

USO Y EFECTIVIDAD DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN¹

Septiembre de 2006

¹ Preparado por Carlos Oliva y Mayra Ugarte – Consultoría para la Unidad Ejecutora Programa de Modernización y Descentralización del Estado - Presidencia del Consejo de Ministros

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
I. MARCO CONCEPTUAL Y CASOS INTERNACIONALES DE CONVENIOS DE GESTIÓN	1
A. MARCO CONCEPTUAL	1
1. <i>La Gestión por Resultados</i>	1
2. <i>Los Convenios de Gestión</i>	2
B. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE CONVENIOS DE GESTIÓN	4
1. <i>Reino Unido</i>	5
2. <i>Bolivia</i>	8
3. <i>Colombia</i>	9
4. <i>Costa Rica</i>	11
5. <i>Chile</i>	13
6. <i>México</i>	16
II. LOS CONVENIOS DE GESTIÓN EN EL PERÚ	21
A. ACUERDOS DE GESTIÓN - MINISTERIO DE SALUD	21
B. CONVENIOS DE GESTIÓN - FONAFE	23
C. CONVENIOS DE GESTIÓN - PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS	27
D. CONVENIOS DE ADMINISTRACIÓN POR RESULTADOS - DIRECCIÓN NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO	28
III. BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN	35
A. ENFOQUE METODOLÓGICO	35
B. ELEMENTOS IMPORTANTES IDENTIFICADOS DURANTE EL PROCESO DE ENTREVISTAS	37
1. <i>Elementos Generales</i>	38
2. <i>Especificidades identificadas a través de las entrevistas</i>	42
C. BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS	46
1. <i>Identificación de buenas prácticas generales</i>	48
2. <i>Identificación de buenas prácticas específicas</i>	51
3. <i>Malas prácticas identificadas</i>	52
IV. PROPUESTA PARA LOS CONVENIOS DE GESTIÓN	54
A. ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA LA EXPANSIÓN DE LOS CONVENIOS	54
1. <i>Ciclo del convenio y papel de los actores</i>	56
2. <i>Entidades</i>	59
3. <i>Contenidos en función de la heterogeneidad de las entidades</i>	60
B. INCENTIVOS	61
C. ASPECTOS ADICIONALES	66
V. CONCLUSIONES (RESUMEN EJECUTIVO).....	67
ANEXO I. DOCUMENTO BREVE DE BUENAS PRÁCTICAS DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN	I
ANEXO II. DOCUMENTO BREVE SOBRE LA GESTIÓN POR RESULTADOS	XI
ANEXO III – NORMA QUE REGULA LA SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS DE GESTIÓN CON FONAFE	XIII
ANEXO IV - EMPRESAS QUE SUSCRIBIERON CONVENIOS DE GESTIÓN CON EL FONAFE.....	XIV
ANEXO V – COMPARACIÓN DE DIRECTIVAS Y OTRAS NORMAS QUE REGULAN LOS CAR	XV
ANEXO VI - ENTIDADES QUE SUSCRIBIERON CAR CON EL MEF	XXI
ANEXO VII – ENTIDADES ENTREVISTADAS: RELACIÓN AGENTE – PRINCIPAL (*).....	XXIV
ANEXO VIII – CARACTERÍSTICAS DE ENTIDADES QUE SUSCRIBIERON CAR	XXV
ANEXO IX – DESCRIPCIÓN DETALLADA DE ELEMENTOS IMPORTANTES RECOGIDOS EN LAS ENTREVISTAS	XXVIII
ANEXO X – BUENAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS POR TIPO	XLV

SIGLAS RELEVANTES

AG	Acuerdos de Gestión
CAR	Convenios de Administración por Resultados
CG	Convenios de Gestión
CGR	Contraloría General de la República
CLAS	Comunidades Locales de Administración de Salud
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DNPP	Dirección Nacional del Presupuesto Público
DRE	Dirección Regional de Educación
ETE	Entidad de Tratamiento Empresarial
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Empresariales del Estado
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINEDU	Ministerio de Educación
MININTER	Ministerio del Interior
MINSA	Ministerio de Salud
OPD	Organismo Público Descentralizado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNP	Policía Nacional del Perú
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

INTRODUCCIÓN

Esta consultoría tiene como objetivo “proponer diversas alternativas de incentivos a la suscripción de Convenios de Gestión que complementen/sustituyan los bonos de productividad (e.g. Convenios de Administración de Resultados CAR), e identificar y sistematizar las buenas prácticas alcanzadas en las instituciones públicas, a partir de la suscripción de los CAR, considerando las dificultades experimentadas y las estrategias para superarlas”. Para cumplir con las actividades y productos, se contó con el apoyo de un Consultor 2, quien también ha presentado su respectivo Informe Final.

Los Convenios de Gestión son herramientas que pretenden medir y promover la gestión por resultados de las entidades públicas. Para tal fin, se llega a un acuerdo entre una entidad central o principal y una entidad ejecutora o agente. En dicho acuerdo, la entidad que actúa como agente se compromete a alcanzar una serie de objetivos, que pueden ser procesos, productos o resultados, los cuales se resumen en una serie de compromisos e indicadores. A su vez, la entidad que actúa como principal se encarga de medir los acuerdos y, en ocasiones, ofrece un incentivo por el cumplimiento de los mismos.

En el Perú, los Convenios de Gestión se utilizan desde la década pasada y han evolucionado positivamente. No obstante, aún existen limitaciones y un desorden que perjudica el logro de los objetivos del instrumento. En este sentido, el foco de la consultoría es propositivo y, partiendo la problemática existente, identifica buenas prácticas y propone una serie de elementos, entre ellos los incentivos, para mejorar la efectividad de los Convenios de Gestión.

Con la finalidad de cumplir con los compromisos señalados en los Términos de Referencia, se ha procedido a dividir el Documento Final en cinco capítulos, además de 10 anexos. Se ha intentado que cada capítulo sea auto-contenido y que refleje los puntos más relevantes de los Términos de Referencia.

En el Capítulo I se realiza un breve resumen del marco conceptual para los Convenios de Gestión, describiendo además los casos de seis países que emplean esta herramienta; para ello, se presenta además una somera descripción del Sistema de Evaluación existente en esas naciones, en vista de que los Convenios de Gestión se enmarcan generalmente en un sistema de este tipo. En el Capítulo II se presenta la evidencia peruana sobre Convenios de Gestión, así como parte de su problemática. En vista de que no existe un Sistema de Evaluación que los comprenda, se realiza una descripción individual de los cuatro casos relevantes en el país: los Acuerdos de Gestión del Ministerio de Salud, los Convenios de Gestión de Fonafe, los Convenios de Gestión de la Presidencia del Consejo de Ministros y, finalmente y con mayor detalle debido a su amplia difusión, los Convenios de Administración por Resultados del Ministerio de Economía y Finanzas.

En el Capítulo III se presentan las buenas prácticas identificadas principalmente mediante entrevistas, describiendo los casos exitosos con el fin de extraer lecciones que sirvan como ejemplo a otras entidades y a la mejora del instrumento en sí. Se concluye con el Capítulo IV, en el cual se enumera una serie de acciones que mejorarían la efectividad de los Convenios de Gestión como instrumento para mejorar la gestión, explorando alternativas de incentivos que pudieran fortalecer el interés por participar en los Convenios y así promover la gestión por resultados en entidades particulares. Se concluye

el análisis central con el Capítulo V, en el cual se presentan las conclusiones de la consultoría y que se ha escrito de manera tal que pueda entenderse además como un Resumen Ejecutivo.

Finalmente, se presentan dos primeros Anexos con documentos breves con los elementos clave sobre buenas prácticas (que incluye una descripción didáctica de los Convenios de Administración por Resultados) y gestión por resultados, respectivamente, elaborados con la finalidad de orientar a los funcionarios públicos sobre las bondades de los instrumentos existentes y las ventajas de una cultura de obtención de resultados y mejora de servicios públicos. Seguidamente, se presentan otros siete Anexos con datos legales, estadísticos y descriptivos relacionados con la metodología y las entidades pertinentes, incluyendo un resumen de los elementos más importantes rescatados de las numerosas entrevistas realizadas (Anexo IX). Finalmente, en el Anexo X se muestra el detalle de las buenas prácticas identificadas, conteniendo la información relevante de cada entidad identificada y la descripción de la buena práctica existente.

I. MARCO CONCEPTUAL Y CASOS INTERNACIONALES DE CONVENIOS DE GESTIÓN

A. Marco conceptual

1. La Gestión por Resultados

- 1.1 **Antecedentes.** Los Convenios de Gestión (CG) son una herramienta importante dentro de lo que se denomina la Gestión por Resultados, concepto que a su vez surge en el marco de la “nueva gerencia pública” que se empezó a desarrollar a principios de la década de 1970 ante las crisis fiscales en los países desarrollados, y que no es más que una manera de enfrentar problemas públicos con soluciones basadas en el análisis económico, enfoque que por lo general se circunscribía al sector privado.
- 1.2 **Definición.** La Gestión por Resultados en el sector público prioriza, como su nombre lo indica, la evaluación y financiación de los resultados (*outcomes*) y no únicamente de 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 labor. Los méritos de este enfoque radican en que priorizan la prestación de los servicios y la satisfacción del ciudadano, y no meramente el cumplimiento de reglas o procesos administrativos impuestos por el mismo sector público.
- 1.3 **Ámbito.** Existen diversas definiciones de resultados al interior del complejo sector público, siendo posible definir por lo menos tres niveles analíticos diferentes: (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 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 gestión por resultados tendría que considerar la incorporación e interrelación de estos tres niveles de evaluación.
- 1.4 **Institucionalidad.** Los países que implantan esquemas de gestión por resultados optan por diversos arreglos institucionales. En ocasiones se emplea un *enfoque centralista*, implantando 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. También puede optarse por un *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 clave en la asignación de recursos facilita la influencia sobre los incentivos y comportamientos de los agentes. Finalmente, se puede adoptar un *enfoque no integrado*, implantado mayormente 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, 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 mencionados. Como se verá más adelante, el Perú se inserta dentro de este último enfoque.

- 1.5 **Desafíos.** El pasar de una gestión tradicional basada en el seguimiento de procesos e insumos hacia una gestión por resultados no es una tarea fácil de implantar en el sector público, debido no sólo a lo complejo que podría ser la adaptación 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 burocracia. Estos problemas derivan de: (i) la dificultad para medir los productos y por ende el desempeño de los funcionarios y las agencias públicas, así como la asimetría de información al interior de las entidades, y entre éstas y el ciudadano; (ii) la falta de competencia entre agencias, por ser en su mayoría servicios monopólicos, y (iii) la inflexibilidad de los controles ex-ante y, especialmente, de los sistemas de carrera pública. 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. No obstante las dificultades, las ventajas de utilizar un esquema de gestión por resultados son inmensas en cuanto mejoran la eficiencia y calidad del gasto público y toman al ciudadano como el eje central de la actividad del Estado. Como se verá más adelante, los países que implantan este esquema muestran resultados alentadores.

2. Los Convenios de Gestión

- 1.6 **Concepto.** Una de las herramientas clave de la gestión por resultados son los convenios de gestión. Se trata de convenios o acuerdos que incluyen compromisos e incentivos para una mejor gestión basada en resultados. En general, los CG identifican algunas metas (resultados) cuantificables en un período determinado de tiempo, cuyo cumplimiento genera recompensas y el incumplimiento ocasiona castigos. El acuerdo se enmarca dentro de la teoría del principal-agente, en vista de que 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). Debe recalcar que los CG como instrumento para la gestión por resultados es pertinente cuando las metas incluidas se refieren precisamente a resultados de la gestión pública, toda vez que en teoría se pueden suscribir CG con metas sobre procesos, por ejemplo, que no apuntarían en la dirección prevista hacia resultados.
- 1.7 **Características.** De acuerdo al enfoque adoptado, los CG pueden ser obligatorios o voluntarios. Por lo general, cuando se trata de un enfoque centralista o presupuestario, existe cierta obligatoriedad normativa o legal para que las entidades públicas se incorporen al sistema, por lo que la suscripción de CG

también es obligatoria y se convierte así en un requisito más para participar del sistema. En cambio, cuando se trata de un enfoque no integrado, la suscripción de los CG suelen ser voluntaria por lo que el ente rector se preocupa particularmente por crear los incentivos para generar una demanda por esta herramienta².

- 1.8 Los CG 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 o en todo caso de su obligatoriedad. De este modo, las probabilidades de éxito de los CG serán mayores en la medida en que se cuente tanto con un proceso presupuestario en el cual se identifiquen indicadores y metas a alcanzar, ya sea en términos de productos o resultados³, como con niveles aceptables de flexibilidad gerencial para la toma de decisiones y optimización de procesos. Aún superados esos obstáculos, el éxito final de los CG debe medirse en cuanto se conviertan en instrumentos para la “gestión del desempeño basado en resultados”, es decir, en la medida en que la información contenida en los indicadores de desempeño se refiere a resultados para la prestación de servicios y se utilice para aprender y tomar decisiones en un nivel estratégico, i.e., cuando se convierten en una verdadera herramienta de gestión.
- 1.9 Los indicadores de desempeño y sus respectivas metas en los CG 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 CG. En tal sentido, los CG deben necesariamente de incluir indicadores de resultados, o por lo menos de productos, para que realmente se constituyan en una herramienta para la gestión por resultados.
- 1.10 En cuanto a los incentivos, éstos en ocasiones incluyen un elemento monetario aplicable a los trabajadores que hacen posible el cumplimiento de los indicadores, aunque también es posible definir otros incentivos que faciliten la participación de las entidades y el cumplimiento de las metas establecidas en los esquemas de CG.

² Sin embargo, aún cuando se trate de un enfoque no integrado en el nivel nacional, es posible que algún sector específico trabaje en la práctica como si fuera un esquema centralista, donde el ente rector es la cabeza del ministerio. En tal caso, la suscripción de CG pudiera ser obligatoria dentro del sector.

³ A los que se le conoce como presupuesto por productos o presupuesto por resultados. El presupuesto por productos deja de lado la naturaleza incremental de la mayoría de presupuestos programáticos y define 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 duplicaciones de funciones y para facilitar la evaluación de los resultados de cada instancia pública. La relación entre los insumos y sus productos no es una práctica común y trae consigo 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 *activity-based costing*; o la existencia de un sistema integrado de administración financiera que incluya los clasificadores apropiados para los productos.

En otros casos, especialmente cuando los CG son obligatorios y están enmarcados dentro de un sistema de evaluación amplio, los incentivos son prácticamente inexistentes. El tema de los incentivos es de especial importancia para esta consultoría, por lo que se profundizará en las secciones siguientes.

- 1.11 En resumen, la esencia de la “contractualización” de relaciones entre entidades con funciones en el ámbito público, es la de reducir los problemas de agencia, típicos en grandes organizaciones y acentuados cuando existen condiciones similares o producidas por fallas de mercado (monopolios) u organizaciones con estructuras muy jerárquicas. La materia sobre la que se ha usado este tipo de arreglos⁴ es muy variada, pero en todos los casos parten de una clara definición entre el agente y el principal.

B. Experiencias internacionales de Convenios de Gestión⁵

- 1.12 A continuación se presenta una breve descripción de equivalentes a CG en seis países. En todos los casos, los CG forman parte de un sistema de evaluación en el nivel nacional, ya sea con un enfoque centralista o presupuestario, por lo que se incluirá un repaso de esos sistemas para entender el contexto que sustenta y avala la implantación de los CG en esos países. Asimismo, se especificará el tipo de incentivo existente en cada caso. También debe notarse que la definición del principal y el agente puede variar entre los países, incluso al interior de un mismo país, pero que los formatos de los CG mantienen una estructura bastante similar.

⁴ La “contractualización” de relaciones se puede clasificar en: (i) **Acuerdos-marco**: fijan estrategias y prioridades entre un ministerio y una agencia. Lo firman el ministro y el responsable de la agencia. Proporciona autonomía a la Agencia para cumplir los objetivos acordados. (ii) **Contratos presupuestarios**: fijan techos de asignación presupuestaria entre hacienda y los ministerios, la asignación interna de los recursos es flexible, contra un sistema de evaluación del rendimiento. (iii) **Acuerdos de rendimiento organizativo**: se dan al interior de una organización (titular y sus órganos o jefe del órgano y su personal). Parten de los objetivos estratégicos generales de la entidad y se desagregan en objetivos operativos específicos con indicadores de resultado, a cambio de ciertas delegaciones en la conducción de las operaciones. (iv) **Contratos de rendimiento de los directivos**: precisan resultados esperados que los directivos deben lograr con la organización en un periodo de tiempo. Se aplican en Reino Unido, Noruega, Holanda y Nueva Zelanda. (v) **Acuerdos entre financiadores y proveedores**: se identifican las funciones de financiación y las de prestación en los sistemas de prestación de servicios. Los “centros productores” (hospital, escuelas) reciben financiamiento en función de la actividad que comprometen medida en factores de coste, cantidad y calidad. (vi) **Acuerdos de servicio a los usuarios de los servicios**: fijan estándares de servicio a los beneficiarios (cantidad y calidad), y canales de reclamo y compensación en caso de incumplimiento. Francia, Italia, el Reino Unido, Dinamarca y Estados Unidos. *Echebarría, Koldo (2001) Estrategias de cambio y contratos de gestión*

⁵ Gran parte de la información proviene de consultorías realizada por GOVERNA (www.governa.com.pe), de estudios del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- (www.clad.org.ve) y del documento *Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation System in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay*, preparado por Ariel Zaltsman para la serie *Evaluation Capacity Development ECD Working Paper Series 16*, de mayo 2006, del *Independent Evaluation Group* del Banco Mundial..

1. Reino Unido

- 1.13 El Reino Unido ha venido trabajando con el enfoque de la gestión por resultados desde hace varias décadas, ensayando e implementando una serie de herramientas que se complementan con un servicio civil que ha interiorizado esta manera de hacer gestión pública. Una de estas herramientas es el denominado Acuerdo de Servicio Público (*Public Service Agreements - PSA*), el cual se instituyó en 1998 como parte integral dentro del marco del gasto público con el objetivo de asegurarse que la prestación de los servicios públicos respondan efectivamente a la demanda ciudadana y que se obtengan resultados a cambio de los recursos gastados⁶. Este instrumento sirvió para pasar de un análisis de insumos a uno de productos y resultados.
- 1.14 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.
- 1.15 Los PSA son convenios para un lapso de tres años y en 2004 se acordaron entre el Tesoro y los 20 principales departamentos (ministerios) o programas del gobierno central⁷. 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 anual nacional. A continuación, se presenta un ejemplo (en inglés) de un PSA acordado en 2004 entre el Tesoro y el departamento de impuestos del Reino Unido.

⁶ La explicación oficial y descripción de los PSA que aquí se ha resumido y traducido, se encuentra en el enlace http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A6F/45/sr04_psa_ch1.pdf

⁷ 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

HM REVENUE AND CUSTOMS

2004 Spending Review PSA

AIM

Administer the tax and customs control systems fairly and efficiently and make it as easy as possible for individuals and businesses to understand and comply with their obligations and receive their tax credit and other entitlements.

OBJECTIVES AND PERFORMANCE TARGETS

Objective I: Improve the extent to which individuals and businesses pay the amount of tax due and receive the credits and payments to which they are entitled.

1. By 2007-08, reduce the scale of VAT losses to no more than 11% of the theoretical liability.

2. By 2007-08:

- reduce the illicit market share for cigarettes to no more than 13%;
- reduce the illicit market share for spirits by at least a half; and
- hold the illicit market share for oils in England, Scotland and Wales at no more than 2%.

3. By 2007-08, reduce underpayment of direct tax and national insurance contributions due by at least £3 billion a year.

4. By 2007-08, increase the percentage of individuals who file their Self-Assessment returns on time to at least 93%.

Objective II: Improve customer experience, support business and reduce the compliance burden.

Objective III: Strengthen frontier protection against threats to the security, social and economic integrity and environment of the United Kingdom in a way that balances the need to maintain the UK as a competitive location in which to do business.

WHO IS RESPONSIBLE FOR DELIVERY?

Under existing arrangements the Boards of Inland Revenue and HM Customs and Excise are accountable to the Chancellor of the Exchequer. The Paymaster General and the Economic Secretary to the Treasury are responsible for delivering this PSA. In Budget 2004, the Chancellor announced the creation of a single integrated tax department, HM Revenue and Customs. Once the new department has been established, ministerial responsibility for delivering this PSA will be announced. The Paymaster General and the Economic Secretary to the Treasury are also responsible for delivering the HM Revenue and Customs contribution towards the Chancellor's Departments agreed efficiency target set out in the Chancellor's Departments chapter of the 2004 Spending Review White Paper.

1.16 Con respecto de los indicadores⁸, los PSA van apoyados de dos documentos clave. Por un lado, se preparan Notas Técnicas en las que se describe la manera en que se van a medir los avances y resultados comparados con las metas establecidas; ello implica la definición de líneas de base, la explicación de los conceptos empleados en los indicadores, la cobertura territorial, la definición clara de cómo se va a evaluar el éxito y la descripción de las fuentes de datos que serán utilizadas. Por otra parte, se elaboran Notas Técnicas de Eficiencia, en las cuales se especifica la manera como se va a medir las ganancias en la eficiencia, elemento que sustenta los PSA y que les permite a los departamentos hacer el seguimiento del progreso de los indicadores. Además, en el caso de algunos indicadores especialmente importantes para el gobierno, se plantean metas mínimas (*floor targets*) en zonas o áreas particulares con el fin de acercarlos al promedio nacional, es decir, para disminuir la desigualdad. La definición de los indicadores implica una extensa labor de consulta con las entidades participantes y los niveles regionales pertinentes.

1.17 Estos PSA son parte de un esfuerzo del gobierno por mejorar la prestación de servicios e informar a la ciudadanía de lo que se espera alcanzar a cambio de sus

⁸ En un principio, el número de metas sobrepasaba las 250, pero en el último ejercicio (2004) se definieron únicamente 110 metas (entre 5 y 6 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 publicadas en internet

impuestos. En este sentido, los PSA deben ser vistos como un compromiso del gobierno y de sus trabajadores, por lo cual no se contemplan incentivos particulares. En otras palabras, existe el convencimiento de que los incentivos no son necesarios en la medida de que los trabajadores públicos están en sus puestos para cumplir con las políticas nacionales y deben hacer sus labores de la mejor manera posible. Ello es distinto cuando se trata de gobiernos locales.

- 1.18 En efecto, 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 son voluntarios y se instituyeron en 2000 firmándose 20 acuerdos piloto que abarcaban el período 2001-2004 y otros 126 acuerdos en los años subsiguientes. 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 2004-2007. Los pasos que siguen los LPSA-2G son: (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 metas⁹. El período de negociación de los LPSA-2G tarda un máximo de ocho semanas y éstos son suscritos por las autoridades locales y representantes del Vice-Primer Ministro y de los Ministerios involucrados.
- 1.19 Los LPSA-2G tienen las mismas características que los PSA, pero incluyen un mayor detalle sobre los indicadores y metas y contienen, además, la recompensa por cumplimiento (*performance reward grant*), 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). El dinero recibido se reparte en partes iguales entre las metas estipuladas, las cuales se negocian en cada LPSA-2G y su cumplimiento se evalúa al comparar los escenarios “con acuerdo” versus “sin acuerdo”. 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. Asimismo, se contempla el otorgamiento de una recompensa adicional para los suscriptores de LPSA-2G al inicio del período (*pump-priming grant*) equivalente a 750.000 libras más 1 libra por persona, siempre y cuando el monto total no supere la tercera parte de la recompensa estimada por cumplimiento y el gobierno local justifique que este dinero se utilizará en el apoyo al cumplimiento de las metas propuestas. La racionalidad para el incentivo se deduce que es para corroborar el compromiso del gobierno central como socio del gobierno local para el logro de resultados.

⁹ Véase: http://www.communities.gov.uk/pub/92/LPSA2GBuildingonSuccessPDF120Kb_id1134092.pdf

2. Bolivia

- 1.20 En 1999 se creó el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión por Resultados (SISER) como parte de reformas para mejorar la prestación de servicios públicos y acercar el Estado a la ciudadanía. Este Sistema depende de la Dirección General de Gestión Pública (DGGP) ubicada en el Viceministerio de Coordinación Gubernamental del Ministerio de la Presidencia; asimismo, cuenta con la colaboración de la Dirección General de Coordinación Gubernamental (DGCG) también dependiente de ese Viceministerio. Un elemento del SISER son los Compromisos de Resultado (CR), en los que se identifican las principales metas a cumplir por las entidades públicas.
- 1.21 En 2000 se realizó un primer ejercicio piloto y se inscriben los primeros CR producto de una priorización de programas y proyectos importantes. Al año siguiente se emitieron las primeras directrices de formulación de CR y se estableció que cada entidad podía inscribir por entidad: 5 como mínimo y 20 como máximo, que además tengan la característica de resultado de ejecución física y financiera, verificable *in situ*. Asimismo, se estipulaba que del presupuesto de cada entidad pública se debía comprometer el 80% en inversión pública y 20% en gasto corriente. En 2003 se determinó utilizar el SISER para el seguimiento y evaluación de una parte específica del Plan de Gobierno. En noviembre de 2004 se aprobaron las Directrices de Formulación y Seguimiento de los CR para la gestión 2005, y se incorporan al SISER nuevos conceptos con la finalidad de "homogeneizar criterios, conceptos, metodologías y procedimientos".
- 1.22 Las entidades públicas sobre la base de su Plan Operativo Anual (POA) y su presupuesto institucional deben priorizar la selección de objetivos y metas, identificar las acciones necesarias que permitan lograrlos y establecer la periodicidad de ocurrencia de las mismas durante un año junto a la asignación porcentual de ejecución física y financiera mensual. En 2005, se mantuvo la priorización de los objetivos y metas más importantes del POA, pero se crearon dos agendas estratégicas con el objetivo de estandarizar las bases de datos del SISER y la recolección de información para facilitar su procesamiento, separando el análisis en: i) Ministerios y Entidades Desconcentradas y Descentralizadas y ii) Prefecturas de Departamento. La información es remitida a la DGGP o a la DGCG para después ser revisada y validada, constituyéndose en CR entre la máxima autoridad ejecutiva de la entidad y el Presidente de la República.
- 1.23 El proceso de formulación y modificaciones a los CR se lleva a cabo en distintos momentos: en las entidades ejecutoras, en la entidad rectora y, finalmente, en las instancias de coordinación. Desde las unidades ejecutoras se prioriza y sistematizan los objetivos, metas y acciones, además de identificar las fuentes de recursos y porcentajes de ejecución mensual, en orden de determinar los CR de la entidad. Desde la entidad rectora se evalúa y valida los CR remitidos por las entidades públicas, para su posterior incorporación al sistema. Una vez validados, el proceso es dinámico y de periodicidad mensual para que las entidades reporten el avance en cada uno de ellos. El sistema emite reportes periódicos orientados a

convertirse en insumos para la toma de decisiones públicas en distintos ámbitos de coordinación gubernamental y para publicaciones de difusión pública. Por último, en los ámbitos de coordinación se evalúa el cumplimiento de los CR para la toma de decisiones correctivas, constituyéndose los Gabinetes de Coordinación Económica, Social y Política.

- 1.24 Respecto de los incentivos, el sistema es de libre adscripción o utilización y no existen premios o penalizaciones por el cumplimiento o no de los CR, ni sobre el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la entidad rectora. El SISER, en general, trabaja como un sistema de seguimiento de la gestión monitoreado desde el Ministerio de la Presidencia más que uno de evaluación de resultados. Aún tiene que vincularse a los procesos de planificación, presupuesto o manejo de personal, así como a la fiscalización de la Contraloría y el Congreso. También presenta retos de carácter tecnológico y, ante un nuevo gobierno desde 2006, necesita consolidarse para impulsar un cambio de lógica en los recursos humanos, políticos y prácticas al interior de la administración.

3. Colombia

- 1.25 Por mandato de la Constitución de 1991, en 1994 se crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión (SINERGIA) en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el fin de evaluar el grado de cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y proporcionar herramientas para estimular la introducción continua de mejoras en la efectividad y la eficiencia de la gestión pública. Se trata de un enfoque centralizado a nivel ministerial. Este modelo se ha utilizado como ejemplo para implantar los sistemas similares en Bolivia y Costa Rica.
- 1.26 El componente de seguimiento de SINERGIA monitorea el nivel de cumplimiento de un conjunto de metas por parte de los Ministerios cabeza de sector y los departamentos administrativos que integran la administración pública nacional. En un comienzo, este seguimiento abarcaba tanto a los Ministerios y departamentos administrativos como a las entidades adscritas a los distintos Ministerios. A partir de 2002, SINERGIA dejó de monitorear el desempeño de estas últimas, con lo cual la cantidad total de indicadores que maneja el Sistema pasó de alrededor de 940 en 2002 a algo menos de 300 en 2004.
- 1.27 Los compromisos sobre los resultados de política sectorial a alcanzar durante cada período surgen de una negociación entre el DNP, los Ministros de cada sector, las autoridades de los departamentos administrativos y un asesor del Presidente de la República, que se produce en el marco del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Una vez definidos, estos compromisos se dan a conocer a través de los “Documentos CONPES de Compromisos” y de unas cartillas de metas que reciben una amplia difusión pública. Sobre esa base, los equipos técnicos y las autoridades de cada Ministerio y departamento administrativo definen junto a SINERGIA los indicadores a través de los cuales se habrá de medir su grado de cumplimiento con las metas comprometidas y sus

medios de verificación, y tanto la información sobre las metas comprometidas, como la descripción de los indicadores se dejan plasmadas en los llamados Planes Indicativos¹⁰. Es importante resaltar que estos Planes son una herramienta de un sistema de evaluación de la gestión, y no un instrumento desarticulado de la visión del país ni de sus sistemas administrativos. En dicho Plan se incluyen los objetivos, estrategia y programas relacionados con el PND, además de sus indicadores, línea de base, meta anual, proyectos relacionados, entidad responsable y financiación, tal como se observa en el ejemplo siguiente.

