidas; pero con una articulación limitada.</p> <p><input type="checkbox"/> Ninguna estrategia.</p> <p><input type="checkbox"/> Otro:</p>
<p>¿Sería útil para la entidad suscribir un CAR en el 2006, suponiendo que la estructura del sistema sería similar a la vigente?</p> <p><input type="checkbox"/> Sí.</p> <p><input type="checkbox"/> No.</p>
<p>De acuerdo a su experiencia, ¿cuál sería el mejor momento para... (Señale el mes del año.)</p> <p>¿iniciar la formulación del CAR? _____</p> <p>¿suscribir el CAR? _____</p> <p>¿el inicio de la aplicación del CAR? _____</p>
<p>Si tuviera comentarios adicionales sobre los CAR o sugerencias para mejorar el instrumento, puede incluirlos a continuación.</p>

Encuesta para la evaluación de impacto de los Convenios de Administración por Resultados suscritos por el Ministerio de Economía y Finanzas

La presente encuesta es un instrumento desarrollado por Governa S.A.C., como parte de la consultoría encargada por la KfW Entwickulgsbank (cooperación financiera alemana) para asistir a la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en la evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración por Resultados (CAR).

¿A quién está dirigida la encuesta? ¿Quién debe responderla?

La encuesta está diseñada para ser respondida por los sectoristas de la DNPP que tienen a su cargo entidades que han suscrito por lo menos un CAR desde el ejercicio 2002.

¿Qué mide la encuesta? ¿Cómo se utilizará la información recogida?

El objetivo de esta encuesta es recopilar información que sirva –exclusivamente- como insumo para analizar el impacto de los CAR en las entidades que los han suscrito desde el año 2002 y proponer mejoras al sistema vigente. Asimismo, es objeto de la encuesta determinar las necesidades que demandaría para la DNPP el crecimiento del sistema de los CAR.

¿Cuándo y cómo se debe devolver la encuesta?

La encuesta debe ser contestada y devuelta a más tardar el lunes 17 de octubre de 2005.

A fin de garantizar que se mantenga en reserva la fuente de la información, la encuesta debe ser entregada directamente a Governa S.A.C. por cualquiera de las siguientes vías:

en versión electrónica, al correo electrónico cfosca@governa.com.pe; o
por fax, al (01) 242 4441.

¿Cómo contestar la encuesta?

Deberá marcar con una "X" la afirmación que mejor responda a la pregunta o al enunciado; y, en los casos que corresponda, completar la información solicitada. Si el espacio brindado no fuese suficiente, puede agregar información en hojas adicionales o en el reverso de éstas.

¿Dudas? ¿Consultas?

Preguntas sobre la encuesta o sobre los alcances de la consultoría pueden ser dirigidas a Carla Fosca a cfosca@governa.com.pe o llamando al (01) 242 4441.

Datos generales	
Nombre del director o sectorista:	
Área en la DNPP:	
Entidades a su cargo:	
En promedio, en el año 2004, ¿cuántas visitas realizó a las entidades que habían suscrito CAR?	
Entrada y salida del sistema	
<p>Una vez publicada la Directiva para la Formulación, Suscripción y Evaluación de los CAR, usted... (Puede marcar más de una opción.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Envía la norma o la hace de conocimiento a todas las entidades a su cargo, mediante un oficio o correo electrónico. <input type="checkbox"/> Envía la norma a las entidades que se la solicitan. <input type="checkbox"/> Contacta a las entidades que suscribieron CAR anteriormente para la formulación del nuevo CAR. <input type="checkbox"/> Promueve activamente que las entidades a su cargo suscriban CAR. <input type="checkbox"/> Considera que la publicación de la norma en El Peruano es suficiente para su difusión. <input type="checkbox"/> Otro: 	
<p>De acuerdo a su experiencia, el factor determinante para que una entidad <u>suscriba</u> CAR es...</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> La posibilidad de obtener el bono de productividad. <input type="checkbox"/> La posibilidad de obtener reconocimiento público por su buen desempeño. <input type="checkbox"/> La aplicación de un instrumento de gestión orientado a la gestión por resultados. <input type="checkbox"/> El efecto demostración de otras entidades que han tenido una experiencia exitosa con los CAR. <input type="checkbox"/> La labor de promoción del sistema de los CAR que realiza la DNPP. <input type="checkbox"/> La decisión del sector del cual depende la entidad. <input type="checkbox"/> Otro: 	

De acuerdo a su experiencia, los factores determinantes para que una entidad no suscriba o deje de suscribir CAR son... (Puede marcar hasta tres opciones.)

- La entidad ya no es elegible para suscribir CAR.
- La reducción del bono de productividad para el ejercicio 2005.
- La falta de financiamiento del bono de productividad, impedia que éste se pague no obstante fuesen cumplidas las metas.
- No se contaba con financiamiento para lograr las metas y compromisos que demanda un CAR.
- El plazo previsto por la directiva no le permitió presentar la propuesta oportunamente.
- El plazo entre la presentación de la propuesta y la suscripción del CAR no fue suficiente.
- El personal no está interesado en que se suscriba CAR.
- El personal se opone a que se suscriba CAR.
- Evitar el riesgo de des prestigio por posible incumplimiento.
- Sobrecarga burocrática que genera el CAR.
- El proceso de revisión por la CGR es muy engorroso y genera cuestionamientos a la entidad.
- Decisión unilateral de la Alta Dirección de la entidad.
- La entidad no cuenta con personal suficientemente capacitado para formular y aplicar los CAR.
- Otro:

Formulación y suscripción del CAR

En la etapa de formulación y suscripción, su participación como sectorista de la DNPP consiste en... (Puede marcar más de una opción.)