Ejemplo de Plan Indicativo Anual – sector agricultura

Objetivo PND	Estrategia PND	Programa PND	INDICADORES SIGOB, BPIN Y OTROS	Resultado 2005	Meta 2006	Meta 2007	RECURSOS ANTEPROYECTO DE INVERSIÓN 2007			Entidad Responsable	Otros Recursos	
							Nombre Proyecto(s)	\$ millones	Porcentaje		\$ millones	Fuente
Construir equidad social	Manejo social del campo	Esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural	Superficie total cultivada	4,207,882	4,723,882							

1.28 Con respecto a los incentivos, en 1997 se impulsó un cambio en su sistema a través de la introducción de los Acuerdos de Eficiencia, concebidos como compromisos tripartitos entre el Ministerio de Hacienda (a cargo de la financiación y programación del gasto), el DNP (responsable de la planeación y la evaluación de la gestión en su conjunto) y los Ministerios y entidades (encargados del diseño y la ejecución de políticas sectoriales). En virtud de esos Acuerdos, los Ministerios se comprometían a cumplir con determinadas metas anuales, a cambio de que el DNP fijara de manera inequívoca las prioridades del gasto y el Ministerio de Hacienda asegurara una mayor certidumbre sobre los recursos presupuestarios. Sin embargo, debido a las severas restricciones presupuestarias que sobrevinieron con la crisis fiscal, la aplicación de los Acuerdos de Eficiencia se volvió impracticable, y la iniciativa terminó diluyéndose. Años más tarde, la figura de los Acuerdos de Eficiencia como base de la evaluación sería remplazada por las de metas y compromisos sectoriales, lo cual conllevaría un cambio en los valores que sustentan la evaluación: del énfasis inicial en la eficiencia y el gasto se pasarían a resaltar los resultados y el impacto. Actualmente, no existen mayores incentivos para el cumplimiento de las metas más allá del reconocimiento público, lo cual debe considerarse en el marco de la obligatoriedad de la presentación de los Planes Indicativos.

1.29 Por otro lado, en Colombia también existen los Planes de Reforma Económica Territorial (PRET), que toman la forma de un convenio de gestión firmados entre el Ministerio de Hacienda y los gobiernos subnacionales. Este instrumento se creó en 1997 con la finalidad de incentivar a los gobiernos territoriales a realizar

¹⁰ Desde 2002 se cuenta con el soporte tecnológico del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados (SIGOB), que ha permitido disponer -centralizadamente y en línea- de información oportuna y mejorar la coordinación interinstitucional y ha contribuido a darles mayor visibilidad a los resultados de la gestión del gobierno. Este sistema representa un paso importante hacia un presupuesto por productos.

reformas estructurales que les permitan sanear las finanzas públicas y mejorar su gestión de cara a la población. A cambio del cumplimiento de ciertas condiciones, el gobierno central efectuaba préstamos para sanear las finanzas y apoyar el fortalecimiento institucional del gobierno subnacional. Las condiciones de estos convenios se relacionan principalmente con la racionalización del aparato administrativo y la implantación de sistemas modernos para el manejo financiero y presupuestario. En este caso, los incentivos están relacionados claramente a la posibilidad de conseguir recursos para hacer sostenibles las finanzas públicas territoriales, al tiempo que el incumplimiento de las condiciones genera la suspensión automática de desembolsos.

4. Costa Rica

- 1.30 El acercamiento para la gestión por resultados se inicia en 1994 con la creación del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), bajo la responsabilidad del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan). El SINE nace como una prioridad para la Presidencia de la República, lo que garantizaba el más alto apoyo político para su desarrollo, aunque se crea mediante un decreto ejecutivo y no una ley, lo cual le dio bastante flexibilidad para adaptarse a los acontecimientos. 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 un enfoque centralizado.
- 1.31 La evaluación estratégica ha sido el componente del SINE más desarrollado y se basó en un convenio de gestión llamado Compromiso de Resultados (CDR) hasta 2001, cuando se modificó la base legal de la administración financiera y se le reemplaza por los Planes Anuales Operativos (POA). Ambos contienen la Matriz de Desempeño Institucional (MDI) como elemento clave para la evaluación de la gestión por resultados.
- 1.32 En un principio, los CDR se suscribían entre el Presidente de la República y los responsables de las entidades públicas en el ámbito de las acciones vinculadas al PND, constituyendo así un acuerdo político con los Ministros de Hacienda y de Mideplan como garantes. En el CDR se incluían los compromisos anuales por parte de la institución y del gobierno contenidos en una MDI que describía las acciones estratégicas a evaluarse y sus indicadores, los cuales podían ser de proceso, eficacia, producto, efecto o impacto (a estos tres últimos se le denominaba genéricamente indicadores de resultados), así como el peso relativo de los indicadores, la línea de base y las metas del indicador al final del año con su respectiva escala de evaluación. A esta MDI se anexaba una Matriz de Programación con información sobre la financiación de las acciones, los responsables, las fuentes de verificación y los planes de contingencia. Como resultado del alcance de las metas y los pesos relativos, se calculaba un puntaje compuesto para cada institución.

Plantilla de la Matriz de Desempeño Institucional de los CDR

				ESCALA DE EVALUACIÓN				
ACCIÓN ESTRATÉGICA (AE)	CRITERIO DE EVALUACIÓN (CE)	PESO DEL CRITERIO (PC)	VALOR ACTUAL DEL CRITERIO (VAC)	5 EXCELENTE	4 MUY BUENO	3 BUENO	2 REGULAR	1 MALO
AE 1 AE 2 AE 3	CE 1 CE 2 CE 3	PC 1 PC 2 PC 3	VAC 1 VAC 2 VAC 3		(META)			

- 1.33 La implantación de los CDR fue gradual, iniciándose en 1996 abarcando 8 instituciones mientras que para 2001 se firmaron 27 compromisos involucrando a 43 instituciones. Al mismo tiempo, se observó una tendencia positiva hacia la medición de resultados en desmedro de los procesos; mientras que en 1999 casi todos los indicadores eran de proceso, en 2001 sólo un 25,7% eran indicadores de proceso y un 69,1% eran de resultado.
- 1.34 El ciclo de evaluación constaba de cuatro etapas. En la primera se preparaba, negociaba y firmaba el CDR, con la participación de funcionarios del SINE, la entidad y un asesor presidencial. Una vez firmados, se iniciaba 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 procedía 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 preparaba un informe final de evaluación con esta información. Finalmente, existía una etapa de rendición de cuentas bajo la cual se discutían 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.
- 1.35 A partir de 2002 entra en vigencia la Ley N° 8131 de Administración Financiera, priorizando la evaluación de resultados atados al PND. De este modo, se vincula el PND al Presupuesto Público y a los Planes Anuales Operativos (PAO) que cada entidad debe preparar. El PAO es el instrumento de programación que permite a las instituciones hacer operativo el PND e incluye la MDI con las acciones e indicadores tal como se hacía en los CDR, como se observa a continuación:




Matriz de Desempeño Institucional

Institución
Año
Cod. y nombre del Eje de Desarrollo
Cod. Y nombre del Área Temática

Cod.	Política	Cod.	Acción Estratégica	Objetivo	Cobertura geográfica	Población objetivo

Indicador	Peso	Escala de evaluación					Estimado Recursos Financieros	Funcionario Responsable
		2 Malo	4 Regular	6 Bueno	8 Muy Bueno	10 Excelente		

- 1.36 También existe una Matriz de Seguimiento Institucional con el fin de contar con un estado de avance de la ejecución de las metas programadas para el año y facilitar la toma de decisiones para corregir el avance de los programas en su cumplimiento de metas. Sobre esta base, cada seis meses se prepara el Informe de Seguimiento Institucional el cual se remite a las autoridades superiores, la Contraloría y la Asamblea Legislativa. En 2005 se evaluaron MDI correspondientes a 111 entidades (incluyendo todas las instituciones que tienen acciones en el PND) de las 311 existentes en el país, involucrando la medición de 1.175 acciones y 1.644 metas¹¹.
- 1.37 Los incentivos de los CDR o POA son prácticamente inexistentes. Su preparación y cumplimiento surgen de un mandato legal amparado en la Constitución. Más allá del reconocimiento público para aquellas entidades que cumplen sus metas, no se contemplan otros incentivos para las instituciones ni para sus trabajadores.

5. Chile

- 1.38 Este país gradualmente ha desarrollado un Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados desde inicios de la década pasada. En el siguiente Cuadro, tomado del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), se resumen los programas y herramientas diseñadas para tal fin.

¹¹ En la dirección web <http://www.mideplan.go.cr/documentos/evaluacion/informes/Cuadro-cumplimiento-metas-2005.doc> puede observarse el cumplimiento de las metas para cada institución y los puntajes compuestos. En la dirección web <http://www.mideplan.go.cr/documentos/evaluacion/matrices/matrices-institucionales.htm> se encuentran los informes de resultados de metas de todas las instituciones, incluyendo la Matriz de Evaluación de Metas.

Chile: Sistema de Control de Gestión

Instrumento	Descripción	Cobertura
Evaluación de Programas Gubernamentales	Se basa en la metodología de marco lógico. Se centra en la identificación de los objetivos de los programas y en el análisis de la consistencia del diseño y los resultados de la gestión de los mismos con sus objetivos, sobre la base de información ya existente. Su ejecución está a cargo de paneles de expertos de la sociedad civil, seleccionados a través de un concurso público.	Entre 1997 y 2003, se evaluaron 145 programas con esta metodología
Evaluaciones en Profundidad de Programas Públicos	Profundizan en aspectos que la metodología utilizada por la Evaluación de Programas Gubernamentales no permite captar. Son realizadas por instituciones externas (universidades, consultoras, etc.) y requieren mayor investigación en el terreno, recolección de información primaria, y el procesamiento y análisis de un mayor volumen de información. Insumen más tiempo y mayores costos	Hasta fines de 2003, se había evaluado bajo esta modalidad un total de 10 programas
Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)	Tienen por objeto fomentar la introducción de mejoras en la gestión a través de la vinculación entre el grado de cumplimiento de los objetivos comprometidos por la organización y una serie de incentivos. El programa cuenta con una red de expertos encargada de apoyar a la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda en el diseño y formulación de los PMG de las instituciones	En 2003, los PMGs tenían por ámbito de aplicación a 88 Servicios no desconcentrados, 89 Servicios desconcentrados o descentralizados, y 7 Servicios adscritos al PMG pero cuyos mecanismos de incentivo institucional se regían por otros cuerpos legales
Indicadores de Desempeño	Su principal objetivo es proporcionar información sobre el desempeño de las entidades públicas a los efectos de la formulación del Presupuesto Nacional, y para la toma de decisiones dentro de las propias organizaciones públicas. Evalúan eficiencia, efectividad, calidad y costo. Son propuestos por el Ministerio de Hacienda y discutidos con las instituciones afectadas. Forman parte de la información adjunta al proyecto de Ley de Presupuesto.	Durante el proceso de formulación del Presupuesto 2004, se presentaron Indicadores de Desempeño para 132 Servicios Públicos
Balance de Gestión Integral	Es el instrumento a través del cual cada institución da a conocer los resultados de su gestión anual al Congreso Nacional. La información que incluye es extraída de los otros instrumentos de evaluación, funcionando en la práctica como una de las principales instancias de vinculación entre los distintos instrumentos de evaluación	En 2003, todos los servicios públicos de la administración central
Fondo Concursable de Recursos para Prioridades Gubernamentales	Orientado a informar el proceso presupuestario y a mejorar la asignación de recursos a programas nuevos y a reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas ya existentes	El mismo se encuentra abierto a todas las instituciones públicas de la administración central. Se utilizó en la elaboración de los Presupuestos de 2001 a 2003, pero no en la del 2004 ni del 2005
Evaluación Comprehensiva del Gasto	Evalúa la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios adscritos a un Ministerio, así como la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales. Es realizada por consultores externos	Todos los Ministerios son potencialmente evaluables. Hasta octubre de 2003, se había evaluado a tres instituciones bajo esta modalidad

- 1.39 De este grupo, para esta consultoría conviene describir los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) aplicados desde 1998. 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 de gestión asociados a cada objetivo.
- 1.40 El desarrollo técnico de los PMG está bajo la responsabilidad de la Dirección de Presupuesto (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. A partir del año 2001, los

PMG se estructuran en base a un conjunto de áreas y sistemas de gestión comunes para todas las instituciones del sector público, denominado Programa Marco. Este Programa comprende etapas de desarrollo de los sistemas de gestión que lo comprenden, las que constituyen objetivos de gestión. Cada etapa es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, de modo tal que el cumplimiento de cada una se efectúa según requisitos preestablecidos.

- 1.41 Hacia 2005 se definieron cinco áreas de mejoramiento de la gestión: recursos humanos, calidad de atención a usuarios, planificación-control-gestión territorial integrada, 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 sistema (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 sistema. 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.
- 1.42 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 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.
- 1.43 En cuanto a los incentivos, 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. La Ley No 19553 de 1998 definía dos tipos de incentivos, uno institucional y otro individual. Sin embargo, los funcionarios se opusieron a la existencia de un incentivo individual basado en los resultados del proceso de calificaciones de la administración pública. Así, desde 2002 se eliminó el incentivo individual reemplazándolo por un nuevo incentivo que retribuye el desempeño colectivo por unidades de trabajo que incluya los recursos destinados al incentivo individual. La asignación por desempeño colectivo quedó ligada al cumplimiento de las metas de gestión de las diversas unidades de un servicio, sean éstas de tipo funcional o geográfico.
- 1.44 De este modo, la definición de esas metas constituyen un estímulo efectivo para superar el desempeño institucional, se formulan en un marco de participación de los funcionarios en su diseño y evaluación, y su logro se expresa en una escala que admita gradualidad en el resultado final de manera análoga al desempeño

institucional. La asignación de desempeño colectivo no es excluyente y, por tanto, beneficia en la misma proporción a todos los integrantes de una unidad de trabajo. Actualmente, se destina un 5% del presupuesto 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%.

6. México

- 1.45 En 1997 se creó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) con el fin de “contribuir a elevar la productividad de los recursos fiscales, proporcionando a las dependencias globalizadoras y a los ejecutores de programas gubernamentales, elementos para mejorar la toma de decisiones en los ámbitos de planeación y ejecución del gasto, fortaleciendo y formalizando procesos de evaluación de programas y el desempeño de los funcionarios responsables”. El SED estaba integrado por cinco elementos principales: indicadores, convenios de desempeño, encuestas a beneficiarios, auditorías de resultados y como herramienta tecnológica, el Sistema de Información Ejecutivo (SIE). Aunque el SED fue modificado en 2001, conviene describir algunas de sus características principales.
- 1.46 La definición de indicadores era el punto de partida y el elemento más importante para la incorporación de una nueva actividad o proyecto, ya que son los parámetros de evaluación del cumplimiento de la misión de los programas. Esta definición debía adecuarse al Plan Nacional de Desarrollo (PND), los planes sectoriales, y la misión y los objetivos de los programas. Para ello, se identificaban los factores críticos de éxito para el cumplimiento de objetivos y, conforme a ellos, se construía un modelo lógico para el diseño de indicadores alineados a objetivos estratégicos. Los ejecutores, que conocen los programas sustantivos, creaban grupos de trabajo para la construcción de indicadores preliminares y presentarlos a las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales de Secretaría de Hacienda (SHCP), y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) con el fin de depurarlos, validarlos y crear una versión final para cada programa clasificados en cinco dimensiones del desempeño: impacto, cobertura, calidad, eficiencia y alineación de recursos. Una vez validados, los indicadores se ponderaban tomando en cuenta la importancia relativa de cada uno de ellos. Este proceso permitía seleccionar a los más representativos para los cuales se generaban indicadores costo-efectividad, que medían la eficiencia en el uso de recursos para la generación de resultados.
- 1.47 Por su parte, los convenios de desempeño eran compromisos públicos establecidos conjuntamente con ejecutores, en donde se fijaban metas de desempeño alineadas a indicadores de resultados. Los indicadores incluidos en los convenios eran seleccionados por los ejecutores y las dependencias globalizadoras (SHCP y SFP) de un paquete de indicadores definidos para cada programa en el SIE, con fin de extraer los más relevantes y asegurar que los ejecutores respondan a las necesidades prioritarias de los programas. La definición y concertación de convenios de desempeño debía reconocer la diversidad que se tiene entre las

unidades responsables de la administración pública federal, al menos: empresas paraestatales de carácter productivo, organismos públicos descentralizados que prestan un servicio y/o otorgan apoyos a algunos sectores de la población, órganos desconcentrados, dependencias del sector central, instituciones financieras y fideicomisos. En su contenido los convenios definían los objetivos y metas, los términos de evaluación, las responsabilidades, el grado de autonomía y los incentivos y sanciones asociadas al cumplimiento de los mismos, existiendo estímulos tanto al buen desempeño y como por incumplimiento. Así, los convenios establecían acuerdos operativos bajo los cuales se eliminaban los requerimientos de información irrelevante bajo el nuevo enfoque de evaluación y se otorgaba mayor flexibilidad en la administración del presupuesto, acorde a la naturaleza y operación de cada entidad, como se verá más adelante con un ejemplo.

- 1.48 Sobre la base del SED y con herramientas similares, en 2001 se creó el Sistema de Metas Presidenciales (SIMEP) en el marco del Modelo de Innovación Gubernamental propuesto por la administración Fox, mediante el cual cada titular de las dependencias y entidades del sector público debe negociar un conjunto de metas con el mismo Presidente de la República. El SIMEP está a cargo de la Unidad de Control y Evaluación de la Administración Pública de la SFP. Así, se trata de un Sistema de alta dirección que identifica los procesos sustantivos y de alto impacto del Gobierno Federal, a efecto de establecer desafíos y retos de evaluación con base en los resultados de los ejercicios anteriores.
- 1.49 Mediante el SIMEP, el Titular del Ejecutivo Federal lleva a cabo una concertación con los titulares de las instituciones seleccionadas, las metas que serán sujetas de seguimiento y evaluación en términos de resultados, y se determinan los estándares, ponderaciones y el rango de metas a cumplir (mínima, satisfactoria y sobresaliente). Con respecto a las metas, éstas deben estar vinculadas al PND y a los Programas Sectoriales e implican acuerdos que deben cumplirse, pero también la obligación de escuchar a la ciudadanía, mediante encuestas que se aplican en distintos momentos. Las metas se refieren a tres áreas, cada una de las cuales cuenta con una ponderación particular: Resultados de Operación (60%), Buen Gobierno (20%) y Evaluación del Cliente (20%). Las metas además deben ser cuantificables, programables, proyectables y de alto impacto. Como máximo se estipula que debe haber 3 metas de Resultados de Operación para cada institución.
- 1.50 Bajo el SIMEP se realizan reportes periódicos que incluyen recomendaciones sobre el cumplimiento de metas y sobre gasto. Además, se contempla la distribución de encuestas a los ciudadanos. Los datos que deben ser reportados y que se incorporan en el sistema informático por las instituciones relativos a las metas concertadas, son los siguientes: número, descripción de indicador, meta, ponderación, fórmula del indicador, premisas, beneficios o impactos que se pretenden alcanzar con el cumplimiento de la meta, línea de base, cierre de los años anteriores, meta mínima, meta satisfactoria y meta sobresaliente del año en ejercicio, reporte de avance pronosticado por mes, unidad responsable, titular de la unidad, producto entregable intermedio y final, ubicación física.

- 1.51 Los Órganos Internos de Control, en el ámbito de sus respectivas competencias, revisan y verifican la integridad, congruencia, suficiencia y razonabilidad de la información reportada en el SIMEP. En tal sentido, para 2005 los OIC designados en cada una de las instituciones que hayan concertado Metas Presidenciales para el ejercicio 2005 deben: (i) cotejar que las metas concertadas con el Titular del Ejecutivo Federal sean las incorporadas en el SIMEP y revisar que la información de las fichas técnicas esté completa y debidamente integrada; (ii) recabar con el enlace oficial del SIMEP, las premisas de los indicadores, señaladas en las fichas técnicas que determinaron la formulación y elementos constitutivos de las metas concertadas; (iii) verificar que las cifras que reporta la institución sean las definitivas, en caso de que sean cifras preliminares, el enlace designado por la Institución ante el SIMEP, deberá inmediatamente realizar los ajustes correspondientes y notificarlos a la SFP, o en su caso explicar por qué se utilizan cifras preliminares y cómo se calcularon; (iv) revisar la oportunidad y congruencia de la información reportada en el SIMEP, así como los criterios utilizados en la determinación de los avances mensuales de cada indicador; además verificar que se expliquen claramente, en su caso, las causas de las variaciones entre el avance real y el programado en el período que se reporta; (v) revisar que la información documental que sirvió de base para elaborar el último reporte acumulado que se registró en el SIMEP, se derive de los procedimientos y sistemas de información institucionales establecidos, y que la información sea coincidente con la reportada en los distintos foros; (vi) constatar que las evidencias documentales referidas en las fichas técnicas como productos intermedios o finales soporten el avance reportado por la institución, mientras que el avance físico y financiero se podrá verificar mediante muestreo selectivo e inspecciones físicas aleatorias; (vii) verificar que el color del semáforo de cada indicador, a la fecha del reporte, esté debidamente asignado¹².
- 1.52 Una característica notoria del SIMEP es que se trata de un sistema de uso restringido, con acceso sólo para los funcionarios públicos que permite a todas las dependencias gubernamentales compartir y analizar las metas a alcanzar en la Administración Pública Federal.
- 1.53 Por otra parte, también existen convenios de desempeño entre entidades públicas y su respectivo órgano rector, como los suscritos por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Por ser de particular relevancia para esta consultoría, se transcriben los incentivos administrativos contemplados en estos convenios. Básicamente, de cumplir con las metas, la entidad bajo su control estaría exenta de pedir autorizaciones o permisos para:

¹² El color de semáforo muestra el avance en el cumplimiento del indicador de acuerdo a los siguientes criterios: Verde, cuando el avance alcanzado indique que se cumplieron las metas programadas al período revisado, o que exista la factibilidad de lograr por lo menos el compromiso establecido en la meta mínima anual del indicador concertado; Amarillo, cuando el cumplimiento de la meta mínima anual esté en riesgo de alcanzarse y sean necesarias acciones correctivas para asegurar su cumplimiento; Rojo, cuando el avance de la meta reportado al período muestre que no será posible alcanzar la meta mínima anual concertada.

- a. Convocar a licitaciones, formalizar o modificar contratos de obras públicas o de adquisiciones y realizar su ejecución, sin contar con el oficio de autorización de inversión.
- b. Determinar reducciones, diferimientos o cancelaciones de programas y conceptos de gasto, cuando ello represente la posibilidad de obtener ahorros en función de la productividad, sin afectar el cumplimiento de las metas contenidas en los programas del Centro.
- c. Efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles, mobiliario, equipo y vehículos terrestres, que resulten indispensables para el adecuado cumplimiento de los objetivos estratégicos del Centro, debiendo informar a la SHCP durante los cinco días hábiles posteriores a la emisión del acuerdo respectivo del Órgano de Gobierno.
- d. Efectuar cambios a la estructura orgánica y ocupacional siempre y cuando los movimientos se realicen una sola vez en el ejercicio, de conformidad con las disposiciones para la valuación de puestos que el Centro emita y registre ante SHCP, el cual debe ser compatible con el que se utilice en la Administración Pública Centralizada; se realicen mediante movimientos compensados dentro del capítulo de servicios personales; no alteren el monto total del presupuesto aprobado para servicios personales, ni impliquen un mayor presupuesto regularizable para ejercicios subsecuentes; no impliquen pasivos laborales para el presente ejercicio y para ejercicios subsecuentes que se deriven, entre otros, de los pagos de sueldos y prestaciones; los movimientos salariales se ajusten al tabulador de sueldos autorizados en el PEF no rebasen los límites máximos netos de estímulos aprobados en el PEF; las estructuras crezcan en áreas sustantivas y excepcionalmente en áreas administrativas; la desagregación de funciones atienda y se fundamente de manera directa en atribuciones sustantivas. Las medidas que se adopten conforme a las disposiciones aplicables, deberán informarse a la SHCP para su registro, en el plazo que establezca la misma, y se tendrán por formalmente aprobadas por dicha Secretaría en el ámbito de sus respectivas competencias.
- e. Realizar el ejercicio de su presupuesto de acuerdo con el calendario de gasto autorizado por su Órgano de Gobierno conforme a las disposiciones aplicables.
- f. Traspasar a programas prioritarios, los montos presupuestarios no devengados que se hayan generado en el ejercicio fiscal.
- g. Registrar como presupuesto devengado en estados financieros, estado presupuestal y en Cuenta Pública, los recursos comprometidos para el pago de obligaciones adquiridas por el Centro, una vez que se formalice el pedido o contrato correspondiente en el caso de adquisiciones, así como de contratación de servicios de cualquier naturaleza.

- h. Ampliar el techo presupuestal autorizado, como resultado del incremento en la captación de recursos autogenerados, y ejercerlos en el destino específico que el Órgano de Gobierno apruebe. Dicha ampliación deberá notificarse a las instancias correspondientes, en un plazo no mayor a cinco días hábiles posteriores a la expedición de los acuerdos respectivos.
- i. Ejercer, sin enterar a la Tesorería de la Federación, los ingresos captados por concepto de recuperación de seguros, fianzas, donativos y enajenación de bienes muebles, realizando para el efecto los registros presupuestales y contables a que haya lugar.
- j. Realizar, previa aprobación del Órgano de Gobierno la ocupación de las plazas vacantes que se registren.

II. LOS CONVENIOS DE GESTIÓN EN EL PERÚ

- 2.1 En el Perú se utilizan los Convenios de Gestión desde hace varios años bajo distintas modalidades, aunque no forman parte de algún sistema de evaluación nacional como es el caso de la mayoría de países. El concepto se emplea en el sector de salud desde 1994, se implantan como CG en el ahora Fondo Nacional de Financiamiento de las Actividades Empresariales del Estado (FONAFE) desde 1999, e intentan generalizarse como instrumento para la modernización de la gestión pública hacia 2002 con la Ley Marco de Modernización del Estado. Este intento resulta fallido, por lo que sectores particulares recogen la iniciativa por cuenta propia. El esquema peruano responde así a un “enfoque no integrado” de la gestión por resultados. A continuación, se presenta un resumen de los principales CG existentes en el país, incluyendo la descripción del instrumento y sus incentivos, así como un breve análisis y comentario sobre sus perspectivas¹³.

A. Acuerdos de Gestión - Ministerio de Salud

- 2.2 **Descripción.** El sector salud empieza a suscribir Acuerdos de Gestión (AG) en 1994 bajo la modalidad de contratos que se firman con las Comunidades Locales de Administración de Salud (CLAS). Esta experiencia consiste en encargar la administración de un establecimiento de salud a una organización sin fines de lucro, cuya gestión se hace conjuntamente entre la comunidad y la gerencia del establecimiento, señalándose las bases de esta cogestión en un acuerdo llamado Contrato de Administración Compartida.
- 2.3 El CLAS se compromete a cumplir los objetivos y metas trazadas en el Plan de Salud Local que se elabora a ese efecto, y su actividad es financiada principalmente con recursos del nivel central a través del Programa de Administración de Acuerdos de Gestión (PAAG) y recursos directamente recaudados. Este mecanismo es interesante en la medida en que permite una mayor flexibilidad a las comunidades y al establecimiento de salud para decidir respecto de la utilización de sus recursos, sin tener que depender de la Red de Salud ni de la Dirección Regional de Salud (DIRESA).
- 2.4 A partir de esta experiencia se explora otro tipo de acuerdo desde 1997. Sin embargo, estas iniciativas han carecido de un marco conceptual sólido y de un apoyo político consecuente, que permitiera su consolidación a través del tiempo. Una de las características principales de este instrumento, a diferencia de otros utilizados en el país, es que considera un sistema de acuerdos en cascada, en el que la DIRESA se compromete con el sector a alcanzar metas, para lo cual debe replicar el acuerdo con las redes de salud a su cargo, ya que de sus logros y de la

¹³ La información de este capítulo proviene fundamentalmente de trabajos previos realizados por GOVERNA y de entrevistas realizadas a 17 funcionarios relevantes pertenecientes a la DNPP, MINSA y FONAFE, con el detalle que se presenta en el Informe Final del Consultor 2.

calidad del servicio que brinden depende la consecución de las metas sanitarias consideradas a nivel regional. Sin embargo, se puede constatar que el instrumento ha sufrido muchas variaciones y su impacto ha sido débil y poco sostenido desde su implementación.

- 1997-1999: Se firman los primeros AG entre el Ministerio de Salud (MINSA) y 5 Hospitales y 5 Redes de Salud, los cuales consideraban una contraprestación económica (bono) de cumplirse con las metas planteadas. Sin embargo, la falta de apoyo político se tradujo en la ausencia de recursos por parte del MINSA -a través del PAAG- para cumplir con el pago del bono ese año. En 1999 se firman nuevamente AG con algunas redes de salud pero ya el instrumento se había debilitado. Además, ese año se plantearon metas demasiado exigentes que fueron imposibles de cumplir, logrando evitar de esa manera el pago del bono.
- 2002: Se retoman los AG esta vez con la voluntad de suscribirlos con las 34 DIRESA del país, estableciéndose además que los mismos debían ser replicados a nivel de todas las redes. Los indicadores considerados en estos documentos fueron similares para todas las DIRESA. Al parecer, y en oposición a lo sucedido en 1999, las metas de los indicadores fueron muy poco exigentes y se procedió a la distribución del bono a todos los directivos de las DIRESA. Por un lado, esto desvirtuó el sentido del incentivo y, por el otro, generó insatisfacción en las Redes de Salud que habían contribuido al logro de las metas de las DIRESA, ya que el bono no preveía un sistema en cascada que las beneficiara.
- 2003: Al haberse establecido un documento con prioridades sanitarias que eran recogidas por los niveles descentralizados, las distintas dependencias del MINSA quisieron aprovechar el instrumento a fin de ver en él recogidas sus propias prioridades. Así, se estableció en un primer momento que cada dependencia fijaría de 3 a 5 indicadores, pero luego al ver que el seguimiento de cada uno de ellos no sería posible y que el instrumento se volvía inmanejable, se optó por fijar 15 indicadores de orden sanitario en los AG.
- 2004 - 2005: Se firmaron AG con todos los Gobiernos Regionales. Si bien se redujo el número de indicadores, se cuestiona la utilidad del instrumento ya que año a año los indicadores varían, haciendo imposible el seguimiento a los avances en el logro de las metas sanitarias. Asimismo, la metodología para la definición de las metas puede ser cuestionada debido a la ausencia de líneas de base regionales. En cuanto al bono, éste fue considerado en los AG sólo hasta 2004.
- 2006: No se firmaron nuevos AG, sino una adenda al AG 2005 sobre las mismas prioridades e indicadores de resultado y producto, que contendrá las metas para el año 2006 y compromisos mejorados. Ello se debió a que los AG 2005 se firmaron muy tarde (inicio del II semestre 2005)

optándose así por prolongar su aplicación al período 2006 a fin que los involucrados pudieran alcanzar sus metas. Esta suerte de pausa está permitiendo al MINSA replantear el sistema de AG, y se viene trabajando una nueva directiva que incluiría no sólo indicadores sanitarios sino también de gestión, así como nuevos incentivos.