- Revisar los indicadores y compromisos propuestos por la entidad.
- Proponer indicadores.
- Proponer compromisos.
- Revisar la consistencia de los indicadores y compromisos con los instrumentos de planeamiento (p.e. POI).
- Revisar que las actividades correspondientes a cada indicador y compromiso estén debidamente presupuestadas.
- Fijar las metas de los indicadores.
- Negociar las metas de los indicadores.
- Fijar las ponderaciones de los indicadores.
- Negociar las ponderaciones de los indicadores.
- Determinar los mecanismos de verificación de cada indicador y compromiso.
- Revisar la conveniencia de los mecanismos de verificación de cada indicador y compromiso, determinados por la entidad.
- Otro:

Tratándose de entidades que suscriben CAR por primera vez, se realizan, aproximadamente, _____ reuniones de coordinación y negociación, sean éstas formales o informales.

Tratándose de entidades que ya han suscrito CAR en ejercicios anteriores, se realizan, aproximadamente, _____ reuniones de coordinación y negociación, sean éstas formales o informales.

En una situación óptima, en el caso de entidades que suscriben CAR por primera vez, se requerirían, aproximadamente, _____ reuniones de coordinación y negociación, sean éstas formales o informales.

En una situación óptima, en el caso de entidades que ya han suscrito CAR en ejercicios anteriores, se requerirían, aproximadamente, _____ reuniones de coordinación y negociación, sean éstas formales o informales.

En el proceso de formulación de los CAR, usted solicita la participación del sector al que corresponde la entidad...

- Siempre.
- Sólo en el caso de lo sectores: _____
- No; no se requiere tal participación.
- No aplica.

Indicadores y compromisos

Usted negocia los indicadores y sus metas y los compromisos con el objetivo de que éstos sean...

- Muy difíciles de cumplir, al punto que lograrlos sea casi imposible para la entidad.
- Difíciles de cumplir, por lo que lograrlos demande un esfuerzo importante de la entidad.
- Fáciles de cumplir, por lo que el esfuerzo requerido sea reducido.
- Tan fáciles de cumplir, que no demanden ningún esfuerzo adicional.

En la negociación, usted busca que...

- Los indicadores sean constantes año a año.
- Las metas se incrementen año a año.
- El nivel de esfuerzo requerido se incremente año a año.
- Ninguna de las anteriores.

Evaluación, seguimiento y verificación

¿La DNPP realiza seguimiento del cumplimiento de los indicadores y compromisos del CAR?

- Sí.
- No.

¿La DNPP realiza evaluación del cumplimiento de los indicadores y compromisos del CAR?

- Sí.
- No.

El Informe de Verificación elaborado por la CGR...

- Es remitido por la CGR directamente a la DNPP.
- Es remitido por la CGR a la entidad y es ésta la que lo remite a la DNPP.
- La DNPP no recibe los informes de la CGR.

El Informe de Verificación elaborado por la CGR... (Puede marcar más de una opción.)

- Es utilizado para definir o corroborar la línea de base del CAR del ejercicio siguiente.
- Es utilizado para formular los indicadores y compromisos del ejercicio siguiente.
- Es utilizado para ajustar los mecanismos de verificación de los indicadores.
- No se toma en cuenta para la formulación de los siguientes CAR.

Bono de productividad

La metodología de distribución del bono de productividad de cada entidad... (Puede marcar más de una opción.)

- Es elaborada por la entidad, sin participación de la DNPP.
- Es elaborada por la entidad, con asistencia de la DNPP.
- Es recibida por la DNPP, pero no sometida a evaluación o cuestionamiento por usted.
- Es recibida y aceptada por la DNPP, después de ser revisada u observada por usted.
- Debería ser revisada y aceptada por la DNPP, pero ésta no tiene esa competencia.
- Debería ser revisada y aceptada por la DNPP, pero la magnitud del trabajo no les permite realizar esa función.
- No debe ser revisada por la DNPP, pues ello es competencia exclusiva de cada entidad.

<p>De acuerdo con su experiencia, para financiar el bono de productividad, las entidades... (Puede marcar más de una opción.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Se esfuerzan para generar ahorros, <u>sin desatender</u> las actividades esenciales de la entidad. <input type="checkbox"/> Se esfuerzan para generar ahorros, <u>desatendiendo</u> las actividades esenciales de la entidad. <input type="checkbox"/> Distorsionan la formulación de sus presupuestos a fin de obtener más recursos y, por lo tanto, "generar ahorro". <input type="checkbox"/> Otro:
<p>¿El bono de productividad actual es un incentivo suficiente para que las entidades suscriban el CAR?</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Sí. <input type="checkbox"/> Es suficiente para la suscripción, pero no para la ejecución de las actividades por parte del personal. <input type="checkbox"/> No; lo sería si el bono fuera mayor. <input type="checkbox"/> No; además del incentivo económico debe haber otros incentivos. <input type="checkbox"/> Otro:
<p>De acuerdo a su experiencia, ¿qué otros incentivos podrían incluirse en los CAR para lograr los objetivos del sistema?</p>
<p>¿Considera usted que sería favorable y viable asociar los CAR a otros esquemas de incentivos (p.e. fondos concursables, incentivos colectivos, reconocimiento público)? ¿Qué se requeriría para ellos?</p>

Participación de la CGR

<p>La relación que mantiene con los funcionarios responsables de evaluar los CAR en la CGR... (Puede marcar más de una opción.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Ocurre en la etapa de formulación de los CAR, en la que la CGR participa como <u>observador</u>. <input type="checkbox"/> Ocurre en la etapa de formulación de los CAR, en la que la CGR participa como <u>negociador</u>. <input type="checkbox"/> Se da durante el procedimiento de verificación trimestral. <input type="checkbox"/> Le resulta útil, pues le brinda información valiosa sobre la entidad. <input type="checkbox"/> No se relaciona con los funcionarios de la CGR en ningún momento. <input type="checkbox"/> Considera que las relaciones deberían ser más fluidas para nutrirse con más información sobre la entidad. <input type="checkbox"/> Considera que las relaciones con la CGR son adecuadas o suficientes. <input type="checkbox"/> Considera que la participación de la CGR es excesiva. <input type="checkbox"/> Otro:
<p>En caso se haya presentado una controversia entre la entidad y la CGR... (Puede marcar más de una opción.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Se ha solucionado directamente entre la entidad y la CGR, sin participación de la DNPP. <input type="checkbox"/> La DNPP se ha pronunciado formalmente al respecto. <input type="checkbox"/> La DNPP no se ha pronunciado formalmente, pero ha contribuido al esclarecimiento de la controversia. <input type="checkbox"/> La DNPP no se ha pronunciado formalmente, pues no es su competencia.

Impacto de los CAR en la entidad

<p>Tomando en cuenta su experiencia como sectorista de la DNPP, señale cuál es el grado de aporte de un instrumento como los CAR para el logro de los siguientes objetivos:</p>

	Los CAR son determinantes.	Los CAR aportan mucho.	Los CAR aportan poco.	Los CAR no aportan.
Incrementar los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos de la entidad.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Internalizar en la entidad su misión, visión y objetivos institucionales.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Difundir en la entidad la misión, visión y objetivos institucionales a todo el personal.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alinear en la entidad los objetivos de las diferentes dependencias con los objetivos institucionales, traduciéndolos en acciones.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Institucionalizar la percepción de que los usuarios son sujetos con derechos a una atención adecuada, rápida y cordial.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mejorar los procesos internos y los sistemas de gestión de la entidad, transformándolos en medios eficientes para el cumplimiento de funciones y logro de resultados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mejorar las capacidades de los servidores públicos, convirtiéndose en sujetos generadores de cambio, innovación y propuestas para optimizar la gestión.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elevar los niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elevar la participación de los servidores públicos y descentralizado la toma de decisiones de gestión.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reestructurar los procesos rutinarios y procedimientos.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elevar la transparencia de la gestión pública orientada a resultados.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Generar una cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otro: _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Además de los CAR, ¿qué otros mecanismos o instrumentos podrían implementarse para lograr esos objetivos?				

En general, su percepción del sistema de los CAR y del impacto que éstos tienen en las entidades es:

- Muy positiva.
- Positiva.
- Neutral.
- Negativa.
- Muy negativa.

¿Está usted familiarizado con los conceptos "presupuesto por productos" y "presupuesto por resultados"?

- Sí; sé en qué consisten y estoy a favor de su implementación.
- Sí; sé en qué consisten, pero no me parece conveniente implementarlos.
- Tengo una noción de los términos, pero requiero más información.
- No; no conozco esos términos.

Si contestó afirmativamente a la pregunta anterior, ¿considera usted que la adopción de un presupuesto por productos sería beneficiosa para incrementar la calidad e impacto de los CAR?

De acuerdo a su percepción, las principales ventajas de los CAR son: (Puede marca un máximo de 3 opciones.)

- Motivación del personal para el logro de metas, por la existencia del bono de productividad.
- Definición de objetivos y metas por parte de la entidad.
- Asignación de responsabilidades al interior de la entidad.
- Cambio en la cultura organizacional de la entidad, hacia la gestión por resultados.
- Incremento de los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en la entidad.
- Introducción o refuerzo del proceso de evaluación de personal.
- Fortalecimiento de la cultura de evaluación, rendición de cuentas y transparencia.
- Ayuda a dar coherencia a los instrumentos de planeamiento que aplica la entidad.
- Ayuda a traducir los objetivos institucionales en actividades concretas y susceptibles de ser medidas.
- Fortalecimiento de la relación institucional de la entidad con la DNPP.
- Fortalecimiento de la relación institucional de la entidad con la CGR.
- El mayor control en la ejecución presupuestaria que despliega el MEF.
- El mayor control que despliega la CGR.
- Otro:

De acuerdo a su percepción, los principales problemas de los CAR son: (Puede marca un máximo de 3 opciones.)