- 2.5 ***Incentivos.*** El incentivo principal para la suscripción de los AG ha sido, hasta 2004, el pago por parte del PAAG de una asignación extraordinaria para funcionarios F-4 y F-5 de las DIRESA, de acuerdo a la normatividad vigente. Dicho incentivo se entregaba cuando se obtenía un cumplimiento por encima del 80% de las metas trimestrales planteadas y en caso de un cumplimiento inferior, el MINSA, a través del equipo a cargo de la gestión de los AG, debía determinar escalas para pagar de manera proporcional a los logros alcanzados con base en los indicadores considerados. A partir de 2005, los AG ya no consideran ningún incentivo explícito. Sin embargo, la nueva directiva que regularía el proceso de AG en 2007 tiene previsto considerar ya no incentivos de carácter remunerativo, sino más bien asociados a asistencia técnica, capacitación y pasantías, entre otros.
- 2.6 ***Temas relevantes y perspectivas.*** Desde sus inicios el sistema de AG ha funcionado bajo un esquema desarticulado en el que la financiación del bono estaba a cargo del PAAG, la negociación y seguimiento en manos de la Dirección de Salud de las Personas y el proceso a cargo de la Oficina General de Planeamiento Estratégico del MINSA. Asimismo, se trata de un sistema en el que el poder de negociación de las DIRESA es casi inexistente, el incentivo no parece ser muy equitativo ni sostenible en el tiempo y el seguimiento del instrumento por parte del nivel central es débil. El MINSA ha venido explorando la posibilidad de la suscripción de un Convenio de Gestión MINSA-PCM-MEF (Ley N° 27658) que permita establecer un marco general para una posterior suscripción de CG entre el MEF y las regiones en el ámbito de la salud, que incluyeran metas acorde con los objetivos y metas del CG que sería suscrito entre los mencionados sectores. Esta iniciativa buscaría conjugar de alguna manera instrumentos de gestión por resultados que se vienen desarrollando en forma paralela en el sector público: CG-PCM, CAR-MEF y AG-MINSA. Finalmente, la nueva propuesta de AG que viene trabajando el MINSA, la cual armoniza indicadores de gestión y sanitarios, ofrece un enfoque más completo de lo que debería ser este instrumento de gestión, y al mismo tiempo se muestra más cauteloso en cuanto a los incentivos propuestos a fin de darle credibilidad al sistema y propone un trabajo de acompañamiento a la gestión de las DIRESA más intenso.

B. Convenios de Gestión - FONAFE

- 2.7 ***Descripción.*** El Estado inicia la aplicación de Convenios de Gestión en 1999 en lo que era la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE), antecesora del actual FONAFE. 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).

- 2.8 Desde 2004 los CG están normados por la Directiva de Formulación, Suscripción, Seguimiento y Evaluación de Convenios de Gestión (véase el Anexo III). A continuación se describen las principales características de estos convenios.

Cuadro 1. Convenios de Gestión – FONAFE

Objetivo	Contribuir en la mejora de la gestión de las empresas, conciliando sus intereses con los de FONAFE y del Estado, según los principios de eficacia, eficiencia y calidad.
Características	(i) contrato suscrito entre las empresas y el FONAFE; (ii) suscripción voluntaria; (iii) vinculado al Plan Estratégico; (iv) considera Indicadores de Gestión; (v) su cumplimiento da lugar a un Bono y a flexibilidad en el manejo de algún factor cuya normatividad sea flexible por parte del FONAFE y necesaria para el logro de las metas comprendidas.
Eligibilidad	Las empresas bajo el ámbito del FONAFE, con excepción de las empresas no operativas y aquellas que se encuentren en proceso de disolución y liquidación o quiebra, así como las que han sido declaradas en insolvencia por INDECOPI
Fechas límites	Para la remisión de los indicadores: 18 de marzo Para la suscripción del CG: 16 de mayo
Medición	El CG contiene objetivos y metas que se miden a través de indicadores de gestión continuos y específicos
Incentivo	Bono del Convenio de Gestión y flexibilidad en la aplicación de ciertas normas
Bono	<u>Máximo valor:</u> Puede ser el equivalente al 4,5 o 6 por ciento del rubro sueldos y salarios del presupuesto de la empresa, dependiendo de la categoría en la que se haya clasificado a la empresa. <u>Financiamiento:</u> Con el ahorro del gasto integrado de personal, y de no ser suficiente podrá ser completado con cargo a las utilidades distribuibles. Si la empresa genera utilidades distribuibles por un monto superior al bono, entonces los trabajadores recibirán sólo las utilidades. <u>Distribución:</u> Anual. Las empresas establecen libremente los criterios aplicables. Por lo general, la distribución es homogénea entre los trabajadores.
Seguimiento y Evaluación	Reportes trimestrales de seguimiento Reporte final de evaluación del cumplimiento de los indicadores de gestión (a fin de determinar si se otorgará el bono). Elaboración a cargo del órgano conformante del Sistema Nacional de Control que FONAFE comunique.
Condiciones de cumplimiento del CG	(i) Cumplir con el nivel de superavit, déficit o equilibrio económico aprobado y comunicado para el ejercicio. (ii) Lograr como mínimo el 90% ponderado de cumplimiento de metas (iii) Entregar a tiempo el Informe Final de Cumplimiento de los Indicadores de Gestión (iv) Haber levantado todas las observaciones formulados por el FONAFE con respecto a la información remitida.
Penalidades	Las empresas que no remitan a tiempo los reportes de seguimiento trimestrales o el reporte final recibirán deducciones porcentuales al monto del bono a ser distribuido, de acuerdo a lo señalado en la Directiva.

- 2.9 El FONAFE ha suscrito CG desde el año 1999 con un total de 49 entidades. En 2001, 17 de ellas pasaron al ámbito de la Dirección Nacional del Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) lo cual motivó, tal y como se verá más adelante, que se implementara un instrumento de gestión por resultados similar liderado por dicha Dirección. Así, se tiene que desde el año 2002 al 2005 el FONAFE ha firmado CG con 18 entidades -de las 69 entidades actualmente susceptibles de suscribir- y sólo dos de ellas se han mantenido en el sistema durante los 4 años (véase el Anexo IV). No se firmaron CG en 2006.

- 2.10 **Incentivos.** El incentivo principal para los suscriptores de los CG es el bono anual, el cual 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.

- 2.11 Los requisitos considerados 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.
- 2.12 El sistema permite a las empresas absoluta libertad para establecer los criterios de distribución. 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.

- 2.13 ***Temas relevantes y perspectivas.*** No se ha encontrado evidencia de una evaluación formal de los resultados de los CG de FONAFE. En las entrevistas realizadas se reconoce la utilidad del instrumento en el sentido de que las empresas por primera vez tienen la oportunidad de firmar un acuerdo que las compromete a alcanzar cierto tipo de objetivos y metas, que si bien estaban considerados en sus Planes Estratégicos, se priorizan a través del CG. No obstante, las metas a alcanzar aparentemente no son muy exigentes puesto que se plantean una vez que el presupuesto anual ya ha sido definido por lo que, en general, los compromisos del CG retoman algunas de las mismas actividades consideradas en éste y sólo hacen un poco más exigente la meta relacionada. Es decir, que no se suelen plantear nuevas actividades que ya no hayan sido previamente definidas por la entidad en el marco de su gestión institucional, sino que se les exige un mayor rendimiento con los mismos recursos en dichos rubros.
- 2.14 Si bien este instrumento pudo haber permitido en algunas empresas direccionar o priorizar esfuerzos hacia los objetivos contenidos en los CG, los funcionarios entrevistados mencionan que es difícil determinar su impacto. Ello debido a que por la naturaleza empresarial de las entidades que firman estos convenios, existe desde ya un incentivo muy poderoso que es el reparto de utilidades que motiva a los trabajadores en su desempeño laboral, y que si este monto fuese superior al bono del CG, lo sustituye. Así, se puede constatar que son prácticamente las mismas empresas las que año tras año renuevan este compromiso, más que todo por un incentivo ligado a un efecto de reconocimiento por un buen desempeño y que no se incorporan nuevas entidades.
- 2.15 Para 2006 la Dirección de FONAFE ha estimado necesario evaluar la utilidad del instrumento y reflexionar sobre la conveniencia de continuar con su aplicación, por lo que este año no se suscribieron CG. Se evalúa la posibilidad de nuevos incentivos o de modificar el destino del mismo, a fin que este no se reparta por igual a todos los trabajadores -ya que ellos ya se benefician con el reparto de utilidades- sino que se cree una especie de competencia por el incentivo para algunos trabajadores con mejor desempeño. Esta decisión ha sido motivada en parte por algunos problemas presentados en empresas donde la presión sindical es fuerte y que se muestran muy a favor de la suscripción del CG pero que consideran el bono como un derecho adquirido del trabajador complementario a su remuneración, e insisten en que éste se distribuya se cumpla o no con los compromisos pactados en el CG.

C. Convenios de Gestión - Presidencia del Consejo de Ministros

- 2.16 **Descripción.** La Ley Marco de Modernización del Estado y su reglamento señalan que la finalidad del proceso de modernización es la obtención de 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. Para ello, dicho proceso se apoyaría en la suscripción de Convenios de Gestión. Así, se faculta a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM,) en coordinación con el MEF, a suscribir CG con entidades de la administración pública central.
- 2.17 Estos convenios tripartitos tendrían una duración máxima de un año dentro de un mismo ejercicio fiscal, y su elaboración tendría que considerar lo siguiente: (i) el establecimiento de metas vinculadas al proceso de modernización y de descentralización, (ii) el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), (iii) las metas y objetivos establecidos en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM), y (iv) el establecimiento de mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía medir el desempeño institucional y la obtención de metas y objetivos establecidos. Asimismo, las entidades que soliciten su suscripción deberán contar con un Plan Estratégico y un Plan Operativo, elaborados de acuerdo a los lineamientos que dicte la PCM.
- 2.18 Por otro lado, la Resolución Suprema que apruebe el CG deberá establecer el régimen de gestión, de contrataciones y adquisiciones y del manejo presupuestario de la entidad. Dichas disposiciones serán además de aplicación para los CG intra-institucionales que de acuerdo a la normatividad que regula el proceso de modernización del Estado, podrán suscribir las entidades que hayan celebrado CG, con las oficinas, dependencias y demás niveles estructurales de su entidad.
- 2.19 En este contexto, la Ley Marco de Modernización del Estado preveía el desarrollo de “Programas Piloto de Modernización” en los sectores de la PCM y el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción incluyendo los organismos públicos descentralizados adscritos, para lo cual se suscribirían CG. Desde la Secretaría de Gestión Pública de la PCM se iniciaron las negociaciones a fin de lograr la suscripción de un Convenio PCM - MTC y otro PCM – MEF; sin embargo ninguno de ellos ha sido suscrito por el momento.
- 2.20 **Incentivos.** Se prevé un incentivo asociado a la suscripción de los CG que podría ser de tipo administrativo-gerencial, presupuestal y económico, con el objeto de mejorar los niveles de gestión y de servicio de las entidades. Sin embargo los beneficios de carácter presupuestal en ningún caso involucran la modificación de las asignaciones presupuestarias preestablecidas para la entidad. Asimismo, existen penalidades en caso de incumplimiento del CG que se traducen en la pérdida de los beneficios asociados al mismo.
- 2.21 **Temas relevantes y perspectivas.** En opinión del MEF, una de las principales razones que llevó a que no se concretaran estos CG fue que el bono de

productividad no debía tocar al personal contratado por Servicios No Personales (SNP), ya que la percepción de un bono podría ser asimilado a una vínculo laboral de dependencia, contrario a la naturaleza misma de los contratos por SNP. Al no llegarse a un punto de acuerdo en ese aspecto, las negociaciones entorno a los mencionados CG se paralizaron hasta la fecha. Actualmente, la PCM analiza la posibilidad de alinear este instrumento a la metodología desarrollada por el MEF a través de los Convenios de Administración por Resultados que suscribe con entidades de los tres niveles de gobierno, a fin de contar con un solo y único instrumento.

D. Convenios de Administración por Resultados - Dirección Nacional de Presupuesto Público

- 2.22 **Descripción.** En 2002 algunas de las entidades que se encontraban bajo el ámbito del FONAFE pasaron al espectro del manejo presupuestario de la DNPP como Entidades de Tratamiento Empresarial (ETE). Es así, y con el respaldo de la Ley Marco de Modernización del Estado que faculta al MEF a suscribir CG, que surge la iniciativa para implementar un instrumento similar al que venían firmando dichas entidades. Así, a través de la Ley de Presupuesto de 2002 se autorizó a la DNPP a suscribir convenios de gestión con ETE, así como entidades del Gobierno Central e Instancias Descentralizadas. Este instrumento tenía por objeto orientar y comprometer los esfuerzos de las entidades a fin de privilegiar la eficiencia, economía y calidad en la gestión institucional, en el sentido de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan. A partir de 2003 la Ley de Presupuesto, así como la Directiva específica que se aprueba para el proceso de formulación, suscripción y evaluación de los convenios, señalan que el instrumento a cargo del MEF era complementario a los Convenios de Gestión a que hace mención la Ley Marco de Modernización del Estado y se denominan Convenios de Administración por Resultados (CAR).
- 2.23 Entre los participantes de los CAR, además de las entidades y la DNPP se cuenta con la Contraloría General de la República (CGR), con una intervención 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. Por 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 según lo establecido en el artículo 57 del Reglamento de Organización y Funciones del 27 de marzo de 2004¹⁴.
- 2.24 A través de los años, los CAR se han regulado por la Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto Público, las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector

¹⁴ 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.

Público, así como las Directivas específicas, variando principalmente en lo que compete a su ámbito de aplicación y a la financiación del bono de productividad asociado. En el Anexo V se recogen los cambios la normatividad de los CAR en los últimos 5 años. Para 2006, las características principales de los CAR, de acuerdo a la normatividad vigente son las siguientes:

Cuadro 2. Normatividad de los CAR para 2006

Objetivo	Coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos que brindan las Entidades.
Características	(i) contrato suscrito entre entidades del sector público y el MEF; (ii) suscripción voluntaria; (iii) vinculado a los objetivos institucionales; (iv) considera compromisos e Indicadores de Desempeño; (v) su cumplimiento da lugar a un Bono de productividad.
Eligibilidad	Según la normatividad vigente, podrán suscribir CAR todas las entidades del sector público a excepción de aquellas que se encuentren bajo el régimen laboral de la actividad privada, así como la SUNASS y las Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado.
Fechas límites	Para la presentación de propuestas: 10 de marzo Para la suscripción: 30 de marzo
Medición y Evaluación	Compromisos e Indicadores de Desempeño que pueden ser de producto, insumo o resultado, así como de economía, eficiencia, eficacia y calidad. Los indicadores pueden ser continuos o específicos.
Incentivo	Bono de Productividad anual
Bono	<u>Máximo valor:</u> equivalente al 25% de una planilla de carácter mensual. <u>Financiamiento:</u> Integralmente con cargo a los ahorros de la entidad. Se encuentra prohibido el uso de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, Donaciones y Transferencias, Canon y Sobre canon y Regalías. <u>Distribución:</u> Trimestral. La distribución se hará de acuerdo a los criterios establecidos en la Directiva (por lo menos 30% entre todos los integrantes de las UO o áreas vinculadas directamente y máximo 70% a todos los trabajadores de la entidad en conjunto) y sólo tocará a los trabajadores en planilla y destacados, no incluye locadores de servicios (SNP u otros) y miembros de directorio.
Seguimiento y Evaluación	A cargo del Órgano de Auditoría Interna de la entidad y de la Controloría General de la República. Reportes de cumplimiento trimestrales
Condiciones de cumplimiento del CAR	(i) Informe favorable de verificación trimestral de la CGR que garantiza el cumplimiento de los compromisos y las metas de los indicadores. (ii) Conformidad de la DNPP sobre disponibilidad efectiva de recursos para el pago del bono de productividad
Penalizaciones	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. Asimismo, en caso de incumplimiento, el titular de la entidad puede disponer penalidades administrativas al personal.

2.25 En cuanto a su cobertura, hasta 2006 se firmaron CAR con 43 entidades del nivel nacional, 29 del nivel regional, 3 del nivel local y 54 ETE. En el Anexo VI se detalla la relación de entidades que han firmado CAR del 2002 al 2006. En general, en un inicio se privilegió la suscripción con las ETE y algunas entidades especializadas del gobierno nacional para después, en particular desde el 2005, ampliar su aplicación a entidades de los tres niveles de gobierno y restringir su aplicación principalmente en aquellas entidades que se encontraban bajo el régimen laboral de la actividad privada (reguladoras, entre otras).

2.26 **Incentivos.** El bono de productividad es el incentivo principal para que las entidades participen en los CAR, y ello se reflejó en una encuesta realizada en 2005 como parte de otra consultoría¹⁵. Su evolución muestra que se ha reducido

¹⁵ Consultoría realizada por GOVERNA para la DNPP. Otros incentivos para suscribir CAR son el deseo de introducir mecanismos de gestión por resultados en sus entidades y la posibilidad de obtener algún tipo de reconocimiento público. Por otro lado, la salida voluntaria del sistema mayormente se debe a la

el parámetro del monto a distribuir, como se señala en el cuadro siguiente. Esta reducción en muchos casos ha sido el factor determinante para la salida del sistema de muchas entidades y la no incorporación otras nuevas, ya que en opinión de algunas entidades, el esfuerzo que debe desplegar cada trabajador – análisis costo-beneficio- para alcanzar las metas no se justifican con un incentivo pecuniario tan reducido.

Cuadro 3. Evolución del Bono de Productividad

Año	Monto Máximo	Financiamiento
2002	No podrá exceder al equivalente a 1/6 del monto ejecutado en el rubro "Gastos de Personal" en el año 2001	Con el ahorro de las partidas del "Gasto Corriente". No podrá ser financiado con recursos por operaciones de crédito, donaciones e ingresos de capital.
2003	No podrá exceder el equivalente del monto de la planilla de carácter continuo del mes de enero de dicho año	Con el ahorro de las partidas del "Gasto Corriente". El bono será atendido integralmente con cargo a los Recursos Directamente Recaudados
2004	No podrá exceder el equivalente del monto de la planilla de carácter continuo del mes de enero de dicho año	Con el ahorro de las partidas del "Gasto Corriente". El bono será atendido integralmente con cargo a los Recursos Directamente Recaudados
2005	No podrá exceder el equivalente al 25% de una planilla mensual de carácter continuo del mes de enero de dicho año	Con el ahorro de las partidas del "Gasto Corriente". El bono será atendido integralmente con cargo a los Recursos Directamente Recaudados
2006	No podrá exceder el equivalente al 25% de una planilla mensual de carácter continuo del mes de enero de dicho año	Con el ahorro de las partidas del "Gasto Corriente".

- 2.27 La manera como se plantea el bono de productividad en el fondo refleja simplemente una reasignación del gasto corriente. En teoría, los ahorros generados financian el bono, pero en realidad no existen mecanismos para verificar si dichos ahorros son realmente el resultado de mejoras en la gestión, en vista de que podrían estar reflejando factores como una incapacidad para ejecutar, una sobreestimación inicial de los gastos corrientes, u otros. En este sentido, se podrían estar generando efectos perversos en la medida de que la financiación del bono depende de un ahorro no necesariamente justificado por una mejor gestión.
- 2.28 Otro problema potencial surge en el supuesto de que los CAR se sigan promoviendo a nivel de entidades no unidades ejecutoras, las que por su tamaño y características mismas de sus funciones no producen ahorros que permitan la distribución del bono de productividad. En este caso, se hace necesario identificar nuevos mecanismos para su financiación o nuevos incentivos no necesariamente pecuniarios que los hagan sostenibles. Al respecto, de las entrevista realizadas, se ha podido identificar que en 2006 en particular ha existido un incentivo adicional para las entidades que han suscritos CAR y que no ha sido explicitado en todos los Convenios¹⁶. Si bien en la práctica dichas entidades deberían financiar sus bonos con cargo a los ahorros que se produzcan en la gestión de sus presupuestos -lo cual para algunas sería imposible como en el caso de los Colegios- se ha

disminución del bono, a la posibilidad de no contar con la financiación necesaria para hacerlo efectivo así se cumplan las metas, o a lo engorroso de los procedimientos para verificar los resultados.

¹⁶ Sólo los CAR suscritos en el 2006 por entidades del nivel nacional (excepto INABEC) hacen mención al otorgamiento de recursos adicionales para la adquisición de bienes y equipos.

previsto que se les otorgará además recursos para la adquisición de bienes y equipos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, según lo establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006. La metodología aplicada por la DNPP para definir el monto que se asignará a cada entidad por concepto de equipamiento no ha sido homogénea; sin embargo, este beneficio alcanza un monto considerable y por ende motivador para la suscripción de CAR.

- 2.29 Asimismo, se ha identificado otros incentivos no explícitos que promovieron la suscripción de CAR, tales como capacitaciones especializadas dirigidas a entidades de los sectores de salud y educación. Si bien, todos estos incentivos paralelos que han sido planteados para el ejercicio 2006 no parecen ser sostenibles, se espera en la DNPP que la incorporación de estas nuevas entidades al sistema genere un efecto positivo en los sectores y permita la incorporación de nuevas entidades por un efecto de demostración.
- 2.30 ***Temas relevantes y perspectivas.*** En 2005 se realizó una evaluación profunda de los CAR, donde se identificaron las siguientes ventajas y desafíos:

Cuadro 4. Ventajas y problemas de los CAR

Ventajas
<ul style="list-style-type: none"> ■ Generación de una cultura de gestión por resultados en las entidades ■ Motivación y compromiso del personal en el cumplimiento de los objetivos institucionales ■ Introducción de procesos de evaluación del personal ■ Incremento de la transparencia y la rendición de cuentas
Problemas
<ul style="list-style-type: none"> ■ Entendimiento heterogéneo por parte de las entidades de la naturaleza y objeto de los CAR ■ El cronograma previsto para el proceso de suscripción no permiten que las actividades que resulten de los compromisos asumidos cuenten el respectivo financiamiento en el presupuesto de la entidad ■ Imposición de algunos indicadores a las entidades por parte de la DNPP o la CGR ■ Distinción entre indicadores y compromisos arbitraria y poco clara ■ La disminución del monto del bono de productividad genera desmotivación ■ Ausencia de lineamientos claros para la distribución del bono abre la posibilidad de una distribución arbitraria e injusta ■ El bono no aplica al personal que no se encuentra en la planilla de la entidad ■ Mecanismos de financiación del bono pueden generar incentivos perversos para lograr ahorro suficiente ■ La verificación del cumplimiento del CAR representa una carga administrativa considerable ■ Dificultades en la interpretación de indicadores, compromisos y en especial de su forma de cálculo y verificación ■ Incumplimiento de las obligaciones de publicidad ■ Desconocimiento por parte del personal de los mecanismos de financiamiento y distribución del bono ■ Deficientes mecanismos de solución de controversias y renegociación ■ No existe una política de sistematización de los CAR en la DNPP ni en las mismas entidades
FUENTE: Consultoría realizada por GOVERNA para la DNPP.

- 2.31 Si bien en estos cinco años se han generado capacidades en las entidades y en la DNPP en el manejo de herramientas de gestión por resultados y que, además, los funcionarios de la DNPP han acumulado conocimientos respecto a cada entidad contraparte lo cual se manifiesta en el afinamiento de los indicadores, la constantes variaciones en la normativa reflejan que la estructura y objetivos

institucionales de los CAR aún no se consolidan. Así, el grupo de entidades que han suscrito CAR es muy heterogéneo y los indicadores muestran en general una gran variabilidad año tras año, lo cual hace difícil un seguimiento efectivo del instrumento. Al respecto, debe señalarse que la entrada y salida de las entidades no tiene tanto que ver con el objetivo intrínseco del instrumento, que es la mejora en la cantidad, calidad y cobertura de los bienes y servicios que provee el sector público, sino con decisiones discrecionales por parte del MEF en restringir su ámbito de aplicación a cierto tipo de entidades, así como, en reducir el monto del incentivo pecuniario.

- 2.32 La DNPP manifiesta la voluntad de expandir la aplicación de los CAR sobre todo en las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local. Por ello, a partir de 2006 se suscriben CAR con entidades que no son necesariamente unidades ejecutoras, tales como Hospitales (17), Colegios (26), Comisarias (11) y Municipalidades Provinciales (3). Si bien esta voluntad responde a la necesidad de apoyar a entidades que cuentan con pocos mecanismos de incentivo para el cumplimiento de sus objetivos institucionales, resulta difícil que el personal de la DNPP pueda gestionar CAR de este tipo de entidades en todo el país. Aún más, la expansión de convenios con otro tipo de entidad requiere de un conocimiento mediano del “negocio” de estas entidades, con la finalidad de cerciorarse de que los indicadores y compromisos son los apropiados. La comprensible falta de conocimiento específico por parte de los sectoristas de la DNPP es una carencia identificada anteriormente y que se potencia al incluir nuevos tipos de entidades.
- 2.33 No obstante la expansión, aún no se ha definido claramente la estrategia que se requiere implementar para que esta experiencia sea exitosa considerando la heterogeneidad de entidades en los tres niveles de gobierno. Asimismo, por la característica misma del bono - financiado a través del ahorro- sería conveniente, en el marco de esta ampliación de su aplicación, evaluar los riesgos de un menor cumplimiento de las funciones, objetivos y metas propias de la entidad (no incluidas en el Convenio) en que pueden incurrir las entidades a fin de generar ahorros que le permitan la distribución del bono. Debe mencionarse, que la DNPP ha dado un paso interesante al comprometerse en los CAR 2006 –aunque únicamente para las entidades adscritas al nivel nacional – a asignar recursos al MINEDU, MININTER y MINSA para el equipamiento de las oficinas correspondientes, por la participación en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los indicadores y compromisos asumidos por las unidades suscriptoras de CAR en el sector. Por el momento no se ha podido tener mayor información respecto a dicha participación, sin embargo es un paso importante para involucrar más a los sectores, lo mismo que debería darse en el caso de las entidades adscritas presupuestariamente al nivel regional pero que funcionalmente dependen de los sectores. Es de esperar que las conclusiones de esta consultoría colaboren con resolver estos temas
- 2.34 Algunos lineamientos considerados por la DNPP respecto al proceso actual (y futuro) de formulación, suscripción y evaluación de CAR son:

- a. **Entidades de Tratamiento Empresarial.** La Ley de Presupuesto para 2006 señala que las entidades que se encuentren bajo el régimen laboral de la actividad privada no podrán suscribir CAR, lo cual deja de lado a las ETE. Sin embargo, se hace una excepción en el caso de las Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). En opinión de los sectoristas esta decisión ha sido motivada por presiones en el Congreso de la República, ya que se estimaba que los CAR eran una excusa para incrementar los sueldos del personal de las entidades reguladoras, tomándose una decisión radical que afecta a entidades para las cuales el CAR venía teniendo un impacto interesante, en tanto mecanismo motivador y de prestigio institucional. Por otro lado, los CAR no pueden ser suscritos por entidades que presenten pérdidas, sin embargo, esta decisión debería ser reevaluada a fin de utilizar este instrumento como un incentivo importante con la capacidad de revertir la situación en dichas entidades.
- b. **Entidades del Gobierno Nacional y Regional.** Desde 2006 se han incorporado al sistema de CAR hospitales e instituciones educativas como resultado de un esfuerzo de promoción por parte de la DNPP. Sin embargo, las coordinaciones tanto con los respectivos sectores como entre los sectoristas del nivel nacional y regional, no ha sido muy estrecha, considerando el poco tiempo que se tuvo para la negociación de los CAR desde la publicación de la Directiva. Así, se tiene que los indicadores contenidos en los CAR de colegios que dependen del nivel regional difieren bastante de aquellos considerados por el Ministerio de Educación en las negociaciones realizadas con los colegios adscritos al nivel nacional. Asimismo, la CGR vienen identificando desde ya dificultades para la medición de los indicadores planteados, ya que el sector, y más aún a nivel de las instituciones educativas, no cuenta con una cultura de evaluación del desempeño ni con líneas de base. En el caso del sector salud, para el proceso de formulación y negociación de los CAR con Hospitales, se llevó a cabo una reunión liderada por el sector, con todos los Hospitales tanto del nivel nacional y regional, a fin de establecer los indicadores que podrían ser considerados en los acuerdos. De esta manera, estas entidades tuvieron un proceso más coordinado y coherente, aunque poco margen de maniobra para la negociación de los indicadores. Debe tenerse en cuenta que una de las razones principales para la suscripción de CAR por parte de estas entidades, que en algunos casos no generarán ahorros en su gestión, es que el sector o el Gobierno Regional, se ha comprometido en algunos casos a financiar el bono con sus Recursos Directamente Recaudados o sus Recursos Ordinarios. Asimismo, existe el compromiso de la percepción de recursos para equipamiento así como capacitaciones especializadas para el personal de las entidades que suscribieron CAR en el 2006.
- c. **Entidades del Gobierno Local.** En 2005 y 2006 se suscribieron CAR con 2 y 3 municipalidades provinciales, respectivamente. De acuerdo a las entrevistas realizadas, las razones del bajo nivel de suscripción de CAR por

parte de los Gobiernos Locales, se debe principalmente a: (i) el desconocimiento del instrumento (la Directiva es publicada muy tarde); (ii) al exceso de control por parte de la CGR; (iii) la falta de capacidades para la formulación de indicadores que les impide presentar una propuesta y/o presentar dentro de los plazos establecidos; (iv) la Directiva que restringe la aplicación de CAR a las Municipalidades con cierto nivel de ingresos. Respecto a las municipalidades que firmaron CAR en el 2005, de las entrevistas telefónicas sostenidas se tiene que el impacto ha sido positivo ya que ha permitido establecer mecanismos de medición del desempeño en la entidad y realizar un seguimiento a la consecución de resultados, así como contar con un instrumento de planeamiento hasta el momento inexistente en la entidad. Sin embargo, el bono no ha podido ser distribuido por lo general debido a problemas en la elaboración oportuna de los Reportes de cumplimiento, ya que por lo general fue difícil para la entidad recabar toda la información requerida para demostrar el cumplimiento de la metas, ello debido a la falta de registro y seguimiento de las actividades operativas. Las tres municipalidades que han firmado CAR en 2006 han seguido al pie de la letra las recomendaciones de la DNPP en materia de identificación de indicadores para este tipo de entidades. Ello es una prueba de la falta de capacidades existente en dichas entidades en materia de evaluación de desempeño, por lo que la DNPP debería considerar, a fin de difundir el instrumento en el nivel local, eventos de capacitación en la materia así como una publicación más oportuna de la Directiva.

III. BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS DE LOS CONVENIOS DE GESTIÓN

A. Enfoque metodológico

- 3.1 Para extraer lecciones aprendidas de la experiencia nacional e incorporar elementos exitosos de los casos internacionales, se utilizó una metodología basada principalmente en entrevistas y documentación proporcionada por las entidades. Si bien el análisis se centra principalmente en los CAR debido a su consistencia en el tiempo, también se recogen aspectos positivos de manera más global de la aplicación de otros CG, los cuales serán expuestos en el presente capítulo.
- 3.2 La primera etapa consistió en entrevistar a personal clave (17 personas en total) de las entidades que tienen a su cargo la implementación de los CG en el nivel nacional que son el MEF, a través de la DNPP, el FONAFE y el MINSA, a través de la Oficina General de Planeamiento Estratégico. También se recurrió a aquellas personas que por su experiencia pudieran aportar al análisis, tal como el equipo de la consultora GOVERNA que tuvo a su cargo la consultoría para la evaluación de los CAR realizada en el 2005 y el diseño de una nueva propuesta de Acuerdos de Gestión para el sector salud. Estas primeras entrevistas permitieron identificar entidades que en opinión de los entrevistados, tuvieron buenas prácticas como resultado de la aplicación del CG.
- 3.3 Los criterios básicos para la selección de las entidades a entrevistar fueron los siguientes: En el caso de los CAR, (i) lograr una muestra representativa por tipo de entidad identificada (i.e. reguladoras/supervisoras, cajas de ahorro, empresas de administración de servicios municipales, entidades del sector salud, instituciones educativas, comisarías, otras entidades del nivel nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales), (ii) que hayan respondido positivamente a las preguntas 38 y 41 de la encuesta elaborada por GOVERNA¹⁷ para la evaluación de los CAR en el 2005, y (iii) que hayan sido recomendadas por los sectoristas de la DNPP entrevistados, funcionarios del FONAFE y del MINSA así como el personal de GOVERNA. Adicionalmente, para las entidades adscritas a un sector se estimó conveniente efectuar entrevistas al personal de las oficinas del nivel central que venían participando en este proceso representando a las unidades suscriptoras (colegios, hospitales y comisarías) en los sectores de educación, salud e interior, a fin de recoger sus impresiones y obtener mayor información sobre su grado y tipo de participación en este proceso (relación agente-principal).
- 3.4 En el caso de los Acuerdos de Gestión del MINSA, se entrevistó a una entidad de acuerdo a las recomendaciones recibidas, complementando el análisis con la

¹⁷ Pregunta 38: Independientemente del grado de cumplimiento de cada objetivo, señale en qué medida los CAR han contribuido al logro de cada uno de ellos.

Pregunta 41: De acuerdo a su percepción, las principales ventajas de los CAR son (i) motivación del personal para el logro de metas claves por la existencia del bono de productividad; (ii) definición de objetivos y metas por parte de la entidades, etc.

experiencia de GOVERNA en la materia en varias regiones del país, y en el caso del FONAFE, se entrevistó a dos entidades. Así, se definió una muestra de 30 entidades, en las que se realizaron entrevistas personales y/o telefónicas a un total de 45 personas.

- 3.5 Asimismo, debido a las particularidades de una investigación basada en entrevistas, se tomaron en cuenta tres factores adicionales que surgieron del análisis previo y que pudieron corroborarse durante la investigación, toda vez que el no tomarlos en cuenta pudiera afectar la interpretación de las buenas prácticas:
- a. Algunas entidades aparentan un gran impacto positivo en la institución como resultado de la aplicación del CG, ya que les interesa suscribirlo nuevamente a fin de obtener el bono de productividad. Es decir, que en algunos casos el discurso sostenido ante el MEF difiere de lo que efectivamente se recogió en las entrevistas cuando se logró un total sinceramiento por parte de la entidad. En el mismo sentido, se pudo constatar que en algunos casos las respuestas dadas en la encuesta antes mencionada por las entidades no corresponden totalmente a la información brindada a través de las entrevistas.
 - b. Los indicadores, compromisos y metas que se plantean en los CG en la mayoría de los casos son propuestos por las mismas entidades, las cuales, a fin de recibir el bono de productividad, se cuidan de incluir en los compromisos actividades que de por sí la entidad ya tenía pensado desarrollar, a fin de asegurar la consecución de la meta (y el bono). Es decir, que el logro de dichos objetivos no siempre es un resultado directo de la suscripción del CG sino que podría ser el resultado de otras políticas internas de gestión. Por ello, las entrevistas tuvieron entre otros el objeto de identificar si las metas del CG alcanzadas con éxito, coincidían con metas previamente consideradas en los documentos de política interna de la entidad (Planes Estratégicos, Presupuesto Institucional, etc.), y que por consiguiente era muy seguro que fuesen alcanzadas con o sin CG. De esta manera, se trató de identificar el impacto real que tuvo la suscripción de CG en el mejor desempeño de la entidad.
 - c. Las entrevistas abarcaron a entidades que han firmado CG desde 1999, por lo que fue necesario ayudar a las entidades a recordar el impacto que tuvo en ese entonces el CG y asimismo, lograr identificar a las personas que estuvieron en ese entonces a cargo y que manejan la información en cuestión. En algunos casos se ha logrado ubicar a la persona pertinente, pero en otros, la rotación de personal ha hecho que “la historia se pierda” y si bien la entidad había sido recomendada para formar parte de la muestra, ya no ha sido posible identificar o reconstruir el impacto que tuvo el CG en la entidad.
- 3.6 Con todas estas consideraciones se procedió a elaborar una guía de entrevistas que se articula alrededor de los siguientes objetivos principales: (i) identificar al interlocutor, es decir asegurarse que el entrevistado tenía o había tenido a su cargo la gestión de los CG, (ii) identificar las características generales de la entidad (en

materia organizacional, gestión, principales problemas, etc), (iii) recoger opiniones respecto al impacto y utilidad del CG, (iv) identificar buenas y malas prácticas relacionadas a la aplicación del CG, y (v) recoger opiniones respecto a posibles nuevos incentivos asociados a los CG.

- 3.7 Asimismo, para extraer el máximo beneficio de las entrevistas y tratar de identificar la causalidad entre los CG y una mejor gestión de las entidades en términos de resultados, se empleó el modelo de Teoría de Programas, el cual especifica *ex-ante* una relación de causalidad entre un producto (el CG) y un resultado (mejor gestión). El punto central de esta teoría es que el evaluador establece los posibles eventos intermedios entre el producto y el resultado. En este caso, se siguió la siguiente lógica durante las entrevistas:

Suscripción de CG → cambio en la mentalidad de trabajadores → mejor gestión

Suscripción de CG → ordenamiento de procesos → mejor gestión

Suscripción de CG → aumento de incentivos → mejor gestión

Suscripción de CG → obtención de beneficios → mejor gestión

- 3.8 Este esquema simple pre-identifica algunos de los motivos que podrían originar una mejor gestión en las entidades que suscribieron CG. Los CG pueden haber originado que cambie la mentalidad de los trabajadores de la entidad en vista de que ellos interiorizan una meta cuantificable para la cual están laborando día a día, y ello a su vez redunda en una gestión por resultados exitosa. También es probable que los CG, al identificar indicadores, compromisos y asignar responsabilidades al interior de las entidades, haya servido para ordenar los procesos internos y ello haya generado una mayor eficiencia en la prestación de servicios. Una tercera hipótesis es que los CG se perciben como un incentivo poderoso para los trabajadores, quienes entonces realizan su máximo esfuerzo para alcanzar las metas. Por último, se plantea que los CG se materializaron en beneficios para las entidades (mayores recursos presupuestarios) que sirvieron a su vez para hacer más fácil la tarea y así cumplir con el próximo CG.

- 3.9 Finalmente, para definir apropiadamente el concepto de buenas prácticas, se empleó la definición utilizada por la organización Ciudadanos al Día, en su Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales¹⁸, en el que se señala que “una buena práctica gubernamental es una actividad o proceso que ha producido destacados resultados en el manejo de una organización y que puede ser replicada en otras organizaciones para mejorar su efectividad, eficiencia e innovación en beneficio de su público objetivo”.

B. Elementos importantes identificados durante el proceso de entrevistas

- 3.10 Del proceso de identificación de buenas y malas prácticas se han podido extraer conclusiones interesantes que deben ser tomadas en consideración para la mejora

¹⁸ Véase el documento en http://www.ciudadanosaldia.org/pubs/manual/Manual_BPG_VerFinal.pdf

en la efectividad de los CG, que serán desarrollados a continuación antes de mencionar las buenas y malas prácticas identificadas.

1. Elementos Generales

- 3.11 Como resultado de la investigación se ha podido identificar una serie de elementos que deben ser explicados para entender, por un lado, el tipo de buenas y malas prácticas identificadas, y por el otro, las propuestas que se harán en el siguiente capítulo para mejorar la efectividad de los convenios. En ese sentido, se mencionan temas relacionados con lo siguiente:
- a. Las *reglas de juego* no han sido claramente definidas por lo que no se cuenta con el sustento conceptual necesario para la identificación de buenas y malas prácticas que permita determinar si se obtuvieron los resultados esperados en cuanto a los objetivos que persigue en sí este instrumento de gestión.
 - b. La *relación agente-principal*¹⁹ en la mayoría de los casos no ha sido respetada, lo que ha traído consecuencias que se ven reflejadas en el impacto que ha tenido el CG en la entidad.
 - c. La *heterogeneidad* de las entidades en cuanto a su misión institucional es muy grande, sin embargo el modelo de CG es único y no considera variaciones a fin de adaptarse a cada realidad, ya sea en cuanto a la contraparte que identifica, al proceso de negociación, el tipo de indicadores que contempla, los incentivos, entre otros.
 - d. Las entidades presentan *diversos grados de desarrollo* en materia organizacional, procesos, evaluación de personal, capacidad de decisión así como en disponibilidad de recursos para el financiamiento de nuevas actividades o financiamiento del bono que son determinantes para el adecuado funcionamiento del instrumento.
- 3.12 Respecto al primer punto mencionado *-reglas de juego-* en el proceso de análisis previo al trabajo de entrevistas, así como durante el proceso mismo de entrevistas se llegó a la conclusión de que la identificación de buenas y malas prácticas requería que se plantearan supuestos que determinarían cuando la aplicación del CG había tenido o no efectos positivos o negativos en la entidad que pudieran ser rescatados como buenas o malas prácticas respectivamente. Ello porque la metodología bajo la cual se desarrollan los CG no plantea la elaboración de un diagnóstico así como líneas de base²⁰ por entidad en todos los aspectos en los que

¹⁹ La teoría de la agencia analiza las relaciones en las que una persona o entidad denominada "el principal" encarga a otra denominada "el agente", la ejecución de tareas de su interés, para lo cual le delega cierto poder de decisión.

²⁰ Si bien los indicadores señalan una línea de base, ésta es proporcionada por la entidad, lo cual en un contexto de asimetría de información pocas veces puede ser discutido por la DNPP o al CGR. Asimismo, se han identificado algunos casos en que los compromisos planteados en el CG por la entidad, en la práctica ya habían sido alcanzados o casi, y por lo tanto no representaban un real esfuerzo para la entidad.

se espera intervenir, lo cual hace difícil determinar si ha habido mejoras o si efectivamente las mejoras encontradas son un efecto directo de la aplicación del CG o es que más bien responden a otras políticas internas que se han desarrollado en paralelo. Asimismo, no se ha determinado desde las entidades que vienen impulsando el desarrollo de estos CG –MEF, MINSA, FONAFE-, claramente los objetivos que persigue el CG como instrumento de gestión pública o el impacto que se espera que tenga, por lo que no se puede medir si éstos fueron alcanzados o no, de manera a sacar conclusiones relacionadas a la adecuada aplicación del instrumento por parte de las entidades suscriptoras.

- 3.13 En cuanto a la *relación agente-principal*, en un esquema de acuerdos en los que entidades se comprometen a alcanzar ciertas metas, es necesario para asegurar un contrato en condiciones justas y contenidos coherentes, que se involucre a aquellos que manejan mejor la información para que el impacto del instrumento sea óptimo. Asimismo, el esquema de CG no debe interferir con los patrones jerárquicos de las entidades, al imponer relaciones entre dependencias que no suelen relacionarse en la práctica directamente en virtud a esquemas de supervisión predefinidos.
- 3.14 En anexo VII, se presenta un cuadro que señala por cada una de las 30 entidades entrevistadas, que en un 90% la relación agente-principal no ha sido respetada en el proceso de suscripción y negociación de los CG y menos aún en la participación para la determinación de si procede la distribución del bono. Sobre este último punto, debe mencionarse que se ha identificado distorsiones en ciertas entidades en la aplicación del instrumento, ya que han aparentado contar con los recursos suficientes para la distribución del bono y luego han solicitado apoyo al sector para la financiación de sus gastos fijos de personal. Esta situación es claro ejemplo de la asimetría de información que puede existir cuando el CG no hace intervenir al principal y la DNPP asume dicho papel. Asimismo, en el caso de algunos Organismos Públicos Descentralizados, que dependen de ministerios o poderes, no se ha involucrado al principal (por ejemplo SENASA-sector agricultura) y es la DNPP la que ha asumido el papel de principal, con los riesgos de asimetría de información que ello conlleva y en un contexto de objetivos institucionales no alineados. En estos casos, la DNPP debería actuar no como principal sino como un “habilitador” que hace posible que el CG se suscriba y que determina las reglas de juego.
- 3.15 El caso de la suscripción de CAR con colegios es otro ejemplo en el que no se cumple la relación de agente-principal. Por norma el sector educación establece jerarquías y esquemas de supervisión en los que las Direcciones Regionales de Educación a través de las UGEL administran y supervisan la labor de los colegios, sin embargo, los CAR se han firmado entre el nivel central –quién suscribe en representación del colegio- y la DNPP, excluyendo de todo el proceso a las dependencias que tienen a su cargo la supervisión de las mismas. Así en la práctica, en el caso de los colegios adscritos a Lima Metropolitana, es la oficina de presupuesto del Ministerio de Educación quien ha negociado las metas que se incluirían en los CG y se hará cargo del seguimiento de las mismas directamente,

dejando de lado a las UGEL y DRE. En el caso de los colegios adscritos a Gobiernos Regionales, la negociación se ha hecho directamente entre los colegios y la DNPP. Un esquema de CG que involucre más a las DRE y UGEL y considere es más la suscripción de CG con ellas permitiría reforzar el cumplimiento de sus rol de supervisión en la labor de los colegios, pudiéndose vincular el desempeño de esos dos niveles, a la obtención de los incentivos. Para terminar, hasta 2005 los CAR no consideraban la participación del principal en el monitoreo del convenio y dejaba las verificaciones a cargo de la CGR. Esta lógica ha convertido al CG en un instrumento de control, desvirtuando su objetivo original como instrumento de gestión.

- 3.16 La gran *heterogeneidad* de las entidades del sector público parece ser un factor que no ha sido tomado en cuenta en el diseño del instrumento. Así, se aplica la metodología de los CG de la misma manera a entidades que poseen grados de autonomía diferentes (poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, Gobiernos Regionales y Locales, Organismos Reguladores, OPDs, etc.), y que responden a un mandato constitucional, a razones técnicas o cuya autonomía es sólo relativa. En estas entidades, el margen de maniobra para la implementación de este tipo de convenio difiere y la relación con el principal debe ser analizada caso por caso a fin de asegurarse que su aplicación sea exitosa al haber comprendido las implicancias de la misma.
- 3.17 Asimismo, la misión y ámbito de las entidades suele ser muy heterogéneo, por lo que la metodología debe buscar adaptarse a ello en cuanto a la contraparte identificada (principal), las metas planteadas, los mecanismos de seguimiento y monitoreo, financiación del bono, entre otros factores, que determinan el funcionamiento de una entidad y que no pueden sólo centrarse en un objetivo de ahorro en un primer momento tal y como lo plantea el CAR. Así, existen entidades que tienen un carácter puramente administrativo (DIRESA) o de prestación de servicios (hospitales), que su misión se desarrolla en un contexto de competencia (cajas de ahorro), de regulación o de definición de políticas públicas (ministerios). Por ejemplo, si bien los hospitales que han venido suscribiendo CAR hasta el momento suelen tratar directamente con el MINSA dada la gran complejidad de los servicios que cumplen, en realidad su accionar debiera estar bajo la supervisión de la DIRESA de la que dependen, como es el caso de los establecimientos de salud y hospitales de menor complejidad adscritos a la misma zona. El CAR contempla un proceso de negociación, y a partir del 2006 también de seguimiento, en el que interviene el MINSA directamente sin hacer participar a las DIRESA que se encuentran funcionalmente vinculadas a los Hospitales, y a quienes corresponde en teoría realizar el seguimiento y supervisión de sus labores.
- 3.18 Finalmente, respecto al último punto mencionado, se ha podido extraer de las entrevistas que el impacto de los CG difiere según las características de la entidad al momento de la suscripción, las mismas que tiene relación con el *grado de desarrollo* de la entidad en temas organizacionales, de liderazgo, procesos, recursos humanos y financieros, entre otros, y que han sido recogidos en el anexo VIII.

- 3.19 Así, ciertos criterios fueron identificados como cruciales para el éxito o no del instrumento en cada una de las entidades entrevistadas, los mismos que se estima deberían ser tomados en cuenta como parte de un diagnóstico previo a cada entidad que desee suscribir un CG. A continuación se resume las principales características encontradas en entidades entrevistadas:

Cuadro 5. Características de las entidades en las que se identificaron buenas prácticas

	Sólida cultura de Planeamiento y manejo de indicadores	El CG considera únicamente metas previstas en los instrumentos de planeamiento	Existe compromiso de las autoridades	Cuenta con un Sistema de evaluación del personal	Existen otros tipos de incentivos en la entidad	Existe capacidad de ahorro para pago del bono	Personal calificado (de alta a media)	Régimen laboral	
SI	47%	35%	82%	47%	41%	65%	59%	privado	59%
NO	53%	65%	18%	53%	59%	35%	41%	público	41%

Cuadro 6. Características de las entidades en las que no se identificaron buenas prácticas

	Sólida cultura de Planeamiento y manejo de indicadores	CG considera únicamente metas previstas en los instrumentos de planeamiento	Existe compromiso de las autoridades	Cuenta con un Sistema de evaluación del personal	Existen otros tipos de incentivos en la entidad	Existe capacidad de ahorro para pago del bono	Personal calificado (alto a medio)	Régimen laboral	
SI	45%	73%	45%	55%	45%	82%	73%	privado	73%
NO	55%	27%	55%	45%	55%	18%	27%	público	27%

- 3.20 De este análisis se desprende que factores tales como el compromiso de las autoridades institucionales, la capacidad de ahorro para el financiamiento del bono así como el nivel de competencias del personal pueden ser determinantes para que se logre o no una adecuada aplicación del instrumento que se traduzca en la consecución de buenas prácticas. En el caso de las entidades en las que se ha identificado buenas prácticas, el compromiso de las autoridades de la institución fue crítico para impulsar metas que hasta el momento no habían podido ser alcanzadas y que incluso no formaban parte de los objetivos de los documentos de planeamiento. Así, a través de un elemento externo adicional como el CG asociado al incentivo, se pudo lograr metas no previstas, representando un cambio sustancial para la mejora en el desempeño institucional (i.e. una buena práctica).

- 3.21 Es necesario mencionar que, en el caso de las entidades que operan bajo el régimen laboral privado, en muchos casos se identificó que ciertas acciones incluidas en los CAR representaron cambios sustanciales para la identidad, y por lo tanto hubieran podido ser asimiladas a buenas prácticas, pero los entrevistados fueron de la opinión que así no se hubiese incluido el tema en el convenio, igual

se hubiese logrado la meta ya que formaba parte de los objetivos planteados en sus respectivos instrumentos de planeamiento, los mismos que sirven para medir periódicamente el desempeño del personal. En ese contexto, el incentivo asociado al CAR representaba un elemento motivador y de recompensa para el personal en el desempeño de todas sus labores que los incitaba a mantener los mismos niveles de eficiencia año a año, pero no fue el elemento determinante para la consecución de dichas acciones.

- 3.22 Asimismo, en el caso de algunas entidades (73%) que no tuvieron buenas prácticas se ha identificado que, por lo general, trataron de incluir en los CG metas que ya habían sido planificadas, sin tratar de aprovechar el instrumento para exigir algo más. Por ello, si bien se puede tratar de entidades que han logrado año tras año cumplir con éxito las metas consideradas en los CAR, su consecución no ha marcado un cambio sustancial en la entidad por lo que no se han encontrado buenas prácticas. No obstante, también es cierto que dado el esquema actual del proceso de negociación de los CAR – en el mes de marzo una vez que el POI y el presupuesto ya han sido cerrados- es difícil para la entidad comprometerse a metas que no hayan sido previamente planeadas y presupuestadas.

2. Especificidades identificadas a través de las entrevistas

- 3.23 Las generalidades antes expuestas se traducen en una serie de consecuencias o ineficiencias que han podido ser recogidas a través de las entrevistas y que han sido identificadas en las fases de formulación, negociación, suscripción, seguimiento y evaluación de los CG. A continuación, se mencionan los aspectos más saltantes de la investigación, que se estiman deben ser tomados en cuenta para un proceso de rediseño de los Convenios de Gestión que considere mejor la gran diversidad de entidades con la que se espera suscribir. El detalle de las experiencias recogidas a través de las entrevistas figura en el anexo IX.

a) Los CAR como instrumento de gestión

- 3.24 *Objetivos del instrumento no definidos.* La DNPP aún no ha definido cuáles son los objetivos del CAR, los mismos que de acuerdo al análisis efectuado van más allá de sólo lograr un mayor ahorro. Identificar claramente los objetivos es el primer paso para el rediseño de la metodología. Ello repercute además en la visión que tienen las entidades de este instrumento el mismo que es entendido de las siguientes maneras según las entidades entrevistadas: (i) mecanismo para la compensación de sueldos (dada las normas de austeridad), (ii) instrumento para la priorización de metas, (iii) instrumento para la mejora de la gestión o como (iv) instrumento de control.
- 3.25 *Promoción y difusión limitada de los CAR.* Se ha podido notar que la suscripción de CG tiene una estrecha relación con el nivel de compromiso o empeño que demuestre el sectorista de la DNPP en la promoción del instrumento. Asimismo, la oportunidad de la información es un aspecto crucial para lograr la suscripción

de más entidades, por lo que se debe evaluar la posibilidad de publicar con mayor anticipación la Directiva.

- 3.26 *Criterios poco claros en la definición del ámbito de aplicación de los CAR año tras año.* Los objetivos que persigue el instrumento como tal aún no están claramente definidos, por lo que decisiones tales como su ámbito de aplicación (por ejemplo excluyendo a entidades de régimen laboral privado) no parecen responder a una estrategia y son percibidas como arbitrarias.

b) Formulación, negociación y suscripción

- 3.27 *Cronograma poco conveniente y muy ajustado.* Este proceso debería llevarse a cabo a mediados del ejercicio fiscal precedente a fin de asegurarse que las metas planteadas coincidan o se enmarcan dentro de los objetivos definidos en los instrumentos de planeamientos y cuenten con el financiamiento correspondiente. Asimismo, los plazos -en particular en el caso de las nuevas entidades que quisieran incorporarse- resultan insuficientes para identificar los compromisos e indicadores y proceder a las respectivas negociaciones intra-institucionales y con la DNPP. Ello considerando además que la DNPP presenta ciertas limitaciones - más aún con el incremento de entidades suscriptores- para ocuparse de las tareas de línea vinculadas al proceso presupuestario a cargo de esta dependencia y llevar adelante el proceso de negociación y suscripción de los CAR.
- 3.28 *Poco conocimiento de la DNPP del “negocio” de cada entidad suscriptora.* Año a año se ha ido ampliando el ámbito de aplicación de los CAR a más y/o distintas entidades, sin embargo se ha podido constatar que los sectoristas no pueden apoyar el proceso o negociar los CG con un adecuado manejo de información sobre la misión de la entidad y su realidad. Ello genera riesgos de inconsistencias entre las prioridades por ejemplo de un sector y los objetivos que estima deben ser priorizados por la DNPP.
- 3.29 *Poca consistencia en los lineamientos para la definición de compromisos e indicadores.* No parece existir durante el proceso de formulación y negociación un sólo y único discurso por parte de los sectoristas en cuanto al tipo de metas que deben ser incluidas (orientadas al cumplimiento de las funciones de la entidad, a mejorar la atención del usuario, etc.); es más, la Directiva no da información al respecto por lo que se generan tensiones en el proceso de negociación entre las partes y retraso en la suscripción del CG.
- 3.30 *Compromisos e indicadores parecen perseguir objetivos similares.* En teoría, los compromisos -que se miden a través de metas cualitativas- parecerían estar orientados a una mejora de los procesos de la gestión institucional y, los indicadores -que se miden a través de metas cuantitativas- orientados a medir y evaluar el desempeño de la entidad. Sin embargo, en la práctica estos conceptos se mezclan -lo cual se puede constatar en los CG suscritos-, tal vez porque aún los sectoristas no tienen muy clara la metodología a aplicar o porque la frontera entre estos objetivos es muy pequeña. Algunas entidades asumen que los compromisos

son “impuestos” por la DNPP y que los indicadores son propuestas por la entidad, Ello crea confusión en los suscriptores y poca consistencia metodológica en el instrumento. Si éstos no persiguen objetivos distintos, debería evaluarse la posibilidad de incluir un sólo y único mecanismo de medición del cumplimiento de metas en el CG. Finalmente, el modo de evaluación de los compromisos es considerado por algunos injustos ya que éste debe ser cumplido al 100% y no en parte -a diferencia de los indicadores- para poder acceder a la obtención del bono.

- 3.31 *Dificultades para apoyar la identificación de indicadores adecuados por tipo de entidad.* Ello se da por el limitado conocimiento de la DNPP respecto a las actividades de todas las entidades que suscriben –en particular las nuevas entidades que se están incorporando como los colegios y hospitales del ámbito regional- y por la falta de una política que haga intervenir automáticamente al “principal” en el proceso de formulación y negociación. Tampoco existe un proceso de capacitación implantado y sistemático que acompañe a las entidades en el proceso de formulación de indicadores, algo sumamente necesario para el caso de las entidades recién incorporadas.
- 3.32 *Indicadores y compromisos propuestos por la DNPP.* Las entrevistas revelaron que un buen porcentaje de las metas planteadas en los CAR no eran producto de una iniciativa de la entidad sino eran introducidos en el convenio por la DNPP. Si bien ello responde a alcanzar ciertos resultados u objetivos básicos por entidad, en realidad la metodología aplicada no es clara. Se corre además el riesgo de orientar esfuerzos de las entidades en un contexto de objetivos no alineados –MEF-entidad- hacia el cumplimiento de metas que no corresponden a su proceso de planeamiento y que los pueden distraer de sus funciones y objetivos institucionales. En general esta situación parece darse por la premura en la que se realiza el proceso de formulación, que hace que las entidades se comprometan a ciertas metas sin evaluarlas detenidamente, a fin de no quedar fuera de los plazos establecidos.
- 3.33 *La veracidad de las líneas de base no es comprobada.* Al no existir un diagnóstico previo de la entidad cuando ésta decide incorporarse al sistema de CAR, es difícil para los sectoristas determinar la veracidad de las líneas de base planteadas por las entidades para cada indicador. Asimismo, la CGR en sus evaluaciones ex-post se limita a verificar el cumplimiento de la meta, más no ese tipo de distorsiones iniciales.

c) Seguimiento

- 3.34 *Ausencia esfuerzos de sistematización de los CAR.* Pese a que el instrumento se viene aplicando desde 2002, la información no ha sido sistematizada en la DNPP a fin de darle seguimiento a los avances e ir evaluando su impacto, y menos aún en cada entidad suscriptora.
- 3.35 *DNPP sólo verifica disponibilidad de recursos.* El CAR como instrumento de gestión requiere ser evaluado además en términos del impacto en la gestión de la

entidad, en la identificación de posibles efectos perversos (“hacer caja”), entre otros, que tampoco son verificados por la CGR y que permitirían mejorar el instrumento. Las labores del personal de la DNPP no permiten que le dediquen suficiente tiempo al seguimiento de los CG de las entidades, por lo que debería evaluarse si es posible seguir ampliando la suscripción de CAR a más entidades o si se requiere la conformación de un equipo *ad-hoc*.

- 3.36 *Se requiere mayor coordinación entre la DNPP y la CGR.* No existe una relación fluida entre estas entidades en cuanto al seguimiento de los CAR. Un acercamiento entre ellas permitiría una retroalimentación en información y sentar las bases de una estrategia común para la mejora y desarrollo del instrumento.
- 3.37 *No hay un seguimiento efectivo de los convenios por parte del sector.* Así los sectores intervengan en la firma del convenio, en la práctica el seguimiento que se realiza a la calidad de la aplicación del mismo, así como a la efectiva consecución de metas, son casi inexistentes. Por lo general, el sector interviene para asegurarse de que se pueda justificar la repartición del bono, y no se ocupa en aprovechar todas las potencialidades del instrumento. Sin embargo, debe mencionarse que las capacidades para darle seguimiento a este tipo de instrumento pueden ser limitadas en términos de tiempo y recursos.

d) Evaluación

- 3.38 *Problemas en la medición de la consecución de metas.* En la mayoría de casos, las deficiencias en el diseño de los indicadores y sus mecanismos de medición suelen aparecer en el momento de la verificación de la CGR cuando ya es tarde para efectuar correcciones y se suele traducir en una pérdida del bono. Ello se podría evitar a través de un mayor acompañamiento de las entidades en el proceso de formulación.
- 3.39 *No existe retroalimentación de información entre la DNPP, la CGR y la entidad.* Las entidades han señalado que no pueden disponer de los informes de verificación que elabora la CGR por lo que es difícil identificar sus fallas e ir mejorando en la aplicación del instrumento. Asimismo, algunas entidades señalaron que la relación con la DNPP no es muy estrecha en cuanto al seguimiento de las metas de sus convenios.
- 3.40 *No se cruza información presupuestaria y resultados del CAR.* Si bien el CAR trata de vincularse de alguna manera al presupuesto y se compromete a alcanzar las metas planteadas en él, no existe por parte de la DNPP un análisis sistemático que permita verificar la consistencia de la información recibida con por ejemplo elementos como las evaluaciones presupuestarias.

e) Incentivos

- 3.41 *Los incentivos no han sido explícitos para todas las entidades.* Hasta 2005, el bono de productividad era el único incentivo asociado, sin embargo desde 2006 se ha introducido recursos para equipamiento y capacitaciones, haciéndose ello

explicito sólo en algunos convenios. Cabe preguntarse cuál es la sostenibilidad de estos incentivos que han sido determinantes para la incorporación de nuevas entidades en 2006, ya que algunas de ellas son conscientes de que no podrán generar el ahorro que les permita la distribución del bono.