- Indicadores y compromisos de mala calidad o mal diseñados, que no aportan a la mejor gestión de la entidad.
- El bono de productividad es muy reducido y desmotiva al personal.
- La carga administrativa adicional que implica para la DNPP (elaboración de informes, seguimiento de indicadores, coordinaciones con la entidad, coordinaciones con la CGR, etc.).
- El mayor control que despliega la CGR.
- La aplicación de la metodología de distribución del bono de productividad.
- Resistencia del personal a la evaluación de desempeño.
- El cronograma de formulación del CAR que no permite presupuestar las actividades correctamente.
- El cronograma de formulación del CAR que no permite elaborarlo correctamente.
- El cronograma de aplicación del CAR que no permite aplicar el CAR durante todo el ejercicio, sino sólo durante 9 meses del año.
- Escasez de recursos para realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de indicadores y compromisos.
- Otro:

Para el cumplimiento del CAR, las entidades, en promedio, desarrollan y despliegan...

- Una estrategia de articulación de roles y actores que involucra al personal, con liderazgos definidos.
- Una estrategia comunicativa de las responsabilidades asumidas; pero con una articulación limitada.
- Ninguna estrategia.
- Otro:

Su percepción sobre la voluntad de la DNPP de expandir el sistema de los CAR en entidades del Gobierno Nacional es:

- Muy positiva.
- Positiva.
- Neutral.
- Negativa.
- Muy negativa.

Su percepción sobre la voluntad de la DNPP de expandir el sistema de los CAR en entidades de los Gobiernos Regionales es:

- Muy positiva.
- Positiva.
- Neutral.
- Negativa.
- Muy negativa.

Su percepción sobre la voluntad de la DNPP de expandir el sistema de los CAR en entidades de los Gobiernos Locales es:

- Muy positiva.
- Positiva.
- Neutral.
- Negativa.
- Muy negativa.

Su percepción sobre la voluntad de la DNPP de expandir el sistema de los CAR en entidades de tratamiento empresarial es:

- Muy positiva.
- Positiva.
- Neutral.
- Negativa.
- Muy negativa.

A fin de que la DNPP pueda expandir el sistema de los CAR exitosamente, ésta requiere...
(Puede marcar más de una opción.)

- Capacitar más a sus funcionarios en la aplicación de este instrumento.
- Capacitar más a sus funcionarios en _____.
- Incrementar el número de sectoristas.
- Encargar las funciones relativas a los CAR a un grupo exclusivamente dedicado a ello en cada área.
- Encargar las funciones relativas a los CAR a un grupo exclusivamente dedicado a ello en la DNPP.
- Fortalecer la relación de los sectoristas con las entidades, a través de visitas periódicas.
- Otro:

De acuerdo a su experiencia, ¿cuál sería el mejor momento para... (Señale el mes del año.)

¿iniciar la formulación del CAR? _____

¿suscribir el CAR? _____

¿el inicio de la aplicación del CAR? _____

- El cronograma debe ser igual para todas las entidades.
- El cronograma debe depender del tipo de entidad.

Si tuviera comentarios adicionales sobre los CAR o sugerencias para mejorar el instrumento, puede incluirlos a continuación.

ANEXO IV

Comparación de Directivas de la DNPP que regulan los CAR

				2005	2004	2003
Norma legal	Directiva 007-2004-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 011-2005-EF-76.01, del 16 de febrero de 2005	Directiva 006-2004-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 009-2004-EF-76.01, del 23 de febrero de 2004	Directiva 006-2003-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 009-2003-EF/7601, del 20 de febrero de 2003			
Ámbito de aplicación	Entidades Públicas según Artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Entidades comprendidas en la Ley 28128 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004 y en el Decreto Supremo 187-2003-EF - Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Año Fiscal 2004 de las Empresas Municipales y Organismos Públicos Descentralizados Municipales	Entidades comprendidas en la Ley 27879 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003 y en el Decreto Supremo 196-2002-EF			
Aspectos operativos						
El CAR	Acuerdo de carácter técnico suscrito entre las Entidades Públicas y la DNPP. La Entidad se compromete al cumplimiento de indicadores y compromisos que contribuyan a la mejora de la gestión institucional	(Similar a lo establecido para el 2005, aunque no se refiere a la gestión institucional.)	(Similar a lo establecido para el 2005, aunque no se refiere a la gestión institucional. Identifica los indicadores con metas cuantitativas y los compromisos con metas cualitativas.)			
Administración por Resultados	Modelo de gestión que orienta el desempeño institucional hacia el cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos en un período, buscando que llegar a una administración evaluada en función a metas. Relaciona el CAR y con el Sistema de Evaluación del Gasto Público, formulando los indicadores y compromisos de forma consistente con los indicadores de desempeño e instrumentos de evaluación del gasto público.	(Similar a lo establecido para el 2005, pero no relaciona los CAR a la evaluación del gasto público.)	(Similar a lo establecido para el 2005, pero no relaciona los CAR a la evaluación del gasto público.)			
Finalidad del Convenio	Compromete a la entidad a la consecución de sus objetivos institucionales y toma como referencia el presupuesto aprobado y los mecanismos de transparencia de los recursos públicos.	(Similar a lo establecido para el 2005.)	(Similar a lo establecido para el 2005.)	No hay una finalidad del Convenio sino una Declaración de principios. No toma como referencia el presupuesto aprobado y los mecanismos de transparencia.		
Objetivos	Mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes y servicios que provee el Sector Público	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)			
Objetivos específicos	a) Incrementar los índices de economía, eficiencia, eficacia y calidad en el uso de los recursos públicos	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)			
	b) Ayudar a las Entidades Públicas a internalizar su misión, visión y objetivos institucionales, a difundirlos a todo el personal y alinearlos con los objetivos de las diferentes dependencias, traduciéndolos en acciones.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)			
	c) Institucionalizar la percepción de los usuarios como sujetos con derechos a una atención adecuada, rápida y cordial.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)			

	2005	2004	2003
	d) Mejorar los procesos internos y los sistemas de gestión para la provisión de bienes y servicios, transformándolos de fines en sí mismos a medios eficientes para el cumplimiento de funciones y logro de resultados. e) Mejorar las capacidades de los servidores públicos para convertirlos en sujetos generadores de cambio, innovación y propuestas para optimizar la gestión. f) Elevar los niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos g) Elevar la participación de los servidores públicos y descentralización de la toma de decisiones de gestión; incentivar una reestructuración de los procesos rutinarios y procedimientos h) Elevar la transparencia de la gestión pública orientada a resultados y contribuir a una cultura de evaluación y rendición de cuentas.	(Igual a lo establecido para el 2005.) (Igual a lo establecido para el 2005.) (Igual a lo establecido para el 2005.) (Similar a lo establecido para el 2005.) (Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.) (Igual a lo establecido para el 2005.) (Igual a lo establecido para el 2005.) (Similar a lo establecido para el 2005.) (Igual a lo establecido para el 2005.)
Metas cuantitativas		Valores numéricos asociados a determinados indicadores para la Medición y Evaluación del Desempeño relevantes en la gestión institucional, que se desean lograr durante la vigencia del Convenio.	(Similar a lo establecido para el 2004. Son consideradas el elemento esencial del CAR.)
Indicadores	Los indicadores para medir el desempeño (orientados a la labor de seguimiento durante la ejecución el CAR) pueden ser de insumo (que especifican los recursos utilizados), producto (que especifican los bienes y servicios provistos por las entidades) o resultado (que miden el cumplimiento de objetivos y la misión de la entidad). Los indicadores para evaluar el desempeño (al término de cada trimestre) pueden ser de economía (nivel de ahorro de recursos), eficiencia (relación entre utilización de recursos con bienes y servicios provistos), eficacia (nivel de cumplimiento de objetivos y resultados del PEI) y calidad (forma de provisión de bienes y servicios). Todos los indicadores pueden ser continuos o específicos.	Los indicadores pueden ser de insumo (que especifican los recursos utilizados), producto (que especifican los bienes y servicios provistos por las entidades) o resultado (que miden el cumplimiento de objetivos y la misión de la Entidad); siendo priorizados los últimos dos tipos. Además, los indicadores pueden ser de economía (nivel de ahorro de recursos), eficiencia (relación entre utilización de recursos con bienes y servicios provistos), eficacia (nivel de cumplimiento de objetivos y resultados del PEI) y calidad (forma de provisión de bienes y servicios).	(Igual a lo establecido para el 2004.)
Compromisos	Deben estar orientados a la mejora de los procesos de la gestión institucional, dependen solo de la organización; su incumplimiento elimina derecho a bono en el trimestre	(Similar a lo establecido para el 2005; salvo que los compromisos del 2004 se limitan a compromisos cualitativos, complementarios a las metas cuantificables.)	(Similar a lo establecido para el 2005; salvo que los compromisos del 2004 se limitan a compromisos cualitativos, complementarios a las metas cuantificables.)
Perspectivas	Los indicadores y compromisos se formulan en el marco de un esquema general analítico conformado por las siguientes perspectivas: del usuario, financiera, de procesos, de formación y crecimiento; y de participación y delegación de poderes.	(Similar a lo establecido para el 2005.)	(Similar a lo establecido para el 2005.)

		2005	2004	2003
Elegibilidad para suscribir				
GN	a) educación, becas y crédito educativo; patrimonio documental bibliográfico; atención integral de la salud; administración de financiamiento de salud; orden interno; sanidad agraria; recursos naturales renovables, investigación, transferencia y extensión tecnológica; y fomento al empleo.	La DNPP selecciona a las entidades en función a los siguientes criterios: que en la estructura presupuestal, los recursos ordinarios no sean la fuente y uso más importante; actividades que incidan directamente en bienestar social de la población más pobre; experiencia en la implementación de esquemas contractuales de gestión (no dice si deben o no tener experiencia); salvo en el caso de GR, que operen desde 2001.	(Similar a lo establecido para el 2004.)	
	b) bienestar social de la población mas pobre, niño, madre, adolescente, anciano y discapacitado.			
	c) que no cuenten con beneficios o bonos de productividad similares			
	d) no contar solo con la función administración y planeamiento o pago de pensiones.			
	e) estar operando desde el año 2002			
GR y GL	f) bienestar social de la población mas pobre, niño, madre, adolescente, anciano y discapacitado			
	g) no contar solo con la función administración y planeamiento o pago de pensiones			
	h) ingresos anuales por transferencias de recursos del FONCOMUN superiores a S/. 15 millones			
	i) comprendido por “Voces de los Pobres”			
ETE	j) regulación de servicios públicos, recaudación de recursos, supervisión de valores o administración de fondos.			
	k) experiencia en esquemas contractuales de gestión			
	l) bienestar de la población, salud y saneamiento, desarrollo financiero local, etc.			
	m) estar operando desde el año 2002			
	ETEs con ámbito de acción nacional o más de una UE o UO: CAR sólo para un grupo de ellas, bono sólo para ellas			
	ETEs con pérdidas en el 2004 no podrán suscribir CAR			
Etapas	(i) formulación y suscripción, (ii) ejecución, (iii) evaluación y (iv) aplicación de incentivos y sanciones	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)