- 3.42 *El bono de productividad puede convertirse en un incentivo perverso.* Algunas entidades, por presiones del personal, están más preocupadas en “hacer caja” a fin de poder distribuirse el bono que en cumplir las funciones que le son propias, dejando de lado algunas de ellas para asegurarse que se contará con los recursos suficientes para el pago del bono.
- 3.43 *No se hace seguimiento a la distribución del bono.* Se ha encontrado malas prácticas en la distribución del bono que estarían desvirtuando el instrumento en ciertas entidades. Si bien la DNPP solicita los criterios de distribución por entidad existe una ausencia de lineamientos claros para su definición a lo que se suma la ausencia de verificación por parte de la CGR de su la aplicación de los mismos una vez que existe la disponibilidad de recursos.
- 3.44 *El caso de los Servicios no Personales (SNP).* Los CAR pueden convertirse en aquellas entidades en las que gran parte del personal está contratada por SNP en un elemento desmotivador que es percibido como injusto. Debería evaluarse la viabilidad de incluir elementos compensatorios.

C. Buenas y malas prácticas identificadas

- 3.45 Del empleo de la metodología señalada en la sección III.A, fue posible identificar algunas buenas prácticas en entidades que han suscrito CG, las mismas que se detallan por entidad en Anexo X. También se identificaron malas prácticas. Para aclarar los resultados, conviene señalar que, antes de iniciar las entrevistas, se definió un listado preliminar dentro del cual se esperaba se enmarcarían las buenas prácticas, de acuerdo a lo siguiente:

- **Adecuada identificación de las dos contrapartes.** Del lado del principal, es importante que exista un buen conocimiento técnico y operativo de la entidad contraparte así como la capacidad para proponer indicadores adecuados. Del lado del agente, es necesario que exista capacidad de decisión dentro de la entidad que permita la implantación de los procesos que se requieran para el cumplimiento de los compromisos e indicadores contenidos en el CG.
- **Adecuada división del trabajo dentro de la entidad para el cumplimiento del CG.** La firma del CG debe traducirse en una división y repartición de responsabilidades en más de una persona en la entidad, a fin de implicar a toda la entidad y contar con el *expertise* del personal especializado en cada tema, por ejemplo: (i) formulación, negociación y suscripción del contrato a cargo del Gerente de Planeamiento y del Gerente de Presupuesto, a fin de asegurarse que las actividades incluidas estén acorde con el Plan Operativo Institucional y que cuenten con el respectivo financiamiento; (ii) división del bono de productividad a cargo de una persona de la oficina de Recursos Humanos, y (iii) comunicación interna respecto a los compromisos y avances en el cumplimiento de los CG a cargo de otra área o persona en la entidad.
- **Adecuada identificación de indicadores en función de las necesidades de la entidad o calidad de los mismos.** Es de esperar que la mayoría de indicadores sea de resultados, para que el

instrumento sea empleado como elemento de una gestión por resultados. Si bien en un principio pueden primar los indicadores de proceso y de producto, lo ideal sería avanzar gradualmente hacia una mayoría de indicadores de resultado.

- **Publicidad y transparencia.** Por lo general, las entidades no cumplen con la obligación de publicar los aspectos relacionados al proceso de los CG que han suscrito. En ese sentido, se buscará identificar entidades que hayan desarrollado buenas prácticas en materia de publicidad y transparencia en la información, partiendo de las siguientes hipótesis:
 - a. Al interior de la entidad: cada trabajador debe saber por lo menos que (i) el CG ha sido suscrito; (ii) su papel en la entidad para el logro del CG; (iii) los incentivos relacionados; (iv) cómo lo beneficia individualmente el logro del CG; y (v) el mecanismo de repartición del bono.
 - b. Hacia afuera de la entidad: (i) por parte del principal se debería manejar un consolidado de las entidades que han suscrito CG a fin de tener sistematizada información respecto a aquellas que han cumplido con el CG, asociándolo a un factor de reconocimiento; (ii) por parte del agente, la información relacionada al CG debería estar a disposición del público (mecanismo de evaluación del personal, de distribución del bono, etc.).
- **Aplicación de un adecuado mecanismo de evaluación del personal.** La distribución del bono implica la aplicación de un sistema de evaluación de personal. Para aquellas entidades que no tienen uno, la suscripción del CG es una adecuada excusa para establecerlo y que sea acogido por el personal, ya que tiene un incentivo posible de por medio. Asimismo, si existe un adecuado mecanismo de evaluación del personal (lo cual no suele ser el caso), esto hace que el impacto de los CG en la entidad sea mayor y mejor ya que parece más justo y puede ser totalmente justificado.
- **La suscripción de CG es útil para mejorar los procesos internos de la entidad.** Se intentará identificar entidades para las cuales el cumplimiento o no de compromisos o indicadores contenidos en el CG haya permitido identificar deficiencias o adecuados procedimientos que pudieron ser corregidos o replicados en otras áreas de la entidad, permitiendo así mejorar sus procesos internos.
- **Sistematización de la información contenida en los CG.** Se buscará identificar entidades que mantenga un registro o hayan sistematizado de alguna forma el proceso de la entidad en la firma de los CG, para así poder alimentarse de esa experiencia para mejorar sus procesos internos (evolución de los indicadores, cumplimiento de los mismos, mecanismo de repartición del bono, monto de los bonos, etc.), y para asegurarse de que no se pierda información con una rotación de personal.
- **Consistencia entre el CG y los demás instrumentos de gestión.** Se analizarán los procesos de formulación del CG en la determinación de sus compromisos e indicadores, a fin de identificar la relación existente con los demás instrumentos que regulan la gestión de la entidad, tales como el POI y el Presupuesto Institucional, a fin de identificar aspectos positivos en la entidad.
- **Entidades de un mismo tipo comparten información horizontalmente.** Se buscará identificar casos en que entidades similares (hospitales, CMAC, comisarías, colegios, etc.) se reúnen para compartir información respecto a cómo definir y negociar indicadores, cómo distribuir el bono, etc. Se pueden obtener ejemplos de ello en el caso de los Acuerdos de Gestión del MINSA. El objetivo sería identificar de qué manera al compartir información entre entidades de actividad similar con la excusa del CAR se lograron mejorar procesos internos.
- **Implementación de mecanismos que atenúen desigualdades en la distribución de responsabilidades y en el bono.** Considerando que la distribución del bono va en un 30% para el personal que está directamente vinculado con el cumplimiento de las metas de los CAR y 70% se distribuye entre todo el personal, se ha generado incentivos perversos. Las oficinas luchan por conseguir que se les asigne el cumplimiento de al menos 2 indicadores contenidos en el CG. Para solucionar el problema, las entidades optan por lo general por asignar un indicador por área, y evitar la discordia. Sin embargo, esa distribución no responde necesariamente a un enfoque estratégico, ya que podría ser mejor para una entidad focalizar esfuerzos en un área, en función a las metas institucionales que se haya trazado para el año, en vez de diluir esfuerzos.

- 3.46 Sobre la base de estos supuestos se inició el proceso de entrevistas, el cual se basó particularmente en la experiencia de los CAR ya que se determinó de las entrevistas preliminares a los actores claves, que en estas entidades se habían tenido experiencias más interesantes, por su misma heterogeneidad, pudiéndose identificar en efecto buenas y malas prácticas.
- 3.47 Tal y como se ha mencionado, para efectos de este análisis se entiende como “buena práctica gubernamental a aquella actividad o proceso que ha producido destacados resultados en el manejo de una organización y que puede ser replicada en otras organizaciones para mejorar su efectividad, eficiencia e innovación en beneficio de su público objetivo”. En ese sentido, de las entrevistas realizadas a 30 entidades del sector público se identificó que la aplicación de los CAR ha generado buenas prácticas *generales o comunes* que se repiten en muchas entidades y que están relacionados al objetivo que se presume persigue este instrumento en materia de mejora de la gestión institucional. Sin embargo, estos efectos generales identificados en muchas de las entidades entrevistadas, no han sido lo suficientemente consistentes y duraderos por lo que no han sido asimilados a buenas prácticas en el presente análisis.
- 3.48 Además, se identificaron buenas prácticas *específicas* en 16 entidades que han permitido mejorar de manera evidente la eficiencia, efectividad e innovación de la institución y que podrían ser replicados en otras entidades, por lo que han sido asimiladas a buenas prácticas. Del mismo modo, este análisis ha identificado *malas prácticas* en las entidades que formaron parte de la muestra.

1. Identificación de buenas prácticas generales

- 3.49 A continuación se exponen aspectos positivos identificados como resultado de la aplicación del **instrumento CAR** en las entidades públicas:
- a. *Implantación de una cultura de medición del desempeño.* Si bien en algunas entidades no se pudieron identificar precisamente buenas prácticas, si se mencionó que el personal aprendió a medir su trabajo mediante indicadores de desempeño, y a ser premiado por un buen desempeño. Sin embargo, por lo general una vez que se deja de suscribir el CAR esa buena modalidad de gestión se suele perder, a menos que se haya implementado o reforzado algún instrumento de planeamiento existente en paralelo. Por ejemplo en SENASA, entidad que cuenta con un sólido sistema de planeamiento, la experiencia de los CAR ha servido para mejorar y precisar sus instrumentos, de tal manera que se ha incorporado en el Plan Operativo Institucional un nivel de detalle en las actividades y metas consideradas, similar al que se maneja en las fichas de indicadores de los CAR, definiendo responsabilidades por área y por trabajador. Asimismo, el bono de productividad ha sido incorporado dentro de un sistema complejo de evaluación de personal.
 - b. *Implantación de un instrumento de planeamiento en el nivel local.* A diferencia de otras entidades que vienen suscribiendo CG, para las

municipalidades firmantes el CAR se ha convertido en el único instrumento de planeamiento que parece efectivamente orientar su accionar hacia el cumplimiento de metas específicas, lo cual implica una mejora en su gestión. Al parecer, en dichas entidades los instrumentos como los planes estratégicos u operativos son meras formalidades que no guían el accionar de la entidad.

- c. *Trabajo en equipo.* Plantear metas a nivel de áreas ha logrado en algunas entidades que se refuerce el trabajo en equipo mejorando el ambiente laboral y logrando mejores resultados a través de un trabajo más coordinado. Esto se ha visto en particular en entidades que cuentan con una débil cultura de planeamiento y deficiente política de gestión del personal, tales como los gobiernos locales y las comisarías.
- d. *Mejora en la asignación de responsabilidades al interior de la entidad.* En particular en aquellas entidades que adolecen de un adecuado sistema de planeamiento y evaluación de personal, el CAR se ha constituido en un instrumento de cambio al identificar responsables para el cumplimiento de tareas. En esa misma línea, han visto traducirse los objetivos institucionales en actividades concretas.
- e. *Introducción o mejoras en el sistema de evaluación del personal.* En algunas entidades, la distribución del bono ha tenido asociada la implementación de un sistema de evaluación del personal o la mejora del sistema ya existente. Sin embargo, son muy pocas entidades, en particular las que implementaron el sistema expresamente en razón de los CAR, las que han seguido aplicándolo una vez que se dejó de suscribir el convenio. Del mismo modo, algunas entidades han procedido a sistematizar el proceso de evaluación del personal dentro del software general de administración de la entidad, o como un software aparte.
- f. *Mejoras en los procesos internos.* A fin de lograr mecanismos de medición que permitieran verificar el cumplimiento de metas, algunas entidades han logrado definir mejor sus procesos haciéndolos operativos e identificando responsables, como es el caso de las municipalidades.
- g. *Introducción de nuevos retos.* En muchos casos la DNPP ha promovido que las entidades incorporen en sus convenios compromisos o indicadores que involucren la consecución de una meta que no sea parte de las funciones o misión propia de la entidad, sino que estén más orientados a lograr una mejora en la gestión de la entidad a través de la implantación de nuevos procesos, como por ejemplo en el ámbito de los sistemas de administración e información (SIGA), en la atención al usuario, entre otros.
- h. *El bono de productividad es un elemento muy motivador del personal.* Se ha recogido de las entrevistas que para aquellas entidades que disponen de los recursos suficientes para efectuar la distribución del bono, éste se ha

constituido en un elemento que motiva al personal mejorando el clima laboral.

- 3.50 En el caso de los **Acuerdos de Gestión** del sector salud, el sistema ha estado desorganizado en el tiempo, lo que hizo difícil la identificación de buenas prácticas ya que las condiciones básicas del mismo han variado mucho a través de los años. Asimismo, considerando que el principal suscriptor de estos acuerdos ha sido las DIRESA, hubiera sido necesario realizar viajes a provincia que no fueron considerados en esta consultoría y que además no hubieran sido tan provechosos dada la gran rotación de personal que sufre este sector. En este contexto se optó por aprovechar las conclusiones del estudio realizado para el MINSA respecto a la evaluación de dichos AG y una propuesta para su reestructuración.

Algunas debilidades identificadas en el sistema de AG MINSA:

- El MINSA no cuenta con personal dedicado exclusivamente al monitoreo, seguimiento y supervisión de los Acuerdos de Gestión
- Flujo de información de productos (de la DIRESA al MINSA) irregular
- Para algunos indicadores, el contenido de las fichas de apoyo resultó insuficiente para lograr su instrumentación
- Retraso en la instrumentación de algunos indicadores
- No se ha concretado la entrega de incentivos
- En algunos casos la fijación de metas por parte de las propias DIRESA no ha respondido a criterios de tendencias o comportamientos esperados, subestimando la meta planteada e inhibiendo el esfuerzo para alcanzar un progreso en el indicador.
- Retraso e inconsistencia de la información proveniente de las DIRESA.

- 3.51 Debe señalarse que el contexto en el que se desarrollan los AG, en oposición a los CAR, es el de un sector que ya maneja en todos sus niveles instrumentos de planeamiento e indicadores, por lo que la metodología no ha sido difícil de manejar para los suscriptores. Sin embargo, el contenido de los compromisos, estrictamente sanitario, no ha apuntado a mejorar la gestión de las entidades, lo cual constituye el elemento clave si se busca alcanzar resultados sanitarios satisfactorios.
- 3.52 No obstante, más allá de que si los AG han logrado cumplir su cometido en la mejora de la salud a nivel regional, existen aspectos que debieran ser rescatados en cuanto a la metodología misma de este sistema y que pudieran ser replicados en experiencias como los CAR a nivel de las entidades suscriptoras adscritas a un sector y que tienen tanto carácter administrativo como de prestación de servicios. La experiencia de un sistema de CG diseñado en cascadas induce a la Direcciones Regionales que tienen un papel de supervisión, a realizar un constante seguimiento de la labor de las entidades a su cargo, redes y microrredes de salud, a fin de asegurarse que cumplan con sus responsabilidades, las mismas que

marcarán si se ha logrado o no los indicadores sanitarios en la región. En un sistema que funcione de manera adecuada, ello debería lograr que la DIRESA mejore su gestión a fin de permitir que los establecimientos de salud dispongan de todo lo necesario en cuanto a financiamiento, medicamentos, equipos, recursos humanos, etc., para poder cumplir con su labor.

- 3.53 En cuanto a las buenas prácticas, se ha podido constatar que algunas DIRESA hicieron llegar los beneficios del bono hasta los gerentes de las redes de salud, que son los que finalmente son responsables de la mejora en la salud de la población, aún cuando los lineamientos del MINSA no lo señalaban. Aún más, en dichas redes fue donde se pudo constatar que el AG se adoptó como herramienta de orientación de prioridades. Asimismo, la forma de organización del sector ha permitido que las entidades en el proceso de seguimiento de las metas, compartan horizontalmente información con las demás redes de salud o establecimientos de salud, referidos a la consecución de las metas.
- 3.54 En el caso de la experiencia de los **Convenios de Gestión FONAFE**, los resultados importantes se han dado casi únicamente al inicio de su aplicación, en los que se impusieron prácticamente los compromisos a las entidades a fin de asegurar que recobraran la estabilidad financiera que se había perdido por una gestión inadecuada. Así, los primeros CG suscritos estuvieron avocados a mejorar la rentabilidad de empresas que en su mayoría registraban pérdidas y donde la negociación tuvo poco lugar ya que fueron medidas impuestas por el mismo FONAFE respondiendo a políticas nacionales ya definidas. Sin embargo, en los últimos años el efecto del CG en las empresas ha sido al parecer casi inexistente, y es difícil de medir ya que el personal se encuentra naturalmente motivado por la repartición de utilidades y el CG no marca gran diferencia.

2. Identificación de buenas prácticas específicas

- 3.55 De las 30 entidades entrevistadas sólo se pudieron identificar buenas prácticas en 16 de ellas, lo que representa el 53% de la muestra, identificándose un total de 28 buenas prácticas, las mismas que han sido recogidas en Anexo X y que pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: (i) aplicación de procedimientos probados en el mercado para mejorar la gestión institucional; (ii) innovación mediante el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión institucional; y, (iii) buenas prácticas asociadas a la metodología del instrumento CAR.
- a. Dentro del primer grupo se debe destacar la implantación de sistemas de administración integrada, en particular en entidades que se pueden denominar organizaciones modernas como las entidades reguladoras y supervisoras. Este tipo de acción por lo general implica una alta inversión para la entidad, así como un compromiso total del personal a fin de lograr recoger todos los procesos en los que cada uno de los trabajadores interviene y plasmarlos en dicha herramienta.

- b. El segundo grupo contiene experiencias muy distintas en cuanto al objetivo que perseguían así como las entidades que los suscribieron, sin embargo el elemento común es que fueron diseñadas específicamente para responder a una necesidad particular de la entidad. En esta categoría de buenas prácticas se presentan experiencias relacionadas a la mejora de los sistemas de información, calidad de la atención al cliente, modernización de la entidad, entre otros.
- c. Finalmente, las experiencias del tercer grupo han sido identificadas como buenas prácticas ya que se considera fueron determinantes para la entidad suscriptora para el logro de una adecuada aplicación del instrumento y extraer el mayor beneficio del mismo. Además, se estima que estas buenas prácticas podrán ser replicadas en las entidades y que éstas podrán aprender respecto a una adecuada e inadecuada aplicación de la metodología de los CAR en el desarrollo del sistema de CG.

3. Malas prácticas identificadas

3.56 En el caso de los CAR se han podido identificar las siguientes malas prácticas:

- a. Por las presiones sindicales o del mismo personal algunas entidades están más angustiadas por “*hacer caja*” a fin de poder financiar el bono que por cumplir con sus funciones. De esa manera, podrían estarse dejando de lado el cumplimiento de funciones que son propias a la entidad a fin de generar el ahorro que permita pagar el bono. En este tipo de entidades en la que existe una fuerte presencia de los sindicatos el incentivo remunerativo puede volverse un incentivo perverso. En opinión de algunos, el CAR motiva a que la entidad trabaje por dinero, y esa no es la razón de ser de la entidad, sino la de brindar servicios, por lo que sería más adecuado plantear otro tipo de incentivos tales como capacitación y reconocimiento al buen desempeño del trabajador.
- b. *Ahorro ficticio*. Se ha detectado en el caso de algunas entidades que luego de disponer de los recursos para el financiamiento del bono con recursos directamente recaudados, solicitan ayuda al sector del que dependen para el financiamiento de sus obligaciones fijas como el pago de planillas. Las prioridades no están claras y el seguimiento no es exhaustivo.
- c. *Metas fáciles de cumplir*. En razón de la asimetría de información, algunas entidades suelen considerar en los CAR metas que saben serán fácilmente cumplidas o que es más, ya han sido cumplidas. La DNPP difícilmente puede detectar esas malas prácticas, y la CGR sólo se limita a verificar si los indicadores y compromisos planteados se cumplieron, sin mirar más allá.
- d. *Inadecuada distribución del bono*. Al no existir lineamientos claros para la definición de los criterios de distribución del bono entre el personal, ni una verificación efectiva de su adecuada aplicación, algunas entidades han tenido

conductas arbitrarias. Este es el caso de las comisarías que recibieron indicaciones del MININTER señalando que el 30% del bono debía ser distribuido entre aquellos que se encargaban directamente de la gestión del convenio, es decir las 4 personas que elaboraban los informes - Comisario, Subcomisario y uno o dos oficiales o técnicos-, y no entre aquellos que hacían posible el cumplimiento de las metas trazadas. Otras entidades, a fin de evitarse un proceso tedioso de evaluación del personal, que de por sí conlleva tensiones en la entidad, prefieren optar por una distribución equitativa del bono, faltando a los criterios de distribución que ellos mismos han aprobado para ese efecto.

- e. En el caso de los Acuerdos de Gestión del MINSA, las malas prácticas están más relacionadas al diseño mismo del instrumento y se traducen en una inadecuada distribución del bono por parte de la DIRESA a personal que no intervino directamente en la consecución de los objetivos, únicamente porque se encuentra en un nivel de dirección.
- f. Finalmente, en el caso de los CG del FONAFE se ha podido detectar presiones de carácter político por parte de los titulares de algunas empresas para lograr que desde el Ejecutivo, se haya o no cumplido con las metas, se de la luz verde para que el FONAFE les permita efectuar la repartición del bono, el mismo que se ha convertido para algunos en una suerte de derecho adquirido. Este poco impacto del instrumento, así como los conflictos generados, han llevado a que FONAFE decida reevaluarlo y suspenda su aplicación desde este año, ya que el instrumento se ha desvirtuado.

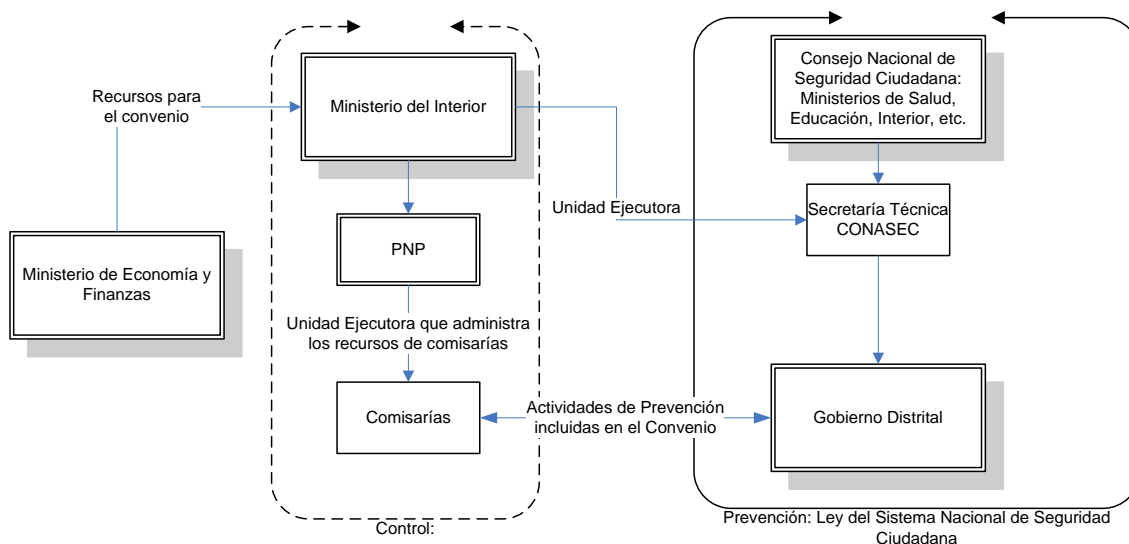
IV. PROPUESTA PARA LOS CONVENIOS DE GESTIÓN

A. Elementos a considerar para la expansión de los convenios

- 4.1 Bajo una lógica de Agente-Principal, el ciclo de vida de los convenios o contratos (diseño-negociación-ejecución-evaluación-premiación) debería estar a cargo de ambas partes ya que la existencia de un contrato supone libertad e igualdad de las partes²¹. Es innegable que existen otros *stakeholders* de un convenio, ya que ellos hacen posible la aplicación de los incentivos, regulan el sistema como un todo, o controlan su adecuado funcionamiento. Sin embargo, estas funciones no pueden sustituir las responsabilidades de las partes, ni sustituirse en ellas, puesto que ni tienen la competencia para definir las prioridades sustantivas que debería buscar el contrato (salvo que su objetivo sustantivo sea únicamente el ahorro en el caso del MEF), ni tienen el conocimiento material para asegurar la calidad del contenido del convenio o que éste efectivamente aporte al objetivo sustantivo. A estos otros *stakeholders* se les denominará en adelante “habilitadores” ya que su intervención hace posible el funcionamiento del sistema, aunque en el acuerdo mismo, su papel se circunscriba a etapas específicas. Es decir, son entidades sin cuya participación no es posible desarrollar un convenio, por lo que se les reconoce un papel preponderante en el sistema en conjunto, pero su sola participación (sin el principal) no es suficiente para que el contrato cumpla a cabalidad con la finalidad para la que se diseñó.
- 4.2 A modo de ejemplo sobre la complejidad sectorial, el gráfico siguiente esboza las relaciones existentes en el ámbito del Convenio suscritos por las Comisarías. Dichos convenios fueron impulsados como parte del proceso de modernización de la Policía Nacional del Perú que apunta a fortalecer sus relaciones con la comunidad para enfrentar las tareas de prevención. Este plan contempla una acción coordinada de las comisarías con los Gobiernos Locales, incluso asumiendo los alcaldes la función de coordinar los Comités Locales de Seguridad. Los Convenios recogen esta visión y las comisarías se comprometen a cumplir con metas propias de los planes de prevención de seguridad previstos en la legislación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a cargo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. En este caso, en el que el Convenio ha sido visto como un instrumento para implementar una política pública determinada, la intervención del sector es determinante para la fijación de objetivos, tanto como

²¹ Si bien es cierto que existen muchos tipos de contratos que reflejan distintos grados de libertad y poder entre las partes, incluso los contratos por adhesión -que sería el caso extremo- tienen un mecanismo por el cual se equipara el poder de decisión de los adherentes. Así por ejemplo, un contrato bancario para apertura de cuentas, es previamente aprobado por el ente regulador ya que se presume la desventaja de una de las partes (cliente) por desconocimiento de una actividad de gran complejidad (banco). En los contratos laborales, donde se reconoce un desequilibrio entre las partes a favor del empleador, éste se compensa con un conjunto de normas que establecen mínimos irrenunciables para el trabajador (sobre los que no es posible negociar) y las reglas en situación de conflicto presumen hechos a favor de éste (principio del in dubio pro operario).

para definir si éstos fueron cumplidos (monitoreo)²². Si el MEF se relacionara directamente con las Comisarías, toda relación de agencia se quebraría, agudizando los problemas de asimetría de información presentes en la negociación del Convenio.



4.3 Los fines a los que se pueden aplicar los contratos son múltiples, por ejemplo:

- Entre niveles de gobierno:** Para lograr la priorización de políticas nacionales en actividades que corresponde realizar a otros niveles de gobierno (competencias compartidas) que son los que tienen la decisión sobre el destino de los recursos.
- Entre un Ministerio/Gobierno Regional/Local y un Organismo dependiente de él:** Para promover prioridades de gobierno.
- Entre un titular de entidad y sus órganos,** para alinear prioridades.

4.4 Aunque el contrato puede tener muchos usos, la definición del tipo de relación Agente-Principal, y por ende la materia del convenio y la forma como ésta se define también debe considerar los grados de autonomía que tienen o requieren las entidades.

- Autónomos por mandato constitucional:** Poderes del Estado, Organismos Constitucionalmente Autónomos y Gobiernos Regionales y Locales. En estos casos el control político es ejercido directamente sobre las entidades, y su autonomía no puede ser restringida por medio de una regulación de menor rango.

²² Como se ha señalado en el párrafos 2.333 y 3.377 la debilidad sectorial para ejercer el monitoreo también viene afectando la efectividad de los convenios.

- b. **Autonomía por razones técnicas:** Organismos Reguladores. Se decide otorgarles mecanismos que amplíen su margen de autonomía técnica para evitar la captura política. En estos casos es necesario precisar cómo se ejerce la autonomía, dado que en el marco legal peruano no es posible abstraerlas del ámbito político de responsabilidad de los Ministros.
 - c. **Autonomía relativa.** La gran mayoría de los Organismos Públicos descentralizados de los tres niveles de gobierno, en tanto en ellos no se verifica otra razón para su creación que no sea de orden operativo-organizacional (especificidad técnica, volumen de operaciones, etc.).
- 4.5 Otro elemento a considerar es la **heterogeneidad** de las entidades a las que se puede aplicar un convenio. Esta heterogeneidad se manifiesta de dos formas:
- a. En la misión y ámbito en el que opera la entidad. Por ejemplo, como prestador directo de servicios monopólicos como justicia y seguridad o cuasi-monopólicos como salud y educación, en competencia como las intermediación financiera, en servicios exclusivos del Estado como la regulación o la definición de políticas públicas como los ministerios.
 - b. En la situación organizativa en que se encuentra o grado de fortaleza que tiene. Por ejemplo la existencia de sistemas de planeamiento o de información y registros, sistemas de evaluación personal consolidados, calidad y cantidad de personal, la claridad de sus objetivos y procesos desarrollados en concordancia con ellos, la capacidad operativa de sus sistemas administrativos de apoyo, el financiamiento adecuado de sus actividades, etc.
- 4.6 Considerando los elementos esbozados previamente, se pueden hacer tres recomendaciones centrales respecto del (i) ciclo del convenio y papel de los actores; (ii) clasificación o tipología de entidades en función de los grados de autonomía y los objetivos que pueden perseguir los contratos, y (iii) contenidos en función de la heterogeneidad de las entidades.

1. Ciclo del convenio y papel de los actores

- 4.7 Partiendo de que la contractualización apunta a modificar los problemas de Agencia -cuyas consecuencias se han desarrollado en los párrafos 3.13 y siguientes- se ha identificado, a partir de la revisión de los instrumentos y de las entrevistas realizadas, que en la mayoría de los casos esta relación no es respetada. Se entiende que se respeta la relación de Agente-Principal, cuando se cumple con:
- a. Los actores preponderantes en la negociación del convenio son el Agente y el Principal, es decir entidades entre las que existe un vínculo de jerarquía o relación del tipo mandante-mandatario.

- b. La negociación del acuerdo supone una capacidad de cualquiera de las partes para introducir o eliminar elementos en el acuerdo y llegar a un consenso entre las partes. Es decir que las partes tienen una posición de igualdad en la negociación, por lo que el acuerdo refleja los consensos alcanzados por ellas (no hay imposición).
 - c. El convenio es entendido como un instrumento de gestión y no de control administrativo, por lo que el peso de la supervisión recae en el principal y por ende es éste el que determina la procedencia o no de los incentivos.
- 4.8 La verificación de que lo anterior no se está dando se puede encontrar, por ejemplo, en situaciones como la imposición de metas a los agentes, la aprobación previa por parte de los principales de los bonos de reconocimiento, la definición por parte de aquéllos de los contenidos o materias a ser incorporadas en los acuerdos, la vinculación entre los contenidos de los acuerdos y las prioridades de política o gestión definidas por principal para sus agentes, etc. El cuadro siguiente resume los casos identificados, los cuales se muestran con mayor detalle en el Anexo VII y se ilustran en el Anexo IX.