		2005	2004	2003
Formulación y suscripción				
Determinación al interior de la entidad	Reuniones y coordinaciones con la DNPP para la elaboración del CAR definitivo. La DNPP puede solicitar el apoyo especializado.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2004.)	
Negociación con la DNPP	Paso 1: conformación de equipo; Paso 2: elaboración de Plan de Trabajo y talleres de información a trabajadores; Paso 3: talleres ejecutivos con funcionarios de las diferentes áreas y elaboración de la propuesta de CAR.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)	
Propuesta del CAR de los GR	CAR con GR deberán contar con la aprobación del sector respectivo			
Plazo de presentación de propuestas	28 de febrero de 2005	8 de marzo de 2004	7 de marzo de 2003	
Reuniones de formulación	En la DNPP según cronograma; DNPP puede requerir información adicional			
Plazo para suscripción	31 de marzo del año 2005, art. 63.1 ley 28411	31 de marzo del año 2004, ley 28128	último día de marzo de 2003	
Remisión al Congreso y Contraloría	a los 5 días de la suscripción			
Ejecución				
Ejecución	Esfuerzos hacia el cumplimiento de los indicadores y compromisos, compromiso efectivo de la Alta Dirección en la difusión a la organización, en el seguimiento y en la identificación de responsables			
Definición del bono	Contraprestación pecuniaria de carácter no remunerativo y no pensionable para el personal que alcance niveles significativos de cumplimiento del CAR.	(Similar a lo establecido para el 2005; aunque no se hacía explícito el carácter no pensionable.)	(Similar a lo establecido para el 2005; aunque no se hacía explícito el carácter no pensionable.)	
Monto del bono	25% de una planilla mensual de carácter continua (art. 63.2 de la ley 28411)	una planilla mensual de carácter continua (art. 28.3 de la ley 28128); forma parte del ingreso anual mensualizado (art. 25 de la ley 28128)	Artículo 28.3 de la Ley 27879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003	
Determinación de bonos trimestrales	Anexo C - "Metodología de determinación de la distribución trimestral del Bono de Productividad"; para el cuarto trimestre, no será menor al 40% del bono	Anexo B - "Metodología de Determinación de las Ponderaciones Trimestrales"; para el cuarto trimestre, no será menor al 40% del bono	Anexo E - "Metodología de Determinación de las Ponderaciones Trimestrales"	
Financiamiento del bono	No menos del 75% con ahorros, salvo en el caso de entidades que no se financian con cargo al Tesoro Público, para las que el bono se financiará íntegramente con RDR (artículo 63.2 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, ley 28411)	No menos del 75% con ahorros y la diferencia con cargo a la Reserva de Contingencia, salvo en el caso de ETEs, GR y GL para las que el bono se financiará íntegramente con recursos propios (artículo 28.3 de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2004, ley 28128)	75% con ahorros y la diferencia con cargo a la Reserva de Contingencia (artículo 28.3 de la Ley 27879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2003)	