Cuadro 7

Hitos en la relación Agente-Principal en el marco del Convenio	SI	NO	OTROS
Se respeta la relación en formulación y negociación	3	28	4 ²³
Principal define procedencia del incentivo	0	26	5 ²⁴
Monitoreo a cargo del principal	0	25	7 ²⁵

- 4.9 Con base en lo anterior, es razonable decir que uno de los principales retos que enfrenta la posible expansión de los CG es la determinación de papeles claros para los participantes, tanto durante el ciclo del convenio como en la gestión del instrumento (conjunto de reglas, procesos, etc. que amparan el instrumento) y de los sistemas de control administrativo. Los actores podrían asumir los siguientes papeles:

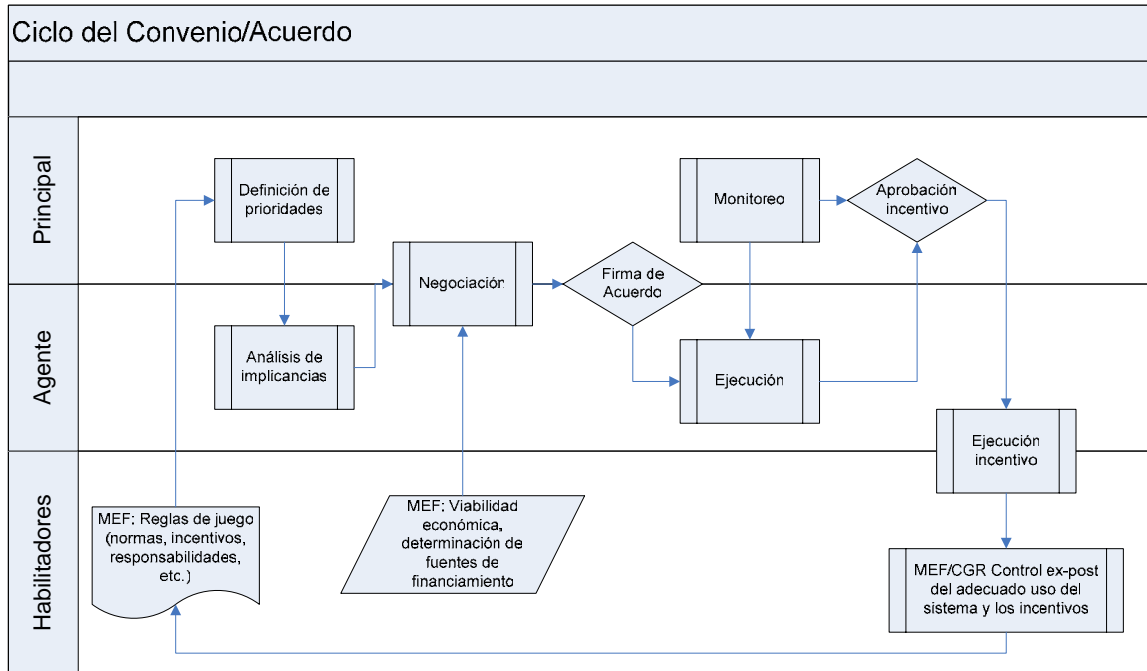
²³ En el caso de las comisarias, hospitales y colegios se puede estimar que el principal podría estar representado por cada uno de los ministerios.

²⁴ En el caso de las comisarias, hospitales y colegios se puede estimar que el principal podría estar representado por cada uno de los ministerios.

²⁵ Desde 2006 los CAR (más no la Directiva) señalan que la DNPP asignará recursos para el equipamiento de la dependencia del sector que participará en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los indicadores y compromisos asumidos por las unidades suscriptoras del sector. Sin embargo, no se señala en qué consistirá esta participación y si la decisión del sector será determinante para la obtención y distribución del bono así como de los recursos para bienes y equipamiento. Por su lado, el sector salud ha señalado su intención de participar en la decisión de otorgamiento del bono trimestral.

- a. **Habilitadores**, dentro del cual hay tres tareas clave: (i) la función normativa-administradora del conjunto de convenios que incluye los diseños marco de los instrumentos, la definición de criterios de aplicación, la determinación de incentivos y la conducción técnica en el uso; (ii) la función financiadora que requiere determinar la viabilidad económica de los acuerdos y las posibles fuentes de financiamiento de los incentivos cuando sea el caso; y, (iii) el control de cumplimiento (diferente al monitoreo del convenio) responsable de verificar que el uso del instrumento no excede las reglas definidas para ello (control de legalidad) así como la correcta actuación de los participantes. Aunque la primera tarea podría ser desempeñado por la PCM en tanto responsable de las tareas de gestión pública en el Estado, puede también tener sinergias positivas con la segunda si se le encarga al MEF. La segunda tarea recae naturalmente en este ministerio en tanto sus implicancias presupuestarias podrían llegar a ser importantes sea en recursos o en autorizaciones administrativas por parte de los sistemas que este gobierna. La tercera tarea es típicamente contralora por lo que su responsable natural es la CGR, sin embargo en la evaluación del funcionamiento de la herramienta como conjunto, sería importante reforzar dicha entidad con la participación de la PCM y el MEF.
- b. **Principales**, que comprendería la definición de prioridades que se busca apoyar con el acuerdo -considerando que éste es sólo un instrumento de una estrategia de gestión más amplia-, negociación de éste, y especialmente el monitoreo y la aprobación del resultado para que proceda el incentivo. Esta última tarea está siendo desarrollada por los órganos de control con problemas de varios tipos: discrepancia en los criterios utilizados para definir el cumplimiento de las metas, se confunde el objetivo del convenio con el control de auditoría lo que introduce incentivos para que los agentes definan indicadores y metas “seguros”.
- c. **Agentes**, que comprendería el análisis de implicancias del convenio (efectos en su presupuesto -lo que supone que la oportunidad de la firma debe permitir introducir los ajustes necesarios en éste-, fuentes auditables de registro/prueba de los indicadores), capacidad para negociar efectivamente, definición de requerimientos para cumplir con la ejecución (grados de flexibilidad), etc.

Cuadro 8



2. Entidades

4.10 Tomando en consideración los grados de autonomía de las entidades en el sector público, así como algunas de las características intrínsecas a su ámbito de acción se puede clasificar, sin que ello sea una tipología estricta ya que algunas podrán caer en más un tipo, en:

- Entidades sujetas a condiciones de competencia: Cajas Municipales, Empresas Públicas.* Este grupo reúne dos características importantes. Por un lado tienen la posibilidad de incrementar su rentabilidad (o reducir sus pérdidas) en función de la ampliación de sus actividades en cobertura o calidad²⁶. Por otro la información de sus resultados es fácil de medir, en tanto corresponde a estados de ganancias y pérdidas o tareas de gran especificidad que responden a estándares preestablecidos como es el caso de las empresas municipales de saneamiento.
- Entidades que requieren de la intervención de una autoridad política como principal.* En este grupo podrían estar los servicios que dependen de las municipalidades y los gobiernos regionales, así como los organismos públicos descentralizados que dependen de los Ministerios u otros poderes.

²⁶ Se puede discutir si en caso de llegar a niveles de rentabilidad aceptables correspondería trasladarlas al mercado vía concesión o privatización, pero ello corresponde a una decisión política, ajena a la pertinencia o no de la utilización de convenios de gestión.

- c. *Entidades que tienen mayores grados de autonomía y que para garantizarla, deberían negociar directamente con el administrador del sistema sus convenios.* En este grupo caben las entidades constitucionalmente autónomas, los organismos reguladores, los poderes del Estado, y los Gobiernos Regionales y Locales en lo que compete a sus competencias exclusivas.

3. Contenidos en función de la heterogeneidad de las entidades

- 4.11 Dado que no todas las entidades que podrían participar en un convenio están en una misma situación organizativa, y que ciertas condiciones de orden administrativo son críticas para poder introducir mediciones de resultado, obviando compromisos asociados a los procesos operativos, se pueden esbozar algunos lineamientos para el tratamiento diferenciados de los contenidos de los convenios.
- 4.12 En primer lugar, es posible considerar un sistema que “escale” en complejidad acorde con la situación organizativa de las entidades. Esto supone, por un lado, desarrollar criterios metodológicos para verificar la capacidad de las entidades que son confrontados al inicio de la relación contractual (etapa de diseño en el ciclo), y por otro, que se espera sostener una relación de mediano plazo, es decir que se adopta un esquema multianual en el diseño de los acuerdos.
- 4.13 El trabajo realizado permitió detectar que así como existen entidades que se encuentran en capacidad de realizar ahorros y mejorar simultáneamente la calidad o cobertura de sus servicios o incluso de innovar, existe otro grupo, especialmente las de más antigüedad que son débiles en procesos administrativos-gerenciales o las que no manejan recursos, para las que tratar de generar ahorros que financien el bono de productividad introduce incentivos para reducir sus servicios en calidad o cantidad buscando excedentes, o que simplemente no cuentan con la capacidad de hacerlo, por lo que el incentivo no existe realmente.
- 4.14 A partir de la experiencia chilena en instrumentos similares de gestión, se puede apreciar que en el mediano plazo, es posible definir un conjunto de condiciones administrativas-gerenciales básicas que toda entidad debería alcanzar, con el fin de mejorar la actuación del Estado. En tanto la parte administrativa de las entidades es realmente un prestador de servicios a las áreas funcionales, sus deficiencias actúan como freno a los esfuerzos de mejora en el cumplimiento de la misión. Así se convierten en condiciones mínimas para buscar la mejora en los servicios al ciudadano. Sin ellas, las mejoras en servicios alcanzarán sólo metas de productividad marginal adicional, pero no permitirán la introducción de innovaciones en los procesos productivos mismos que son las que permiten mejoras significativas. Por ende, identificar como metas de una primera etapa las mejoras en esas condiciones administrativas-gerenciales, e incentivar que todas las entidades cuenten con una “piso mínimo” de capacidad, contribuiría a la sostenibilidad de los progresos que realicen las instituciones. Naturalmente, aquellas entidades que ya alcanzaron el “piso mínimo” deben ser sujetos de metas

que apunten a mejoras más significativas en calidad, cobertura y eficiencia en la prestación misma de los servicios.

Cuadro 8. Esquema de tipos de metas según objetivo del convenio

	Metas en etapa 1	Metas en etapa 2	Metas en etapa 3
Situación organizativa			
Alta capacidad	No aplica	No aplica	Corto y Mediano Plazo
Capacidad media	No aplica	Corto Plazo	Mediano Plazo
Poca capacidad	Corto Plazo	Mediano Plazo	Largo Plazo
Tipo de Metas según objetivo del convenio			
Actividades permanentes financiadas con gasto corriente	Presupuesto = Calidad Cobertura ↑	Presupuesto ↓ Calidad Cobertura =	Presupuesto ↓ Calidad Cobertura ↑
Actividades extraordinarias financiadas con inversión	Innovación en procesos, tecnología, etc. que mejore las actividades administrativo-gerenciales que soportan las actividades permanentes	Mejoras en procesos y tecnología que introduzca eficiencia en la prestación	Innovación en procesos, tecnología, etc. que mejore las actividades permanentes + Ahorro
Creación de condiciones para la etapa siguiente	Los indicadores apuntan a crear condiciones para las etapas siguientes	Los indicadores apuntan a la eficiencia administrativa	Los indicadores apuntan a la ampliación de cobertura, incremento de calidad y/o ahorro

B. Incentivos

- 4.15 A partir del análisis de la situación encontrada en las entrevistas y los elementos previamente esbozados, a continuación se exploran los posibles incentivos que pudieran hacer atractiva la suscripción de los CG. Se intenta presentar una lista cualitativa que podría ser aplicada combinando tipos de incentivos, según los objetivos que se persiga con los convenios y el tipo de entidad de la que se trate. Incluso en una lógica de convenios multianuales, podría escalonarse el acceso a los tipos de incentivos según las entidades vayan satisfaciendo niveles de gerencia.
- 4.16 **Implementación de un Fondo Concursable.** La ventaja de un fondo de esta naturaleza es que podría ser adecuado para premiar casi cualquier tipo de resultados buscados, al tiempo de que fomenta la competencia por mejores resultados. Podría tratarse como la fuente de recursos para un bono de productividad, recursos para actividades de bienestar del personal (hoy restringidas por las normas de austeridad) o incluso un fondo con recursos para inversión en tecnología, innovación, etc. dependiendo de las necesidades y situación de las entidades participantes. En suma, el fondo es básicamente un mecanismo, lo importante sería definir el destino posible de los recursos que lo integren, asociándolo al objetivo perseguido por las entidades participantes.

- 4.17 Por ejemplo, si se trata de entidades que carecen de las condiciones institucionales básicas (identificadas como Metas de Etapa 1 en el cuadro 8), podría destinarse mejorar sus sistemas de administración, gerencia y registro, introducir tecnología de la información, etc. En estos casos el efecto en el alineamiento de intereses institucionales con los individuales, se dará siempre que el convenio tenga una perspectiva multianual incremental, ya que los individuos sabrán que de continuar con las mejoras podrían acceder a los incentivos de tipo individual más adelante.
- 4.18 La sostenibilidad del Fondo dependerá de la disposición política que exista para nutrirlo de recursos cada año, sin embargo, al ser un mecanismo restrictivo en el acceso, no tiene porque tener efectos significativos (en términos relativos) en el gasto público.
- 4.19 **Prioridad presupuestaria y/o incremento en el presupuesto.** Aunque son incentivos de fácil administración por parte del ente financiador, su aplicación debería restringirse a premiar sólo el éxito en cierto tipo de actividades del Estado, ya que el primero podría introducir inflexibilidad en el manejo de los recursos si muchas entidades accedieran a él y en ambos casos si los recursos se destinan a tareas de tipo permanente, podrían no ser sostenibles en el mediano plazo. Así, lo más recomendable sería sólo aplicarlos en tareas extraordinarias que requieren inversión y que contribuyen a mejorar las condiciones de la entidad o a introducir eficiencia y calidad en la prestación de servicios (metas de las etapas 1 y 2). La ampliación de cobertura de servicios que conlleve incremento presupuestal debe corresponder a decisiones de orden político por priorizar un determinado servicio del Estado, y por ende, escapa a la lógica de priorización de la contractualización de relaciones entre entidades públicas, con la excepción de los casos en que ésta se utilice para inducir políticas nacionales en otros niveles de gobierno, en el marco de una política pública específica. Estos tipos de incentivos tienen poco efecto en entidades sujetas a competencia o con fuentes de ingresos predeterminadas como los reguladores.
- 4.20 **Flexibilización en las normas sobre sistemas administrativos del Estado** (por ejemplo, autorización de contratación de personal, proceso de adquisiciones y contrataciones, etc.). En un marco de gestión pública en el que los sistemas de administración han colocado la prioridad en el control ex-ante de la gestión, podría resultar de mucho interés para una entidad el acceder a sistemas más flexibles con controles ex-post²⁷. Sin embargo, la implementación de este tipo de

²⁷ En la década de 1990, cuando estaban vigentes el RUA y el RULCOP luego reemplazados por la actual normatividad de contrataciones y adquisiciones del Estado, se crearon dos sistemas adicionales de contratación estatal. Por un lado el sistema internacional que consistió en trasladar al PNUD los procesos de adquisición para beneficiarse de reglas más flexibles, y por otro la creación de un régimen para las entidades que estaban bajo el ámbito de la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado –OIOE. Así, las empresas y las instituciones bajo su ámbito realizaban procesos menos engorrosos. Cada año, las entidades trataban de conseguir que se les incluyera en el ámbito de la OIOE, incluso si tenían régimen laboral público, pues el sistema de adquisiciones se convirtió en un incentivo porque introducía mayor flexibilidad que la posible para el RUA y el RULCOP. Derivada de esta observación, en 1996 cuando se creó el programa de modernización de la administración pública, que luego no tuvo apoyo político para

incentivos requiere diferenciar entre los cambios en las reglas actuales mínimos aplicables a toda entidad (dado que no se puede posponer demasiado la solución de los problemas que las hacen ineficientes) y los cambios adicionales (incentivos) que se otorgarían como incentivos. Éstos últimos podrían apuntalar un sistema de confianza mutua. Es decir, una entidad que sistemáticamente demuestra buena gerencia, resultados satisfactorios, probidad, etc. podría acceder a un conjunto de reglas de control posterior, y reducir los que se dan ex-ante o esquemas de flexibilidad en decisiones como la contratación de personal dentro de parámetros preestablecidos, exceptuándolo de ciertas las reglas de austeridad o reduciendo éstas.

- 4.21 **Reconocimiento público y/o establecimiento de una “ranking” de cumplimiento por tipo de entidad.** Quizá el de más fácil sostenibilidad e implementación, pero cuya aplicación supone una clasificación previa del estado de las entidades, ya que no se puede poner a competir a entidades que parten de una base muy distinta. Puede tener muy buenos resultados si se usa entre entidades que prestan servicios similares en ámbitos territoriales distintos (i.e. colegios, comisarías, municipios, hospitales), con un efecto positivo adicional pues servirían como una forma de introducir competencia y publicidad sobre los resultados de la acción pública para el control ciudadano que apoye la legitimidad de la idea de premiar el esfuerzo ante la opinión pública.
- 4.22 **Asociación con desempeño individual.** Los incentivos que logran alinear la voluntad individual con los objetivos institucionales son los más poderosos, sin embargo, enfrentan restricciones importantes dadas las condiciones actuales del sistema de empleo público. Para su adecuado funcionamiento requiere de condiciones previas tales como un sistema de planeamiento que permita atribuir los resultados del convenio a áreas definidas de la entidad, cambios en las normas generales que permitan premiar el esfuerzo individual, transparencia en la decisión de asignación del premio (reglas preestablecidas), etc. Por las posibles consecuencias legales y políticas, su aplicación requiere de un grado importante de apoyo político (para modificar las reglas actuales y para comunicar las razones de su implementación evitando así que se les vea como una excesiva liberalidad del gobierno o que se les de un uso arbitrario). Entre éstos se pueden identificar:
- a. Becas y programas de capacitación, para el personal, cruzándolo con su desempeño individual según los resultados de la evaluación del desempeño.
 - b. Asociar el cumplimiento de metas a la política de ascensos del personal de la entidad.
 - c. Bonos de productividad. Cabe anotar que el bono de productividad puede tener efectos perversos si se le asocia siempre con un objetivo de ahorro, ya que éste tiene un límite, que una vez superado puede incentivar a las

continuar, se incluyó como uno de los incentivos para la reforma de las instituciones, el poder acceder a una legislación administrativa más flexibles.

entidades a reducir la prestación en cantidad o calidad para asegurar el bono. Idealmente, una vez que una entidad llega a un nivel razonable de eficiencia con los recursos que tienen, el bono debería provenir o de incrementos en ingresos o de fondos adicionales (i.e. fondo concursable), más que del ahorro.

- d. Recursos para la implementación de políticas de bienestar, las cuales han sido reducidas por medidas de austeridad.

4.23 En el cuadro siguiente se ensaya una caracterización de los efectos que podrían tener los diferentes tipos de incentivos con respecto de:

- a. la mejora en las condiciones de la institución, haciendo referencia a lo que previamente se ha denominado “piso mínimo”. Es decir si el incentivo es destinado a promover que las entidades alcancen niveles básicos de administración y gerencia, que permitan cumplir mejor con los objetivos institucionales.
- b. el alineamiento de objetivos institucionales con individuales al interior de una entidad, es decir si el tipo de incentivo permite motivar al personal para actuar en concordancia con los objetivos institucionales.
- c. la ayuda a administrar la heterogeneidad de las entidades, porque introducen flexibilidad en las reglas generales aplicables a toda la administración pública que permiten adecuarlas a características propias del servicio que presta la entidad y por ende de sus necesidades organizacionales derivadas de éste.

4.24 Asimismo, se incluye una valoración del grado de dificultad que la creación y/o utilización de los incentivos conlleva.

- a. Dificultad técnica en la administración del incentivo, refiriéndose a si este sería de fácil aplicación o si requeriría de la creación de reglas o equipos *ad-hoc* para su diseño, implantación y seguimiento.
- b. Sostenibilidad, en el sentido de la permanencia en el tiempo dados sus costos o sus efectos. Es decir, si sería un incentivo que se aplique repetidamente a una misma entidad con efectos positivos o al conjunto de éstas.
- c. Complejidad del diseño normativo y aprobación, referida a la necesidad de crear o transformar el marco normativo para que el incentivo pueda ser utilizado.
- d. Dificultad para lograr la viabilidad política, aludiendo a la necesidad de apoyo político para crear e implementar el incentivo (i.e. aprobación de normas como las de empleo, implementación de bonos de productividad en el marco de medidas de austeridad).
- e. Aplicable en el corto, mediano o largo plazo, en función de los elementos anteriores (dificultad técnica, apoyo político, etc.).

Características	Fondo concursable	Prioridad presupuestaria	Incremento de recursos	Flexibilización de Sistemas Administrativos	Reconocimiento público y/o ranking	Asociación con desempeño individual			
						Becas, capacitación	Bono de productividad	Ascensos	Políticas de bienestar
Mejora condiciones de la institución	Si	Depende	Depende	Si	Depende	Si	No	Si	Depende
Alinea objetivos institucionales con individuales	Depende	Depende	Depende	No	Si	Si	Si	Si	Si
Ayuda a administrar la heterogeneidad de las entidades	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si
Dificultad técnica en la administración	Depende	Baja	Baja	Media/Alta	No	Media/Baja	Media/Alta	Media/Alta	Baja
Sostenibilidad	Media/alta	Alta	Depende	Si	Alta	Media	Depende	Alta	Alta
Complejidad del diseño normativo y aprobación	Media/alta	Baja	Baja	Alta	Baja	Media	Media/Alta	Media/Alta	Media
Dificultad para lograr viabilidad política	Media/alta	Media/baja	Alta	Alta	Baja	Media	Media/Alta	Media/Alta	Media
Aplicable en Corto (CP) Mediano (MP) Largo (LP) Plazo	CP	CP	CP	MP/LP	CP	CP	CP (reg. 728) MP/LP (reg. 276)	CP (reg. 728) MP/LP (reg. 276)	CP
Otros elementos a considerar						La aplicabilidad de incentivos directos al personal requiere resolver la discusión que existe sobre la participación de los SNP en éstos, y probablemente requiera además amparo legal explícito para evitar que se asuma como un concepto salarial como han tratado de conseguir los sindicatos.			

Depende: quiere decir que dependerá del destino acordado para los recursos o de la forma como éstos sean aplicados.

C. Aspectos adicionales

- 4.25 A partir de la información recogida, así como de la experiencia internacional, se pueden hacer algunas recomendaciones adicionales que contribuirían a mejorar la aceptación del instrumento contractual, así como a mejorar su eficacia.
- 4.26 **Compromiso político y transparencia.** Como lo refleja el diagnóstico, el compromiso de la autoridad política con los convenios es un factor importante para su éxito. Sin embargo, se requiere extender el respaldo a la sociedad ya que la desconfianza que existe respecto de las autoridades y la administración pública viene afectando la posibilidad de introducir incentivos. De hecho, por lo general existe una tendencia a incrementar el control administrativo, sin considerar los efectos de estas reglas en la eficiencia del aparato público. Los convenios suponen ir contra esta corriente, por lo que se requiere ganar apoyo para introducir mecanismos de flexibilidad en la gestión, que puedan funcionar en un marco de legitimidad de las instituciones públicas. Para ello es importante que las reglas de juego sobre las cuales se diseña un arreglo contractual concreto sean conocidas tanto por los participantes en ellas como por los *stakeholders* de éstos. Esto supone la introducción de mecanismos de transparencia sobre la información y los avances en cumplimiento.
- 4.27 **Veracidad de la información.** En tanto la contractualización de las relaciones de agencia apunta a la flexibilización de los controles que operan sobre el “cómo” se hacen las cosas para focalizarse en los resultados de la actuación del agente, es crítico introducir mecanismos que fortalezcan la confianza entre las partes para que la relación sea sostenible. Así, la veracidad de la información sobre la cual se construyen los acuerdos debería ser un punto de inicio. Por ello, sería conveniente insistir en incorporar instrumentos o sistemas de registro que faciliten el acceso a información confiable y que desalienten comportamientos indeseables como la incorporación de metas ya superadas.
- 4.28 **Predictibilidad.** Aunque vinculado con los elementos anteriores, amerita una reflexión específica el efecto que el cambio en las reglas de juego tiene en los actores de un convenio. Si no se respetan los acuerdos por parte del principal y sobre todo por parte de los actores “habilitadores”, los contratos pierden fuerza como instrumentos de gestión. Es por ello necesario establecer de antemano los beneficios que entregará, los criterios de verificación, los mecanismos de ejecución de los incentivos, y los mecanismos de solución de discrepancias en la interpretación de los resultados contenidos en los acuerdos. De esta manera se mejora el “blindaje” de los convenios frente a una posible manipulación política.

V. CONCLUSIONES (RESUMEN EJECUTIVO)

- 5.1 En esta consultoría se ha estudiado a profundidad la experiencia con los Convenios de Gestión en el Perú, entendidos éstos como una herramienta para fomentar e implantar una cultura de gestión por resultados. En todo momento, se ha trabajado bajo el supuesto de que la prestación de los servicios públicos y la eficiencia en el gasto fiscal, mejorarán sustancialmente en la medida en que el país incluya una gestión por resultados por encima del enfoque tradicional de control de procesos. Lo relevante es conocer, medir y mejorar los resultados que el sector público ofrece, y no únicamente la verificación de que los procesos se cumplen de acuerdo a la ley vigente.
- 5.2 El repaso conceptual es crucial para entender las virtudes y defectos de las herramientas de la gestión por resultados. Particularmente, los Convenios de Gestión surgen de la teoría del Principal-Agente, es decir, son acuerdos entre dos partes en las que una actúa como ente normativo (el principal) y la otra como ejecutor (el agente). Entre sus características, los Convenios de Gestión contienen normalmente tanto metas cuantificables en indicadores, como ocasionalmente incentivos para su cumplimiento. Una adecuada definición de indicadores dirigidos a medir principalmente resultados más que productos o procesos, debe incluir a su vez precisiones sobre el punto de partida (línea de base) y la meta cuantificable, la cual a su vez tendría que ser consistente con el planeamiento estratégico de la entidad ejecutora del convenio.
- 5.3 El Perú de alguna manera es un aprendiz tardío, toda vez que las herramientas de la gestión por resultados, y los Convenios de Gestión en particular, empezaron a aplicarse hace más de cuatro décadas. En ese sentido, resulta útil conocer las experiencias de otros países, incluidos algunos de la región latinoamericana, con el fin de aprender de sus éxitos y evitar los errores. En vista de que los Convenios de Gestión generalmente forman parte de un sistema de evaluación o de gestión pública moderna, se procedió a describir estos sistemas bajo los cuales se enmarcan los convenios.
- 5.4 Se encontró que en el Reino Unido se emplean convenios de gestión entre distintos actores. Específicamente, se aplican convenios entre el Tesoro (principal) y el resto de ministerios o programas (agentes), y convenios entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos locales. Estos últimos son voluntarios e incluyen una retribución monetaria como premio al cumplimiento de los convenios. Por otra parte, en América Latina los convenios de gestión se enmarcan dentro de otros sistemas nacionales de evaluación, como es el caso de Costa Rica, Colombia y en cierta medida Bolivia, son parte de un programa presidencial, como en México, o forman parte de la arquitectura presupuestaria como en Chile. En este último caso, se verifica también la existencia de incentivos monetarios al cumplimiento.

- 5.5 El Perú ensaya con los Convenios de Gestión de alguna manera desde 1994, cuando en el sector de la salud se firmaron contratos de administración compartida entre el Ministerio y los Comunidades Locales de Administración de la Salud para la prestación de servicios. La experiencia se mejora con el paso de los años y el sector empieza a gestionarse con base a Acuerdos de Gestión tipo cascada entre los distintos niveles de responsabilidad, de modo tal que un ente puede ser agente bajo un tipo de acuerdo y principal bajo otro. Aunque esta experiencia aún tiene espacio para mejorar y desarrollarse, el concepto es válido y ha probado ofrecer algunos resultados alentadores.
- 5.6 Paralelamente, el FONAFE también adoptó los Convenios de Gestión desde 1999, aunque por cuenta propia y sin examinar la experiencia de la salud. El éxito inicial en términos de la receptividad que tuvo ante los funcionarios se fue diluyendo cuando muchas entidades salieron del ámbito del FONAFE y la existencia del bono por rendimiento empezó a verse como un derecho más que como un premio por el esfuerzo, por lo que el instrumento se suspendió en 2006.
- 5.7 El esfuerzo por integrar los Convenios de Gestión a la totalidad del sector público se concretó con la promulgación de la Ley Marco de Modernización del Estado en 2002, bajo la cual la PCM se encargaba de fomentar el instrumento y el MEF de sustentarlo. A pesar de las buenas intenciones, el esfuerzo no rindió frutos aparentemente por falta de apoyo político y por los desacuerdos generados debido a la exclusión del derecho al bono del personal contratado por servicios no personales.
- 5.8 Sin embargo, el traspaso de las denominadas entidades de tratamiento empresarial del ámbito del FONAFE al MEF, las cuales tenían la experiencia de los Convenios de Gestión, unido a las facultades derivadas de la Ley Marco de Modernización, motivaron que el MEF implante los llamados Convenios de Administración por Resultados. De este modo, entre 2002 y 2006 se firmaron 240 CAR con 129 entidades públicas.
- 5.9 Los CAR han sido evaluados en 2005, y resulta medianamente claro que se trata de un instrumento que, simultáneamente, ha servido para mejorar la gestión de algunas entidades y ha sido tergiversado por otras. La ausencia de claridad en cuanto a su institucionalidad y objetivos, así como las restricciones operacionales y la existencia de posibles incentivos perversos, han hecho que los resultados como herramienta para una mejor gestión hayan sido limitados. En particular, la concepción de que el bono de productividad haya estado atado a la consecución de ahorros dentro de la entidad, ha generado que en ocasiones se priorice la obtención del ahorro en desmedro de los verdaderos objetivos institucionales de las entidades.
- 5.10 De cualquier forma, esta consultoría ha tenido un foco propositivo. Por ello, se profundizó sobre el análisis de las buenas prácticas de los Convenios de Gestión en el Perú con el fin de extraer lecciones y proponer mecanismos para replicarlas. Asimismo, se procedió a definir un marco conceptual y práctico para la mejora de

los Convenios de Gestión y su máximo aprovechamiento como herramienta de la gestión por resultados, haciendo especial énfasis en ideas para mejorar los incentivos.