		2005	2004	2003
	Íntegramente con cargo a los ahorros (sexta DT de las DC de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2005, ley 28427)			
		Para empresas municipales y OPDs municipales: ahorros en la ejecución de las partidas de gasto corriente; o íntegramente con RDR (artículo 9 del Decreto Supremo N° 187-2003-EF).	(Igual a lo establecido para el 2004. Artículo 9 del Decreto Supremo N° 196-2002-EF del 25 de diciembre de 2002.)	
	Prohibido el uso de recursos por operaciones de créditos, donaciones, ingresos de capital, saldo de ejercicios anteriores	(Igual a lo establecido para el 2005.)		
	En el caso de ETEs éstas deben contar con un saldo de caja positivo en el Flujo de Caja, luego de los gastos de capital y servicio de deuda.			
Temporalidad del pago del bono	se distribuirá trimestralmente (metodología descrita en el Anexo D); para el segundo y tercer trimestre se financiará con cargo a los recursos del 2005 y el del cuarto trimestre con cargo a los recursos del primer trimestre del 2006.	(Similar a lo establecido para el 2005.)	Se distribuirá trimestralmente en función al cumplimiento de las metas y compromisos (metodología descrita en el Anexo 1)	
Personal beneficiario del bono	Trabajadores que pertenecen a la planilla y personal destacado. No incluye locadores de servicios (SNP u otros).	(Igual a lo establecido para el 2005.)	Trabajadores nombrados, contratados por servicios personales y designados que sólo ejerzan funciones de línea.	
Evaluación				
Evaluación de indicadores y compromisos	La realiza la CGR, la misma que coordinará los aspectos técnicos necesarios para ella.			
Cumplimiento de indicadores y compromisos	Procedimiento del Anexo D “Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores”, al 100%	Procedimiento del Anexo C		
Procedimiento	(i) La Oficina de Planificación y Presupuesto de la entidad remite a la CGR el Informe de Cumplimiento cada trimestre, con los Reportes de Cumplimiento según los Anexos E (indicadores) y F (metas físicas), con evidencia y con la certificación por el Órgano de Auditoría Interna. El plazo es de 20 días desde terminado el trimestre.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Similar a lo establecido para el 2005; aunque el plazo era de 15 días.)	
	(ii) La CGR remite el Informe de Verificación a la DNPP, en un plazo máximo de 20 días.	(Similar a lo establecido para el 2005. El plazo era de 20 días, pero de 30 en el caso del último trimestre.)	(Igual a lo establecido para el 2004.)	
	(iii) La DNPP envía Informe de Disponibilidad (o no) de Recursos a la entidad en un plazo de 15 días.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Similar a lo establecido para el 2005. El plazo para el ultimo trimestre vencía el 28 de febrero de 2004.)	
Aplicación de incentivos y sanciones				
Aplicación de incentivos y sanciones	Cumplimiento de indicadores y compromisos da derecho a la distribución de bono; incumplimiento: el titular de la entidad dispone penalidades administrativas al personal			

	2005	2004	2003
Penalidades	Se ha establecido una serie de penalidades que reducen el monto del bono. Por ejemplo: cumplimiento parcial de las metas presupuestarias, entrega extemporánea de información de gestión presupuestaria y del CAR.		
Requisitos para otorgamiento de bono	(i) informe favorable de verificación de la CGR; (ii) Conformidad de la DNPP sobre disponibilidad efectiva de recursos para bono	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)
Criterios de distribución del bono entre el personal	Por lo menos 30% entre todos los integrantes de las UO o áreas vinculadas directamente; máximo 70% a todos los trabajadores de la entidad en conjunto; con criterios de productividad y desempeño del personal, nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto; máximo un ingreso mensual de carácter continuo a cada uno; procedimiento debe ser aprobado por el titular de la entidad y remitido a la DNPP dentro de los 30 días de suscripción	Por lo menos 30% entre todos los integrantes de las UO o áreas vinculadas directamente; máximo 70% a todos los trabajadores de la entidad en conjunto; con criterios de productividad y desempeño del personal, nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto	30% entre todos los integrantes de las UO o áreas vinculadas directamente; 70% a todos los trabajadores de la entidad en conjunto; con criterios de productividad y contribución al cumplimiento; no procede distribución equitativa.
Restricción en distribución de bono	No aplicable a SNP ni a miembros de directorio	(Igual a lo establecido para el 2005.)	(Igual a lo establecido para el 2005.)
Plazo de pago del bono	Desde la conformidad de la DNPP; el del segundo y tercer trimestre se paga máximo en noviembre del 2005 y el del cuarto trimestre máximo el 31 de marzo del 2006. Vencidos los plazos no se puede distribuir.	El bono del cuarto trimestre se pagará máximo el 31 de marzo del 2005.	
Distribución trimestral del bono anual	La determinación del monto del bono es anual; pero éste se distribuye entre partes (trimestres segundo, tercero y cuarto) en función de la programación trimestral de indicadores.		
Reporte de bono distribuido	La entidad debe informar a los 10 días siguientes a la distribución del bono cómo ha sido su distribución, indicando nombre, cargo, dependencia y monto recibido.		
Transparencia y rendición de cuentas			
Obligación de publicar	La entidad debe publicar en su página web el CAR, los resultados obtenidos y el Informe de Disponibilidad de Recursos de la DNPP.	(Igual a lo establecido para el 2005.)	El contenido del CAR y sus efectos pueden ser publicados por la DNPP.

ANEXO V

Información sobre el cumplimiento de los CAR proporcionada por la DNPP

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL CAR 2000-2004

Año	Gobierno Nacional	Reguladoras y Entidades Municipales	Total	Bonificacion Entregada	Bonificacion Estimada
2000	0	44	44	1,600	
2001	4	57	61	9,544	
2002	7	37	44	66,543,667	133,806,865
2003	10	30	40	35,254,045	56,582,892
2004	9	34	43		51,131,980