- 5.11 Se aplicó una metodología cuidadosa para identificar las buenas prácticas, sobre la base de entrevistas pero tomando en consideración una serie de factores que pudieran sesgar las conclusiones. Mediante entrevistas a unas 30 entidades públicas involucradas con Convenios de Gestión, la mayoría suscriptoras de CAR, fue posible hallar buenas prácticas en 16 de ellas. Algunas de estas entidades tienen en común el compromiso de las autoridades institucionales, la capacidad de ahorro para la financiación del bono y el elevado nivel de competencias del personal. Sobre esa base fue posible redactar resúmenes por entidad donde se explican los alcances de las buenas prácticas (Anexo X), y ha sido posible encontrar elementos generales positivos como: (i) la implantación de una cultura de medición del desempeño; (ii) la implantación de un instrumento de planeamiento en el nivel local; (iii) la promoción del trabajo en equipo; (iv) las mejoras en el sistema de evaluación del persona; (iv) las mejoras en los procesos internos, y (v) la introducción de nuevos retos.
- 5.12 Aún más, de las 16 entidades relevantes se pudo identificar específicamente 28 buenas prácticas, las cuales pueden agruparse en las siguientes categorías: (i) aplicación de procedimientos probados en el mercado para mejorar la gestión institucional; (ii) innovación mediante el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión institucional; y, (iii) buenas prácticas asociadas a la metodología del instrumento CAR. La lectura de cada uno de los casos pueden brindar elementos de utilidad a aquellas entidades que pudieran encontrarse en situaciones similares, por lo que la replicabilidad es definitivamente una posibilidad viable.
- 5.13 Por otra parte, en esta consultoría se recogieron elementos que permiten presentar lineamientos para mejorar los Convenios de Gestión. En primer término, se recomienda enfáticamente respetar los papeles del principal y los agentes, añadiendo la figura de los habilitadores, es decir, de las instituciones que norman el sistema y facilitan su ejecución (la PCM y el MEF), pero que no necesariamente son los principales o entes rectores del sector y responsables últimos por los servicios prestados (los ministerios de línea o los niveles de gobierno del caso).
- 5.14 La heterogeneidad existente entre los distintos agentes genera la necesidad de diseñar convenios de acuerdo a una tipología que distinga:
 - a. *Entidades sujetas a condiciones de competencia: Cajas Municipales, Empresas Públicas.* Este grupo reúne dos características importantes. Por un lado tienen la posibilidad de incrementar su rentabilidad (o reducir sus pérdidas) en función de la ampliación de sus actividades en cobertura o

calidad²⁸. Por otro la información de sus resultados es fácil de medir, en tanto corresponde a estados de ganancias y pérdidas o tareas de gran especificidad que responden a estándares preestablecidos como es el caso de las empresas municipales de saneamiento.

- b. *Entidades que requieren de la intervención de una autoridad política como principal.* En este grupo podrían estar los servicios que dependen de las municipalidades y los gobiernos regionales, así como los organismos públicos descentralizados que dependen de los Ministerios u otros poderes.
 - c. *Entidades que tienen mayores grados de autonomía y que para garantizarla, deberían negociar directamente con el administrador del sistema sus convenios.* En este grupo caben las entidades constitucionalmente autónomas, los organismos reguladores, los poderes del Estado, y los Gobiernos Regionales y Locales en lo que compete a sus competencias exclusivas.
- 5.15 Por su lado, la heterogeneidad no sólo resulta del giro de las entidades, sino también de su grado de desarrollo. Por ello, se propone otra tipología complementaria para identificar como metas de una primera etapa las mejoras en las condiciones administrativas-gerenciales, e incentivar que todas las entidades cuenten con una “piso mínimo” de capacidad, lo cual contribuiría a la sostenibilidad de los progresos que realicen las instituciones. Naturalmente, aquellas entidades que ya alcanzaron el “piso mínimo” deben ser sujetos de metas que apunten a mejoras más significativas en calidad, cobertura y eficiencia en la prestación misma de los servicios. De este modo, es posible definir 3 niveles de desarrollo en función a la capacidad organizativa de las entidades basados en las condiciones administrativas-gerenciales y, tomando en cuenta si el convenio se enfoca a la mejora del gasto corriente, de inversión o de su capacidad para ascender a otro nivel organizativo, se construirían los indicadores adecuados a cada fin y capacidad, tal como se mostró en el Cuadro 8 del Capítulo IV. Aún más, se recomienda incluir un concepto multianual para la suscripción de convenios, en vista de que en ocasiones los resultados no necesariamente coinciden con el año fiscal y que las entidades con niveles de desarrollo más alto deben enfocar sus resultados hacia metas de impacto de mediano y largo plazo.
- 5.16 Por último, y siempre con el objeto de mejorar la efectividad del instrumento, se presentan hasta 6 opciones de incentivos para los Convenios de Gestión. Se analiza la conveniencia y viabilidad de crear un fondo concursable, aumentar los recursos públicos a repartir, crear un esquema de prioridad presupuestaria por cumplimiento, proveer de flexibilidad administrativa a los exitosos, idear un sistema de reconocimiento público y asociar una retribución al desempeño individual, esquema que a su vez puede tomar la forma de becas/cursos, bono de

²⁸ Se puede discutir si en caso de llegar a niveles de rentabilidad aceptables correspondería trasladarlas al mercado vía concesión o privatización, pero ello corresponde a una decisión política, ajena a la pertinencia o no de la utilización de convenios de gestión.

reconocimiento, ascensos o políticas de bienestar. Para cada alternativa, se analiza si las mismas mejoran las condiciones de la institución, si alinean los objetivos institucionales con los individuales, si ayudan a administrar la heterogeneidad de las entidades, si existen dificultades técnicas en la administración, si son sostenibles, si el diseño normativo y su aprobación es compleja, si existe dificultad para lograr viabilidad política y si la alternativa es aplicable en el corto, mediano o largo plazo.

- 5.17 En resumen, la tipología estudiada revela 3 tipos de entidades en función a la naturaleza de su negocio, por lo que como mínimo debería trabajarse con 3 modelos de Convenios de Gestión. A su vez, dentro de cada grupo, los indicadores de los Convenios se definirían en función a 3 niveles de desarrollo administrativo y gerencial de las entidades, con un énfasis mayor en indicadores de resultados conforme se alcance un mayor grado de desarrollo. Al respecto, los indicadores también tendrían que distinguir los distintos objetivos de las entidades (eficiencia del gasto corriente, de la inversión o fortalecimiento de capacidades), y deberían contemplar períodos superiores al año con el fin de garantizar la constancia de las mejoras previstas y facilitar el proceso de medición de resultados e impacto. Con respecto a los incentivos, se ha presentado un menú de 6 ideas con su respectivo análisis (ventajas, desventajas, viabilidad, sostenibilidad, etc.), pudiendo implantarse cualquiera de ellos en la medida en que tengan acogida entre las entidades habilitadoras.
- 5.18 De este modo, se brinda un análisis detallado de opciones y alternativas para promover el uso y la efectividad de los Convenios de Gestión en el Perú, debidamente sustentado y evaluado. Es de esperar que las autoridades pertinentes utilicen los insumos provistos en esta consultoría para tomar decisiones adecuadas, apropiadas y acertadas en este sentido.

Anexo I. Documento breve de Buenas Prácticas de los Convenios de Gestión

Desde 2002, la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas impulsa un instrumento que tiene por objetivo apoyar a las entidades del sector público, cualquiera sea su misión, a optimizar su gestión institucional a través del uso eficiente de recursos y la ampliación y mejora de la calidad, cantidad y cobertura de los servicios que brindan a los ciudadanos, éstos son los denominados Convenios de Administración por Resultados (CAR).

Este instrumento se desarrolla en el marco de la “gestión por resultados”, concepto característico de los Estados modernos que se concentra principalmente en alcanzar las metas del sector público y no solamente en controlar los recursos gastados para realizar esa labor. Los méritos de este enfoque radican en que priorizan la prestación de los servicios y la satisfacción del ciudadano, y no meramente el cumplimiento de reglas o procesos administrativos impuestos por el mismo sector público.

¿Qué es un Convenio de Administración por Resultados?

El CAR, tal y como lo señala su nombre, es un contrato a través del cual una entidad se compromete a alcanzar ciertos resultados vinculados a la gestión o administración de su institución, los mismos que de ser logrados generan la obtención de un premio de carácter monetario, denominado bono de productividad.

¿Qué entidades pueden suscribirlos?

EL CAR puede ser suscrito por todas las entidades del sector público, tanto pliegos, unidades ejecutoras como unidades operativas (u orgánicas) del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno local, de acuerdo a lo que señale la normatividad anual.

¿Cuáles son los beneficios de este instrumento?

Los CAR que se han suscrito en los últimos cinco años han mostrado efectos muy positivos, tanto en las entidades ya que han conseguido alcanzar las metas trazadas, como respecto a la utilidad del instrumento, el cual ha demostrado ser un elemento importante en la motivación del personal para alcanzar los objetivos institucionales. De la evaluación realizada al impacto de los CAR en el sector público se ha podido extraer que las entidades que han suscrito han logrado lo siguiente:

- √ Identificar prioridades.
- √ Implantar una cultura de planeamiento.
- √ Implantar una cultura de medición del desempeño de la gestión institucional.
- √ Mejorar los procesos internos de la entidad.
- √ Detectar inefficiencias o disfunciones al interior de la entidad.

- ✓ Traducir los objetivos institucionales en actividades concretas.
- ✓ Trabajar en equipo y de manera coordinada para la consecución de metas.
- ✓ Mejorar la asignación de responsabilidades al interior de la entidad.
- ✓ Crear o mejorar el sistema de evaluación del personal.
- ✓ Introducir nuevos retos en la entidad.
- ✓ Motivar al personal.
- ✓ Mejorar la comunicación interna con su personal.
- ✓ Reconocimiento por la labor institucional.
- ✓ Mejorar la imagen institucional a través de un instrumento que da fe de la buena gestión institucional.

¿Cómo operan los CAR?

Los CAR se suscriben entre la entidad y la DNPP en marzo de cada año y en ellos se señalan básicamente los compromisos e indicadores que la entidad se compromete a alcanzar durante cada trimestre de lo que resta del año en curso. La DNPP se compromete a que una vez verificado el cumplimiento de las metas planteadas en los convenios, evaluar la disponibilidad de recursos y autorizar la distribución del bono de productividad a los trabajadores.

¿Qué es el bono de productividad?

El bono de productividad es el incentivo asociado al CAR que es recibido cuando las metas trazadas han sido cumplidas de manera significativa. Este bono se paga trimestralmente de acuerdo al cumplimiento y se distribuye entre los trabajadores mediante criterios de productividad y desempeño del personal, y en función a su nivel efectivo de contribución al cumplimiento directo o indirecto de las metas.

El bono de productividad anual es equivalente al 25% de una planilla mensual y se financia con los ahorros generados en el período por la entidad en las partidas del gasto corriente. Actualmente se evalúa la posibilidad de incluir nuevos incentivos.

¿Qué son los compromisos e indicadores?

Los CAR contienen dos tipos de mecanismos que apuntan a impulsar mejoras en la gestión institucional de las entidades suscriptoras, que son los *compromisos* y los *indicadores*.

Los compromisos -que se miden a través de metas cualitativas- están orientados a una mejora de los procesos de la gestión institucional. Por ejemplo, en el caso de un Hospital se podrían plantear los siguientes compromisos: “Elaboración de un manual de procedimientos de las áreas administrativas del hospital” e “Implementación de un sistema integrado de gestión administrativa”.

Los indicadores -que se miden a través de metas cuantitativas- están orientados a medir y evaluar el desempeño de la entidad en el cumplimiento de su misión institucional. Por ejemplo, un hospital podría plantear los siguientes indicadores “Tiempo de espera antes de la consulta externa (medido en minutos)” y “Satisfacción de los usuarios atendidos en consulta externa (medido a través de una encuesta de calidad)”.

¿Cuál es el ciclo de los convenios?

El ciclo consta de seis fases:

- (i) **Formulación**, es la fase en la que la entidad procede, sobre la base de la Directiva anual de CAR, a identificar los compromisos, indicadores y metas asociados que serán incluidos en el convenio, los mismos que deberán tener una estrecha vinculación con sus objetivos institucionales. La entidad deberá remitir su propuesta a la DNPP de acuerdo a la metodología señalada en la Directiva.
- (ii) **Negociación**, en esta fase, a través de coordinaciones y reuniones, la DNPP y la entidad llegan a un acuerdo respecto a las metas cualitativas (compromisos) y cuantitativas (indicadores) trimestrales y/o anuales que buscará alcanzar el CAR.
- (iii) **Suscripción**, una vez realizada la negociación, la DNPP y la entidad, representada por su titular, proceden a suscribir en el mes de marzo el convenio y por un período de un año.
- (iv) **Ejecución**, en esta fase la entidad despliega los esfuerzos necesario para el cumplimiento de las metas del acuerdo en el marco de sus objetivos institucionales.
- (v) **Seguimiento**, en esta fase participa la Oficina de Planificación y Presupuesto con las demás áreas de la entidad, a fin de elaborar los informes de cumplimiento trimestrales, los mismos que son remitidos a la Contraloría General de la República (CGR).
- (vi) **Evaluación**, trimestralmente la CGR verifica el cumplimiento de metas de los CAR y remite un informe a la DNPP. Si este informe es favorable y la entidad cuenta con los recursos suficientes para financiar el bono, entonces la DNPP autoriza la distribución del mismo a los trabajadores en función a los criterios definidos por la entidad.

Algunas buenas prácticas identificadas

Desde la implementación del instrumento en 2002, la DNPP ha suscrito 240 CAR con 129 entidades públicas tales como organismos supervisores o reguladores, cajas municipales de crédito y ahorro, empresas municipales, comisarías, colegios, universidades, hospitales, direcciones regionales, municipalidades, organismos públicos descentralizados, entre muchas otras entidades de todos los niveles de gobierno.

A continuación se presentan algunos ejemplos de los logros impulsados en estas entidades mediante los CAR que pudieran ser replicados en otras entidades o que ilustran las potencialidades de este instrumento. Al respecto, las buenas prácticas identificadas pueden ser clasificadas de la siguiente manera: (i) aplicación de procedimientos probados en el mercado para mejorar la gestión institucional, (ii) innovación mediante el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión institucional y (iii) notable aplicación del instrumento en la entidad.

Aplicación de procedimientos probados en el mercado para mejorar la gestión institucional

En esta categoría se puede resaltar la implantación de herramientas que permiten la mejora de los procesos y la gestión institucional como los *sistemas integrados de gestión administrativa*, en particular en los organismos reguladores y supervisores y entidades del nivel nacional. La implantación de estos sistemas requiere la participación y colaboración de todo el personal, ya que su objetivo es recoger transversalmente todas las funciones, procesos y actividades de la entidad e integrarlas en un único sistema que esté al alcance de todos los usuarios internos.

De esta manera, en dichas entidades se logró la integración de los sistemas de planeamiento, presupuesto, contabilidad, tesorería, logística y recursos humanos. Así se tiene que un manejo integrado de los recursos así como una visión integral de las operaciones de la entidad en todo ámbito mejora el proceso de toma de decisiones y se convierte en una herramienta de apoyo para la consecución de los objetivos institucionales.

Innovación mediante el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión institucional

Las características de las entidades que vienen suscribiendo difieren mucho tanto por su misión como por el grado de desarrollo organizacional que presentan al momento de incorporarse al sistema CAR, por lo que las experiencias que se presentan a continuación son heterogéneas, pero similares a la vez, en el sentido que nacen como respuesta a problemas de gestión internos cuya mejora marcará cambios importantes en la entidad en términos de eficiencia en el uso de recursos y la calidad de los servicios que brinda a los ciudadanos.

√ Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (CMAC)

Este tipo de entidades pueden clasificarse de manera general como entidades modernas que por su misma misión de competencia en un mercado, deben buscar la eficiencia en su gestión y en el cumplimiento de sus funciones de manera permanente, a fin de asegurar rentabilidad y ser competitivas. En ese contexto, estas entidades han visto en el CAR más que un instrumento que las apoya en el cumplimiento de sus funciones básicas, un instrumento clave para la introducción de cambios sustanciales en la gestión que

requieren el compromiso de todo el personal, y de manera más específica, en los procesos de la institución.

De esta manera, se puede mencionar la experiencia de la *CMAC Trujillo* quién suscribió CAR del 2002 al 2005, y optó por focalizar esfuerzos en la simplificación de sus procesos internos y en la implementación de un modelo de capacitación y perfeccionamiento del personal. Respecto al primer punto, en 2004 se llevó adelante el proceso “caja sin papeles”, el mismo que consistió en mejorar los trámites administrativos internos de la entidad a través de una menor burocracia o menos “papeles” en cada uno de los pasos a seguir. La aprobación del uso del correo electrónico como vía de comunicación oficial interno (con todos sus locales) es uno de esos ejemplos. La dirección de la *CMAC Trujillo* no había podido hasta el momento implementar este cambio en la gestión interna de la entidad y es con el CAR que se logra, constituyéndose en el elemento determinante.

Asimismo, la *CMAC Trujillo* inició el diseño del programa de capacitación de la entidad a través del CAR en 2002, el mismo que se ha seguido desarrollando hasta lograr actualmente niveles en los que 95% del personal es universitario y todos los jefes cuentan con un nivel de postgrado. Así, esta entidad tiene por política no captar nuevo personal para puestos vacantes, sino emplear al personal con el que se cuenta poniendo a su disposición el adecuado programa de capacitación que le permita acceder al puesto.

√ **Organismos Reguladores y Supervisores**

En el caso de estas entidades, se resalta que el CAR ha sido utilizado principalmente, como en el caso de las CMAC, para introducir actividades en la entidad que representan un gran cambio y por ende requieren del compromiso de todo el personal, siendo su principal objetivo la mejora en la calidad del servicio que brinda a sus usuarios. Sobresalen los siguientes ejemplos:

SUNASS. Se logró a través del CAR suscrito en 2005 la consolidación y mejora del sistema de atención de usuarios. Para ello se impulsó una reingeniería de los procesos del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento (TRASS) a fin de hacerlos más eficientes, logrando así mejorar la imagen de la *SUNASS* al eliminar una cartera pesada acumulada de reclamos de 3 meses (que representaba una acumulación de casi 2 millones de soles para las EPS), reducir los plazos de atención de reclamos de 43 a 6 días y predictibilidad en los fallos a través de la publicación de los criterios para el análisis de apelaciones. En 2006 la *SUNASS* obtuvo la certificación ISO 9001 de gestión de calidad en atenciones de apelaciones y quejas, proceso que fue impulsado en su origen por el CAR.

CONASEV y la creación de los sistemas modulares de supervisión. Ello representó un cambio tecnológico importante en materia de supervisión de los agentes que participan en el mercado de valores, y su implementación fue impulsada por los Convenios. *CONASEV* contaba previamente con una estrategia que preveía la implementación de dichos sistemas, sin embargo su inclusión como metas de los diversos Convenios, fue vital para la asignación de prioridades y recursos al desarrollo de dichos sistemas y por ende permitió su concreción. Así, 5 de los 7 sistemas modulares implantados fueron

materia de metas de los Convenios. Estos sistemas han marcado el punto de partida para el proceso de interconexión entre CONASEV y los supervisados así como la automatización de las funciones de control, permitiendo una mejora significativa en el monitoreo de las actividades desarrolladas por los entes supervisados, manteniendo un contacto permanente con la industria y brindando mayor fluidez en el intercambio de información entre CONASEV y la misma.

CONASEV II. Los convenios suscritos incluyeron acciones de medición de la satisfacción de los usuarios. Para CONASEV, este instrumento constituyó el gran impulsor en la orientación de la entidad hacia un enfoque basado en la calidad del servicio brindado ya que hasta ese momento no se desarrollaban de manera sistemática acciones orientadas a la gestión de la calidad de los servicios. Así con apoyo del instrumento se inicia con fuerza el diseño e implantación de procedimientos que permitan mejorar la calidad de sus servicios, diseñándose (i) un sistema de recepción y procesamiento de quejas, sugerencias y comentarios de los usuarios y (ii) un Sistema de Medición y Gestión de la Satisfacción de los Usuarios. Este último sigue siendo utilizado por CONASEV, y así la medición de satisfacción de los usuarios ya no forme parte de sus convenios, ésta es siempre realizada. De esta manera, como producto del desarrollo de las acciones comprometidas en los convenios, CONASEV es hoy consciente de la importancia del monitoreo de la satisfacción del clientes, ha desarrollado mayores competencias sobre el tema y por ende cuenta con las bases necesarias para el desarrollo de una cultura de calidad en el servicio y de mejora continua.

SUNARP. Dentro de la estrategia de mejora en la eficiencia de la gestión de la SUNARP, esta entidad optó por impulsar desde 2002, a través del CAR, actividades que permitieran avanzar hacia la Interconexión Nacional de los Registros Públicos y el acceso a ella para el público las 24 horas del día. Así, a través de la interconexión se logró superar las limitaciones de comunicación existentes entre las 58 Oficinas Registrales a nivel nacional y se puso a disposición del público esta información a través del Servicio de Publicidad Registral en Línea. Mediante este servicio, el usuario puede acceder a servicios de publicidad registral vía Internet todo el día, a los mismos costos que los que se prestan en las Oficinas Registrales. Este servicio incluye el Registro de Personas Naturales, Personas Jurídicas, de la Propiedad Inmueble y la Propiedad Vehicular. El servicio ha generado los siguientes beneficios para los usuarios: ahorro de tiempo y dinero, facilidad y seguridad de acceso, cobertura nacional y disponibilidad las 24 horas del día. En 2003, este servicio obtuvo el premio de Creatividad Empresarial de la UPC en la categoría Informática.

√ **Empresas Municipales**

La experiencia de las Empresas de Agua y Alcantarillado merece ser mencionada ya que muchas de este tipo de entidades que han suscrito se encuentran financieramente en problemas por lo que la distribución del bono de productividad no puede ser siempre atendida, sin embargo han visto grandes potencialidades en el instrumento a fin de revertir su situación y brindar un servicio de mejor calidad.

Así por ejemplo se puede citar a la empresa de *Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa - EPS SEDAPAR*, la cual se trazó metas en el CAR a fin de mejorar la calidad de la facturación. En ese sentido, en 2004 y 2005 se puso en funcionamiento un *software* de facturación con controles de calidad, se instalaron más de 70.000 micro-medidores y se implantaron actividades de detección de clandestinaje. De esta manera, se logró disminuir en casi un 40% los reclamos de usuarios y en más de 10 puntos porcentuales el índice de agua no contabilizada. Esto último es de particular relevancia ya que sin la necesidad de efectuar inversiones en obras de ampliación del servicio de agua y sólo con un adecuado control del uso del agua, se obtuvo una mayor disponibilidad de recurso hídrico para ser destinado a nuevos beneficiarios.

✓ **Municipalidades**

La experiencia de suscripción de CAR con gobiernos locales es relativamente nueva sin embargo el impacto ha sido muy positivo ya que ha permitido establecer mecanismos de medición del desempeño en la entidad y realizar un seguimiento a la consecución de resultados, contar con un instrumento de priorización de objetivos e identificar y operativizar procesos.

Municipalidad Provincial de Azángaro. En esta municipalidad se logró impulsar a través del CAR dos temas importantes, la sistematización de la información del Registro Civil y la mejora del servicio de limpieza pública. Respecto del primer punto, la metas planteadas en el CAR lograron que a través del diseño e implantación de una base de datos conteniendo la información escaneada de las partidas del registro civil (nacimientos, matrimonios y defunciones) se lograra atender las solicitudes de certificaciones en 24 horas en lugar de los 4 días que se requería cuando la información se encontraba únicamente en los libros municipales. De esta manera se ha logrado mejorar la calidad del servicio que se brinda al ciudadano.

Con relación al segundo punto, con el objeto de cumplir con las metas planteadas en el CAR de ampliación del servicio de recojo basura, se implantaron sistemas de medición que han permitido a la municipalidad dimensionar mejor su intervención y ha evidenciado ciertas deficiencias que han podido ser subsanadas. Los aspectos más significativos han sido los siguientes: (i) se extendió el servicio de recojo de basura que sólo se brindaba en la zona del centro de la ciudad a más barrios de la jurisdicción, para lo cual la municipalidad estableció un horario de recojo a través de una campaña de información dirigida a la población que le permitiera atender en el mismo lapso de tiempo a más usuarios. Anteriormente, el recojo de basura se hacía varias veces al día por las mismas calles en horario indeterminado, lo cual generaba que éstas siempre estaban llenas de bolsas de basura, dañando el aspecto del centro de la ciudad; y, (ii) se implantó un sistema de registro del número de volquetes de basura trasladados al relleno sanitario, lo cual ha permitido hacerle seguimiento al volumen de basura recogida así como un estimado del número de cuadras atendidas. Actualmente, si bien este indicador ya no ha sido incluido en el CAR suscrito en 2006, el procedimiento se ha mantenido en la municipalidad.

√ **Comisarías**

El CAR ha tenido efectos positivos en las comisarías en tanto instrumento de medición del desempeño y para la mejora de sus procesos internos. Las metas que fueron asumidas por las comisarías en general estuvieron relacionadas al cumplimiento de sus funciones básicas, sin embargo, se vio en el proceso de ejecución que las comisarías no contaban con los elementos necesarios para medir si efectivamente las metas se cumplieron. En ese sentido, se vieron en la necesidad de desarrollar los procedimientos que permitieran medir efectivamente el desempeño de sus labores tales como los operativos policiales, acciones de patrullaje, servicios brindados (TUPA), entre otros. Al respecto, se mencionan las siguientes acciones:

En cuanto a la meta relacionada al incremento del número de operativos policiales e investigaciones resueltas en la jurisdicción, la *Comisaría de Surquillo* estimó que era necesario lograr el acceso a la información del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) a fin de ser más eficientes en sus acciones de investigación y operativos policiales. Así se logró gestionar el acceso desde la comisaría a la base de datos de la RENIEC que permite identificar rápidamente al sospechoso y tomar las acciones del caso. A raíz de esta experiencia, el acceso a la RENIEC se tiene en todas las comisarías. Asimismo, sobre la base de dicha información la comisaría ha procedido a realizar su propio registro de delincuentes de la jurisdicción que permita acelerar aún más el proceso de identificación de los sospechosos.

En materia de patrullaje, el CAR planteaba metas relacionadas al incremento de las acciones de patrullaje, sin embargo se vio desde la Comisaría que los mecanismos existentes para darle seguimiento a dichas acciones eran deficientes. En ese sentido, se desarrolló un sistema de seguimiento que permitiera mantener un registro de las acciones de patrullaje que funcionaba y sigue funcionando de la siguiente manera: (i) cada oficial solicita a tres vecinos de la zona patrullada que llene su “cuaderno de control de patrullaje”, donde figura el nombre del vecino y su dirección; (ii) con el objeto de mantener un registro centralizado de las acciones de patrullaje, al final de su turno de patrullaje cada oficial debe llenar un formato que provee información relacionada a la zona de patrullaje, fecha, hora y turno, incidentes relevantes y las personas que fueron entrevistadas. Este último formato fue creado ya que se estimó que el “cuaderno” podría no ser suficiente para la identificación de la veracidad en el cumplimiento de la meta.

Notable aplicación del instrumento

Algunas de entidades que han suscrito los convenios, han podido extraer efectos muy positivos a través de una aplicación de la metodología que se caracteriza por ser notable y que se estima debe ser mencionada como ejemplo a tomar para las nuevas entidades que se incorporen al sistema.

Así se puede mencionar el caso de *instituciones educativas* del Callao que se organizaron y formaron lo que denominaron la Red CAR Callao. Si bien los colegios del Callao recién han suscrito CAR en 2006, se ha podido identificar una práctica interesante en el

proceso de formulación, negociación y suscripción de los CAR. Los colegios de la región Callao que fueron invitados a participar en esta primera experiencia de suscripción de CAR optaron por iniciativa propia –liderados por la dirección del Colegio Darío Arrus- por trabajar de manera conjunta la formulación de sus indicadores así como concertar reuniones de asesoramiento con la DNPP y la Contraloría General de la República a fin de asegurarse de cumplir adecuadamente con todos los requerimientos. Esta forma de trabajo coordinada ha permitido identificar desde un inicio y a tiempo las deficiencias que habían en los CAR suscritos, tanto en cuanto a los indicadores considerados como a los mecanismos de verificación propuestos, lo cual ha podido ser subsanado a través de adendas para el caso de todos estos colegios en coordinación con la DNPP y la CGR. En otras entidades, por el contrario, con actividades también similares, no siempre se ha podido aprovechar las experiencias y compartir información a fin de mejorar la calidad de los indicadores y mecanismos de medición.

Otra caso interesante es el del *Hospital San José del Callao*, el cual cuenta con una trayectoria reconocida en materia de gestión de la calidad, en ese sentido, los logros alcanzados en mejora de la eficiencia del servicio brindado se han obtenido a través de una adecuada comunicación con el personal ya que de ellos depende impulsar los cambios en la entidad. Es así que, si bien no en todos los trimestres se han obtenido los bonos de productividad, ello no ha generado descontento en el personal o conflictos con la dirección y los sindicatos. La estrategia del Hospital San José ha sido la de difundir ampliamente no sólo los compromisos y metas del convenio, sino también su metodología y los avances alcanzados a través de reuniones periódicas tanto entre los jefes de área con su personal, como de la dirección general con los directores de línea. De esta manera, si las metas y compromisos del CAR no se cumplen, todo el personal conoce la razón y tratan de mejorar para el siguiente semestre.

Finalmente, se menciona el caso del Servicio Nacional de Sanidad Agraria - **SENASA**, que ha logrado mejorar su sistema de planeamiento estratégico y sistematizar la información de los CAR suscritos. Si bien SENASA venía trabajando desde antes de la suscripción de CAR con un sistema de planeamiento estratégico, el Plan Operativo Institucional no lograba constituirse en un instrumento de gestión muy específico ya que no contaba con el nivel de detalle requerido. Con la experiencia de la firma de los CAR y la aplicación de esta metodología desde 2002, SENASA decidió replicar la metodología utilizada para la definición de indicadores en los CAR en su POI, optándose por incluir en cada una de las metas del POI el mismo nivel de detalle que contemplan los indicadores de los CAR, incluyéndose criterios de producto y resultado. Así, cada uno de los objetivos incluidos en el POI tiene asociado un indicador de producto y resultado con el detalle de la metodología de las fichas de indicadores de los CAR.

Asimismo, con la implantación de su Sistema Integrado de Planificación, *software* que contiene cuatro módulos: Estratégico, Seguimiento y Evaluación, Operativo Anual y Programático (marco lógico), se obtiene información del POI y de los CAR y la manera en que éstos se interrelacionan entre ellos, puesto que existe en el módulo “estratégico” información sistematizada de los avances y resultados del CAR año a año. Así, el CAR

ha permitido consolidar la experiencia que venía trabajando SENASA por productos y resultados, identificando a personas asociadas a cada proceso y evaluando al personal.

Anexo II. Documento breve sobre la Gestión por Resultados

La gestión pública por resultados es un concepto que se aplica desde hace varias décadas en la mayoría de países desarrollados. Sin embargo, aún en América Latina esta práctica no es común, aunque muchas naciones están haciendo esfuerzos por implantarla.