RESULTADOS DEL CAR-2002

PLIEGOS Y ENTIDADES	MONTO DEL BONO	Nº de PERSONAS	PROM. ESTIMADO	TOTAL BONO OTORGADO 2002	PROMEDIO OTORGADO	PORCENTAJE OBTENIDO
CETICOS TACNA	1,130,511	180	6,281	1,130,511	6,281	100.0
SENASA	986,761	252	3,916	986,761	3,916	100.0
CMAC HUANCAYO	538,921	192	2,807	538,920	2,807	100.0
CONAM	370,956	48	7,728	370,955	7,728	100.0
EMMSA	590,000	139	4,245	584,100	4,202	99.0
OSINERG	3,021,030	159	19,000	2,981,755	18,753	98.7
EMUSAP SRL.	73,477	28	2,624	72,375	2,585	98.5
CMAC SANTA	266,891	102	2,617	259,218	2,541	97.1
OSIPTEL	2,491,270	141	17,669	2,376,670	16,856	95.4
CMAC TRUJILLO	1,067,236	282	3,785	901,814	3,198	84.5
CAJA METROPOLITANA	946,000	160	5,913	789,910	4,937	83.5
CMAC AREQUIPA	1,835,272	309	5,939	1,468,218	4,752	80.0
SUNARP	6,159,000	1,185	5,197	4,790,362	4,042	77.8
CONACS	285,000	68	4,191	213,750	3,143	75.0
INDECOPI	1,939,000	301	6,442	1,356,970	4,508	70.0
CONASEV	3,166,959	146	21,692	2,053,198	14,063	64.8
INABEC	43,732	47	930	27,551	586	63.0
SUNAT	55,208,090	4,426	12,474	30,236,133	6,831	54.8
EMILIMA	227,373	38	5,984	106,866	2,812	47.0
EMAPA HUANCABELICA	57,214	21	2,724	25,747	1,226	45.0
EPS. CHAVIN	289,867	112	2,588	127,541	1,139	44.0
EMAPE	1,790,843	311	5,758	716,337	2,303	40.0
CMAC TACNA	402,411	134	3,003	154,898	1,156	38.5
ADUANAS	35,453,394	2,620	13,532	13,117,755	5,007	37.0
INRENA	502,819	182	2,763	175,987	967	35.0
SEDAM HUANCAYO	1,062,613	261	4,071	342,692	1,313	32.2
EMAPA SAN MARTIN	582,409	150	3,883	145,602	971	25.0
SEDACAJ	548,143	115	4,766	131,554	1,144	24.0
EPS. TACNA	964,959	198	4,874	192,992	975	20.0
EMAPACOP	366,280	89	4,116	49,448	556	13.5
SEDACUSCO	527,120	219	2,407	71,161	325	13.5
EMAPA CAÑETE	275,866	110	2,508	27,587	251	10.0
CONAFRAN	203,780	28	7,278	18,340	655	9.0
OSITRAN	917,675	41	22,382	0	0	0.0
SUNASS	1,579,967	85	18,588	0	0	0.0
CMAC CUSCO	608,372	166	0	0	0	0.0
CMAC PAITA	400,627	119	3,367	0	0	0.0
SIERRA CENTRAL	69,519	27	2,575	0	0	0.0
EMAPICA	669,325	202	3,313	0	0	0.0
SEDALORETO	512,647	165	3,107	0	0	0.0
EPS. GRAU	3,007,342	678	4,436	0	0	0.0
SEDALIB	2,309,592	426	5,422	0	0	0.0
EMAPA HUACHO	296,766	89	3,334	0	0	0.0
EMAPAT PATIVILCA	9,969	10	997	0	0	0.0
EMPROCOMS S.A	49,868	20	2,493	0	0	0.0
TOTAL	133,806,865	14,781	9,053	66,543,677	4,502	49.7

RESULTADOS DEL CAR-2003 (En Nuevos Soles)

	ENTIDADES	MONTO DEL BONO 2003	Bono Aprobado 2003	% del bono otorgado
1	OSITRAN	326,067	326,067	100%
2	OSIPTEL	902,262	902,262	100%
3	CONASEV	850,119	850,119	100%
4	ZOFRATACNA	367,212	367,212	100%
5	CMAC AREQUIPA	617,399	617,399	100%
6	OSINERG	1,393,803	1,376,380	99%
7	FONDO MI VIVIENDA	404,157	392,032	97%
8	CMAC TRUJILLO	495,232	480,375	97%
9	CMAC PIURA	819,599	770,423	94%
10	SEDACUSCO	269,696	252,435	94%
11	CMAC PAITA	133,790	124,425	93%
12	CMAC SANTA	145,476	120,745	83%
13	EMUSAP SRL	22,641	18,114	80%
14	CMAC TACNA	179,190	141,560	79%
15	MOYOBAMBA	36,202	27,152	75%
16	SUNAT	29,689,599	20,782,719	70%
17	SEDACAJ	175,586	103,947	59%
18	INST. DEL GOB. CENTRAL	9,956,430	4,910,557	49%
19	INDECOP	1,202,122	450,706	37%
20	SUNARP	5,989,100	2,063,847	34%
21	EMAPAT SRL	60,357	17,383	29%
22	CMAC ICA	184,600	46,150	25%
23	CAJA METROPOLITANA	393,043	98,261	25%
24	SAT PIURA	85,036	13,776	16%
25	CMAC CHINCHA	47,643	-	0%
26	EMAPA HUACHO	107,753	-	0%
27	SEDAPAR	910,032	-	0%
28	EMAPA SAN MARTIN	187,350	-	0%
29	SEDAM HUANCAYO	294,792	-	0%
30	EPS CHAVIN SERPAR LIMA	99,461 237,143	- -	0% 0%
	TOTAL	56,582,892	35,254,045	62%