La gestión por resultados no es más que actuar y pensar en función de los bienes y servicios que el sector público le presta a la población. Todos los procesos inmersos en la gestión pública, tales como el planeamiento, la ejecución, el seguimiento o la evaluación, priorizan la obtención de los resultados que la población espera como eje fundamental para diseñar e implantar esos procesos.

En el Perú, este concepto implica un cambio trascendental en la manera de gestionar los recursos públicos. Actualmente, predomina en el sector público peruano el cumplimiento por los procesos en sí más que la obtención de resultados. Los sistemas están diseñados para cumplir las normas del caso, y si se las cumple entonces existe la distorsión de pensar que se está haciendo una buena gestión pública. Se tiende a relacionar el éxito con el fiel cumplimiento de todos los pasos para convocar a una licitación, de todos los procedimientos para adquirir bienes o de todos los parámetros para aprobar un proyecto. Una apreciación positiva de los órganos de control, o la ausencia de una apreciación negativa, tienden a considerarse como una nota aprobatoria de la gestión pública.

Naturalmente, el cumplimiento de las reglas y procedimientos es importante, necesario y obligatorio. Sin embargo, no es lo más relevante para el ciudadano, quien paga sus impuestos y espera que el Estado, a cambio, lo retribuya con bienes y especialmente servicios de calidad. Al ciudadano, por supuesto que le interesa que no haya corrupción y que se sigan los pasos correspondientes en los procesos públicos, pero más le interesa que el Estado sea eficiente y efectivo. Y no es sólo una cuestión de interés, sino de derechos ciudadanos.

De este modo, el primer paso para ir hacia una gestión por resultados es que ese concepto debe interiorizarse en todos los estamentos y niveles del sector público. Las más altas autoridades deben “comprar” el concepto y hacer de él una guía para su actuación. Al mismo tiempo, la burocracia debe empezar a entender que no basta con no infringir la ley, sino que su verdadera función es colaborar con la eficiencia del Estado y prestar los servicios de la mejor manera posible.

Sin embargo, este “cambio cultural” no basta, es decir, es necesario pero no suficiente. El otro gran paso que debe darse es técnicamente más complejo, puesto que implica definir con claridad cuáles son los resultados que cada ente público debe brindarle a la población. Y como paso previo, debe comprenderse con claridad las definiciones clave.

Un primer punto a entender es que la prestación de un servicio público involucra una serie de elementos, los cuales se resumen en procesos, productos y resultados. Los procesos son los organismos de ejecución, instrumentos de política, mecanismos de prestación de servicios o procedimientos de gestión que se emplea para producir un bien o servicio. Los

productos son los bienes o servicios que resultan de una intervención. Los resultados son los efectos de corto y mediano plazo probables o logrados por los productos²⁹.

El manejo de estos conceptos puede parecer inicialmente complicado, pero la experiencia demuestra que son rápidamente captados por los empleados públicos una vez que empiezan a aplicarlos a su labor diaria. Ejemplos de procesos son el cumplimiento de procedimientos, el registro apropiado, las comunicaciones adecuadas, etc. Ejemplos de productos son los planes o diseños terminados, los talleres o cursos, la emisión de certificados, la entrega de desayunos, etc. Por su lado, los resultados por lo general se refieren a un cambio en alguna variable de desarrollo, como por ejemplo la disminución en la desnutrición, el aumento en la esperanza de vida, la reducción de la pobreza, etc. Este ejercicio de definir procesos, productos y resultados al interior de cada ente público es algo que debe hacerse a la brevedad, y después de algunas discusiones y reflexiones entre los burócratas, seguramente se llegarán a acuerdos que son los que deben guiar el actuar de los funcionarios comprometidos con la gestión por resultados.

Una vez exista consenso con estas definiciones al interior de cada entidad, se les debe asociar a un indicador, lo cual también puede resultar complejo. Un indicador es “la variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados”. Para saber si realmente estamos cumpliendo con nuestras metas de procesos, productos o resultados, es necesario medirlos a través de indicadores, los cuales idealmente deben contar con un punto de partida o situación inicial (línea de base), un punto intermedio (hito) y un punto final (meta). En los casos en que no existan mediciones o que sea difícil hacerlas, deben realizarse los máximos esfuerzos por lograrlas.

De este modo, contando con claridad y medición en los productos que cada entidad ofrece y en los resultados que se pretenden alcanzar, los esfuerzos de la burocracia deben enfocarse en brindar los productos de una manera eficaz y eficiente (al menor costo) y en el logro de los resultados buscados. Todos los sistemas y recursos se tendrán que reorientar hacia los productos y resultados de cada entidad, y no únicamente al cumplimiento de los procesos.

Este razonamiento es precisamente el que está detrás de los Convenios de Gestión. En la medida en que una organización identifica y cuantifique sus productos y resultados, y reorganice sus prioridades e instrumentos en alcanzarlos, se habrá dado un paso crucial para aumentar la eficiencia del sector público y mejorar la prestación de los servicios a los ciudadanos. Bajo este marco, los Convenios de Gestión simplemente ponen “en el papel” los compromisos para alcanzar los productos y resultados, convirtiéndose de este modo en una hoja de ruta para cada entidad pública. Y como alcanzar esos resultados es una prioridad para el gobierno, es válido que se diseñen incentivos para que las entidades se sientan reconocidas una vez que logran sus objetivos.

29 Asimismo, mucha gente habla de “metas”, y supone que su definición y logro es sinónimo de resultados. Ello no es precisamente correcto, dado que las metas pueden relacionarse con procesos, productos o resultados. En tal sentido, el concepto de metas debe ir junto con el objeto que se está intentando medir, es decir, lo apropiado sería hablar de “metas de procesos”, “metas de resultados”, etc.

Anexo III – Norma que regula la suscripción de Convenios de Gestión con FONAFE

Norma legal	Directiva aprobada mediante acuerdo de Directorio 001-2005/003-FONAFE
Ámbito de aplicación	Empresas bajo el ámbito de FONAFE, exceptuándose a las empresas no operativas y las que se encuentren en proceso de disolución, liquidación o quiebra, así como las que han sido declaradas en insolvencia por INDECOPI.
Aspectos operativos	
El CG	Instrumento de gestión que se materializa en un contrato celebrado entre la empresa y FONAFE, pudiendo incorporar la participación de otras entidades del Estado, definiendo objetivos y metas específicas que se miden a través de indicadores de gestión que permiten conciliar los intereses de la empresa con los del Estado, según los principios de eficacia, eficiencia y calidad.
Instrumentos de gestión	Herramientas que miden resultados y están orientadas a contribuir a una mejor gestión de las empresas y a la generación de beneficios para el Estado y la ciudadanía, siendo los CG una de dichas herramientas empleadas por FONAFE.
Finalidad del Convenio	Conciliar los objetivos específicos de las empresas con los intereses del Estado a través de la definición conjunta de indicadores de gestión.
Metas	Resultado que se espera alcanzar para cada indicador. Deben ser razonables, motivadoras, claras y auditables.
Indicadores	Los indicadores para medir el desempeño pueden ser cuantitativamente: específicos (cuyos posibles resultados tienen un número fijo de valores y suponen el desarrollo de una actividad definida), continuos (cuyos posibles resultados no tienen un número fijo de valores, pudiendo contar con un valor de referencia); y, pueden ser cualitativamente: de impacto (cuyo resultado tiene un efecto directo sobre los grupos de interés de la empresa) e intermedios (cuyo resultado no tiene un efecto directo sobre los grupos de interés de la empresa pero son necesarios para lograr dicho efecto en ejercicios posteriores).
Compromisos	Deben significar una exigencia adicional a la prevista en el plan operativo aprobado por la empresa.
Formulación y suscripción	
Determinación al interior de la entidad	Son aprobados por el Directorio de la empresa y suscritos por el Gerente General de la empresa y la Dirección Ejecutiva de FONAFE.
Requisitos de suscripción	a) Haber presentado el grupo de indicadores propuestos para el CG; b) Haber presentado el acuerdo de Directorio de la empresa, que apruebe la suscripción del CG; c) Contar con un Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y con Criterios de Asignación de Bono (CAB).
Indicadores propuestos	Al menos 10 indicadores. Por lo menos 2 deben ser de impacto.
Plazo de presentación de indicadores	Último día útil del mes de enero de cada año./ Para los CG del 2005: 18 de marzo de 2005
Revisión de grupo de indicadores	FONAFE revisa y coordina las observaciones con las empresas. El grupo de indicadores que forme parte del CG deberá contener como mínimo 5 indicadores siendo al menos 1 de impacto.
Plazo para suscripción	Último día hábil del mes de marzo del año correspondiente./ Para los CG del 2005: 16 de mayo de 2005
Aprobación y suscripción	Mediante acuerdo de directorio las empresas aprueban CG a partir de documentos remitido por FONAFE. Son suscritos por el Presidente de Directorio y Gerente General de la empresa v, por la Dirección Ejecutiva del FONAFE.
Ejecución	
Definición del bono	Contraprestación monetaria a otorgarse al personal de la empresa, en caso que ésta cumpla con los requisitos establecidos en el CG.
Determinación del bono del CG	Porcentaje del rubro sueldos y salarios del presupuesto ratificado, el cual varía entre 4% y 6% según corresponda a alguna de las tres categorías de empresas establecidas para la determinación del Monto de Financiamiento del Bono del CG.
Criterios de asignación de bono	Entrega ligada al aporte del empleado en el cumplimiento de los Indicadores de Gestión, debiendo los criterios incorporar los resultados del sistema de evaluación de desempeño, considerando el aporte del trabajador al cumplimiento de las metas.
Financiamiento del bono	Se obtiene sobre la base de ahorros entre el presupuesto vigente a la suscripción del CG y su ejecución durante el ejercicio, en partidas y rubros correspondientes al gasto corriente a excepción del rubro mantenimiento y reparación.
Temporalidad del pago del bono	Se otorga durante el año siguiente del ejercicio en que se devengó el bono.
Personal beneficiario del bono	Personal que mantuvo vínculo laboral con la empresa en el ejercicio al que se refiere el CG.
Evaluación	
Frecuencia de la evaluación de indicadores	Anualmente se analiza el resultado del indicador, presentado a través del reporte final; y, trimestralmente las empresas reportan al FONAFE a través de reportes de seguimiento.
Cumplimiento de indicadores y compromisos	La forma de determinar el porcentaje de cumplimiento de la meta en cada tipo de indicador es: i) específicos, el porcentaje de cumplimiento de meta será únicamente 0% o 100%, sin valores intermedios; ii) continuos, esta en función de la proporción lograda de la tasa o ratio definida como meta. Procedimiento se detalla en Capítulo VI.
Procedimiento	La empresa remite un reporte de seguimiento trimestral, como máximo dos días útiles posteriores a la fecha de cierre de la información en el Sistema de FONAFE, en el período a reportar. Deben dirigirse a la Dirección Ejecutiva de FONAFE y ser suscrito por el Gerente General o equivalente.
	La empresa remite un reporte final del cumplimiento de los indicadores de gestión, a más tardar a los (26 días útiles de presentados a FONAFE los Estados Financieros Auditados. Debe dirigirse a la Dirección Ejecutiva de FONAFE y ser suscrito por el Gerente General o equivalente.
Determinación del porcentaje de cumplimiento de metas	Dos etapas: i) Determinación del (%) de cumplimiento de la meta conseguido para cada indicador; y ii) Ponderación del (%) de cumplimiento de la meta con el factor de ponderación.
Aplicación de incentivos y sanciones	
Aplicación de incentivos	Cumplimiento de indicadores y compromisos da derecho a la distribución de bono.
Penalidades	Se ha establecido penalidades que reducen el monto del bono en caso de incumplimiento en remisión de reportes.
Requisitos para otorgamiento de bono	a) Resultado económico obtenido b) porcentaje de cumplimiento de metas alcanzado, c) entrega del reporte final del cumplimiento de los indicadores de gestión, y d) haber subsanado todas las observaciones formuladas por FONAFE respecto de la información remitida.
Criterios de distribución del bono entre el personal	Se considera el aporte del trabajador al cumplimiento de las metas establecidas en el CG en aplicación de los CAB y los requisitos que éste debe cumplir (tiempo de permanencia en el trabajo, días laborables cumplidos y otros).
Restricción en distribución de bono	Las empresas deben haber entregado el reporte final de cumplimiento de los indicadores de gestión
Distribución del bono	Ligada al aporte del empleado en el cumplimiento de los indicadores de gestión.
Reporte de bono distribuido	A más tardar a los 10 días calendario de haber otorgado el Bono, la empresa debe comunicar a la Dirección Ejecutiva del FONAFE.
Transparencia y rendición de cuentas	
Publicación	FONAFE puede publicar los CG suscritos, sus resultados y la información complementaria. No está obligado.

Anexo IV - Empresas que suscribieron Convenios de Gestión con el FONAFE

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

* Estas 17 entidades pasaron al ámbito de la Dirección Nacional del Presupuesto Público a partir del año 2001.

Anexo V – Comparación de Directivas y otras normas que regulan los CAR

Concepto	2006	2005	2004	2003	2002
Normas legales	Directiva 005-2006-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 007-2006-EF/76.01, del 9 de febrero de 2006 (*) Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2006, Ley 28652 (LPP 06) (**) Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411	Directiva 007-2004-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 011-2005-EF-76.01, del 16 de febrero de 2005 (*) Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2005, Ley 27245 (LPP 05) (**) Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411	Directiva 006-2004-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 009-2003-EF-76.01, del 23 de febrero de 2004 (*) Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2004, Ley 28128 (LPP 04) (**) Decreto Supremo N° 187-2003-EF, Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Año Fiscal 2004 de las Empresas Municipales y Organismos Públicos Descentralizados Municipales	Directiva 006-2003-EF/76.01, contenida en la Resolución Directoral 009-2003-EF/7601, del 20 de febrero de 2003 (*) Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2003, Ley 27879 (LPP 03) (**) Decreto Supremo N° 196-2002-EF, Presupuesto de Ingresos y Egresos para el Año Fiscal 2003 de las Empresas Municipales y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Locales	Directiva 007-2001-EF/76.01 (Directiva para la programación y formulación de los presupuestos institucionales del sector público para el año fiscal 2002) contenida en la Resolución Directoral 018 - 2001-EF/76.01, del 25 de mayo de 2001 (*) Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2002, Ley 27879 (LPP 02) (**) Directiva N° 010 -2001-EF/76.01 (Proceso presupuestario de las entidades reguladoras, supervisoras, administradoras de recursos, fondos, empresas municipales y otras entidades de servicios para el año fiscal 2002)
Ámbito de aplicación	Entidades del Sector Público, Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento y Empresas Municipales de Agua Potable y Alcantarillado. (*) LPP 06: Durante el 2006 no se suscribirá convenios de administración por resultados con entidades bajo el régimen laboral de la actividad privada (3 DT). Se autoriza a las empresas municipales de agua potable y alcantarillado a suscribir CAR durante este año (13 DE)	Entidades Públicas según Artículo 5 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto	Entidades comprendidas en la LPP 04 y en el Decreto Supremo 187-2003-EF	Entidades comprendidas en la LPP 03 y en el Decreto Supremo 196-2002-EF	Entidades que figuran en el Anexo N° 08 “Relación de Entidades que Formularán Convenios de Gestión para el año 2002” (art. 46)
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	(Igual a lo establecido para el 2006)	(Similar a lo establecido para el 2006, aunque no se refiere a la gestión institucional.)	(Similar a lo establecido para el 2006, aunque no se refiere a la gestión institucional. Identifica los indicadores con metas cuantitativas y los compromisos con metas cualitativas.)	Convenio de Gestión: Instrumento que compromete los esfuerzos del pliego presupuestario en la consecución de sus objetivos institucionales y metas de gestión a alcanzar durante el 2002 en un marco de eficacia, eficiencia y calidad de gestión (art. 46) (*) LPP 02: Instrumento que orienta y compromete los esfuerzos de la entidad a privilegiar la eficiencia, economía y calidad en la gestión Institucional (art. 25.1) (**) Instrumento que orienta los esfuerzos de la Entidad a privilegiar la eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios y producción de bienes siendo de evaluación trimestral de la Entidad en la consecución de sus objetivos operativos y estratégicos establecidos para el año fiscal 2002 (art. 30)
Administración por Resultados	Modelo de gerenciar la institución, orientándola al cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos en un determinado periodo. Busca optimizar el uso de los recursos públicos y tiene como propósito avanzar hacia una administración pública en la que el desempeño sea evaluado en función a los resultados que genera, teniendo en consideración la optimización de los procesos internos y externos que se requieran para tal fin.	Modelo de gestión que orienta el desempeño institucional hacia el cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos en un periodo, 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.)	No hay una finalidad del Convenio sino una Declaración de principios. No toma como referencia el presupuesto aprobado y los mecanismos de transparencia.	

Concepto	2006	2005	2004	2003	2002
Objetivos	Coadyuvar a la optimización del uso de recursos, a ampliar y mejorar la calidad, cantidad y cobertura de los servicios públicos que brindan las Entidades.	Mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes y servicios que provee el Sector Público	(Igual a lo establecido para el 2005.) (*) LPP 04: Igual LPP 02 (art. 28)	(Igual a lo establecido para el 2005.) (*) LPP 03: Igual LPP 02 (art. 28)	Mejorar la cantidad y calidad de los servicios que prestan las entidades públicas (art. 46) (*) LPP 02: Mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan las entidades públicas (art. 25.1)
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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
	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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
	c) Institucionalizar la percepción de los usuarios como sujetos con derechos a una atención adecuada, rápida y cordial.	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
	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.	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
	e) Mejorar las capacidades de los servidores públicos para convertirlos en sujetos generadores de cambio, innovación y propuestas para optimizar la gestión.	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
	f) Elevar los niveles de satisfacción y bienestar de los servidores públicos	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
	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, a fin de responder a requerimientos de la ciudadanía, sin renunciar a la transparencia de sus gestiones y compromisos.	(Similar a lo establecido para el 2006.)	(Similar a lo establecido para el 2006.)	(Similar a lo establecido para el 2006.)	
	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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
Metas cuantitativas	(Igual a lo establecido para el 2004.)		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).	

Concepto	2006	2005	2004	2003	2002
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.	(Igual a lo establecido para el 2006.)	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	(Similar a lo establecido para el 2005.)	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.	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Similar a lo establecido para el 2006.)	(Similar a lo establecido para el 2006.)	
Elegibilidad para suscribir					
GN	a) (Similar a lo establecido para el 2005)	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) (Similar a lo establecido para el 2005)	b) bienestar social de la población mas pobre, niño, madre, adolescente, anciano y discapacitado.			
	c) Cultura de prevención y asistencia a damnificados por desastres.	c) que no cuenten con beneficios o bonos de productividad similares			
	d) Administración penitenciaria orientada hacia la resocialización	d) no contar solo con la función administración y planeamiento o pago de pensiones.			
	e) Independencia, soberanía, integridad territorial; defensa legal gratuita; tutela a derechos humanos, defensa de intereses del Estado y promoción de la difusión de la legislación	e) estar operando desde el año 2002			
	f) Mantenimiento y conservación de la infraestructura vial de ámbito regional				

Concepto	2006	2005	2004	2003	2002
GR y GL	GR:	f) bienestar social de la población mas pobre, niño, madre, adolescente, anciano y discapacitado			
	g) contar con el Plan de Desarrollo Regional Concertado y el Plan Estratégico Institucional.	g) no contar solo con la función administración y planeamiento o pago de pensiones			
	h) compromisos asumidos orientados a desarrollar acciones que incidan en la educación y la salud a través de diversos programas.	h) ingresos anuales por transferencias de recursos del FONCOMUN superiores a S/. 15 millones			
	i) orientado a las Unidades Operativas de los Gobiernos Regionales. GL: j) recursos con cargo al FONCOMUN superiores a S/.10 millones. k) comprendido en el proyecto "Voces de los Pobres" l) contar con el Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Desarrollo Institucional, actualizados al año Fiscal 2005.	i) comprendido por "Voces de los Pobres"			
ETE	n) experiencia en esquemas contractuales de gestión	j) regulación de servicios públicos, recaudación de recursos, supervisión de valores o administración de fondos.			
	o) estar operando desde el año 2002	k) (Igual a lo establecido para el 2006.)			
	m) No arrojar pérdidas en el año 2005.	l) (Igual a lo establecido para el 2006.)			
		m) bienestar de la población, salud y saneamiento, desarrollo financiero local, etc. 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			
Etapas	(i) formulación y suscripción, (ii) ejecución, (iii) evaluación y (iv) aplicación de incentivos y sanciones	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(**) Las Entidades evalúan las propuestas y de ser el caso coordinan los ajustes con la DNPP en un plazo de diez (10) días de recepcionada la propuesta (art. 30).
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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
Propuesta del CAR de los GR	Visado por el Titular del Gobierno Regional, el Gerente Regional de Planeamiento Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, el Director Regional que corresponda, el Jefe de la Unidad Ejecutora y el responsable de la Unidad Operativa.	CAR con GR deberán contar con la aprobación del sector respectivo			
Plazo de presentación de propuestas	10 de marzo de 2006	28 de febrero de 2005	8 de marzo de 2004	7 de marzo de 2003	(**) Diez días de recepcionada la propuesta (art. 30).
Reuniones de formulación	En la DNPP según cronograma; DNPP puede requerir información adicional	(Igual a lo establecido para el 2006.)			

Concepto	2006	2005	2004	2003	2002
Plazo para suscripción	31 de marzo del año 2006 (**) Se suscriben dentro del primer trimestre del año fiscal (art. 63.1)	31 de marzo del año 2005 (**) Se suscriben dentro del primer trimestre del año fiscal (art. 63.1)	31 de marzo del año 2004 (*) LPP 04: Sólo se suscriben dentro del primer trimestre del Año Fiscal (art. 28)	Ultimo día de marzo de 2003 (*) LPP 03: Se suscriben dentro del primer trimestre del año fiscal y son complementarios a los <i>Convenios de Gestión (art. 28)</i>	(**) 20 de febrero del 2002 (art. 31).
Remisión al Congreso y Contraloría	(Igual a lo establecido para el 2005.)	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	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Similar a lo establecido para el 2005; aunque en vez de contraprestación se define como incentivo pecuniario.)		
Definición del bono	Incentivo pecuniario de carácter no remunerativo y no pensionable para el personal que alcance niveles significativos de cumplimiento del CAR.	(Similar a lo establecido para el 2006; aunque en vez de incentivo pecuniario se define como contraprestación.)	(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.)	(**) Asignación de carácter no remunerativo otorgado por la entidad que suscriba el Convenio de Gestión a su personal por el cumplimiento de las metas establecidas en el citado Convenio (art. 32).
Monto del bono	(**) 25% de una planilla mensual de carácter continua de enero del 2006 (art. 63.2)	(**) 25% de una planilla mensual de carácter continua de enero del 2005 (art. 63.2)	(*) LPP 04: Una planilla mensual de carácter continua; forma parte del ingreso anual mensualizado (art. 28.3 y 25)	(*) LPP 03: Igual LPP 04 (art. 28.3)	
Determinación de bonos trimestrales	Anexo B - "Metodología de determinación de la distribución trimestral del Bono de Productividad"; para el cuarto trimestre, no será menor al 40% del bono	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"	(**) Su forma de cálculo establecida en cada Convenio de Gestión del 2002, en función a la programación de las metas que se definan en el mismo y la disponibilidad financiera de cada Entidad (art. 32)
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)	(**) 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)	(*) LPP 04: No menos del 75% con ahorros y la diferencia con cargo a la Reseva de Contingencia, salvo en el caso de ETEs, GR y GL para las que el bono se financiará íntegramente con recursos propios (art. 28.3)	(*) LPP 03: 75% con ahorros y la diferencia con cargo a la Reseva de Contingencia (art. 28.3)	
	Íntegramente con cargo a los ahorros (Tercer DT de las DC de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2006, ley 28652)	(*) LPP 05: Íntegramente con cargo a los ahorros (sexta DT de las DC)			
			(**) Para empresas municipales y OPDs municipales: ahorros en la ejecución de las partidas de gasto corriente; o íntegramente con RDR (art.9).	(**) Igual a lo establecido para el 2004. (art. 9)	
	Prohibido el uso de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, Donaciones y Transferencias, Canon y Sobrecanon y Regalías.	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 C); 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 2007.	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)	(**) Trimestral (art. 32).
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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	Trabajadores nombrados, contratados por servicios personales y designados que sólo jerzan funciones de línea.	(**) No es de aplicación a los Contratos de Locación de Servicios (art. 32).
Evaluación					
Evaluación de indicadores y compromisos	La realiza la CGR, la misma que coordinará los aspectos técnicos necesarios para ella.	(Igual a lo establecido para el 2006.)			

Concepto	2006	2005	2004	2003	2002
Cumplimiento de indicadores y compromisos	Procedimiento del Anexo C "Determinación del Porcentaje de Cumplimiento de Indicadores", al 100%	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 Anexo D y con la certificación por el Órgano de Auditoría Interna. El plazo es de 20 días desde terminado el trimestre.	(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.		(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 25 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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Similar a lo establecido para el 2006. El plazo para el último 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 puede disponer penalidades administrativas al personal	(Similar a lo establecido para el 2006.)			
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.	(Similar a lo establecido para el 2006.)			
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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
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 para la distribución debe ser aprobado por el titular de la entidad y remitido a la DNPP dentro de los 30 días de suscripción.	(Similar a lo establecido para el 2006.)	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; máximo 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 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	(Igual a lo establecido para el 2006.)	
Plazo de pago del bono	Desde la conformidad de la DNPP; el del segundo y tercer trimestre se paga máximo el 31 de diciembre del 2006 y el del cuarto trimestre máximo el 31 de marzo del 2007. Vencidos los plazos no se puede distribuir.	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	(Similar a lo establecido para el 2005.)	La determinación del monto del bono es anual; pero éste se distribuye en 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.	(Igual a lo establecido para el 2006.)			
Transparencia y rendición de cuentas					
Obligación de publicar	(Similar a lo establecido para el 2005, se añade que a falta de página web se debe publicar en carteles impresos.)	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 VI - Entidades que suscribieron CAR con el MEF

	Entidad	CAR suscritos				
		2002	2003	2004	2005	2006
ETES						
1	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Arequipa S.A - CMAC Arequipa	✓	✓	✓	✓	
2	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Chinchá S.A - CMAC Chinchá		✓	✓		
3	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Huancayo S.A - CMAC Huancayo	✓				
4	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Paíta S.A - CMAC Paíta	✓	✓	✓	✓	
5	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Piura S.A - CMAC Piura		✓	✓	✓	
6	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Tacna S.A - CMAC Tacna	✓	✓			
7	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Trujillo S.A - CMAC Trujillo	✓	✓	✓	✓	
8	Caja Municipal de Ahorro y Crédito del Santa S.A - CMAC Santa	✓	✓	✓		
9	Caja Metropolitana (Ex Caja de Crédito Popular de Lima)	✓	✓	✓		
10	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Ica - CMAC Ica		✓	✓		
11	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Maynas S.A. - CMAC Maynas			✓		
12	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Pisco S.A. - CMAC Pisco			✓		
13	Caja Municipal de Ahorro y Crédito de Sullana S.A. - CMAC Sullana			✓		
14	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cañete S.A - EMAPA CAÑETE S.A	✓				
15	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Coronel Portillo S.A - EMAPACOP S.A	✓				
16	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huacho - EMAPA HUACHO S.A	✓	✓	✓		
17	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ica S.A - EPS EMAPICA S.A	✓				
18	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pativilca S.A - EMAPAT S.R.L	✓	✓			
19	Empresa Municipal de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de San Martín S.A - EMAPA SAN MARTÍN	✓	✓			
20	Empresa Municipal de Servicios de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado de Abancay - EMUSAP ABANCAY S.A.					✓
21	Empresa Municipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Amazonas S.R.L.- EMUSAP SRL	✓	✓	✓	✓	✓
22	Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento de Cajamarca S.A - EPS SEDACAJ S.A	✓	✓	✓		✓
23	Entidad Municipal Prestadora de Servicios de Saneamiento del Cusco S.A - EPS SEDACUSCO S.A	✓	✓	✓		
24	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento Grau S.A - EPS GRAU S.A	✓				
25	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento Moyobamba S.A - EPS Moyobamba SRLtda		✓	✓		
26	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento "Sierra Central S.A" (Tarma) - EPS SIERRA CENTRAL S.A	✓				
27	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento Chavín S.A - EPS CHAVIN S.A	✓	✓	✓		✓
28	Entidad Prestadora de Servicios de Saneamiento de Agua Potable y Alcantarillado de Loreto S.A - EPS SEDALORETO S.A	✓				
29	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad S.A - SEDALIB S.A	✓		✓		
30	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Municipal de Huancayo S.A - SEDAM HUANCAYO S.A.C	✓	✓	✓	✓	✓
31	Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa - EPS SEDAPAR S.A.		✓	✓	✓	✓
32	Empresa Municipal de Mercados Mayoristas S.A.- EMMSA	✓		✓	✓	
33	Empresa Municipal de Peaje de Lima S.A - EMAPE S.A	✓				
34	Empresa Municipal de Producción, Comercialización y Servicios Reproductivos S.A - EMPROCOMS S.A	✓				
35	Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A - EMILIMA	✓				
36	Servicio de Administración Tributaria – SAT			✓	✓	
37	Servicio de Administración Tributaria de Piura - SATP		✓	✓		
38	Servicio de Parques de Lima S.A - SERPAR S.A		✓			
39	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Huancavelica S.A.C.	✓		✓	✓	
40	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tambopata - EMAPAT			✓	✓	
41	Entidad Prestadora de Servicio de Saneamiento - EPS TACNA S.A.	✓			✓	✓
42	Comité de Administración de la ZOFRATACNA (ex CETICOS Tacna)	✓	✓	✓	✓	
43	Servicio Nacional de Normalización, Capacitación e Investigación para la Industria de la Construcción – SENCICO			✓		
44	Comisión Nacional de Empresas y Valores - CONASEV	✓	✓	✓	✓	
45	Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda - Fondo Mivivienda		✓	✓	✓	
46	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección Intelectual - INDECOPI	✓	✓			
47	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG	✓	✓	✓	✓	
48	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN	✓	✓	✓	✓	
49	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL	✓	✓	✓	✓	
50	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT	✓	✓	✓	✓	
51	Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS	✓				
52	Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP	✓	✓	✓	✓	
53	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS	✓			✓	
54	Comisión Nacional de Zonas Francas, de Tratamiento Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo - CONAFRAN	✓				

	Entidad	CAR suscritos				
		2002	2003	2004	2005	2006
Entidades del nivel nacional						
55	Biblioteca Nacional del Perú			✓	✓	
56	Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos – CONACS	✓	✓	✓		
57	Consejo Nacional del Ambiente – CONAM	✓	✓			
58	Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo - INABEC	✓	✓	✓		✓
59	Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA	✓	✓		✓	
60	Jurado Nacional de Elecciones - JNE		✓			
61	Servicio Nacional de Sanidad Agraria - SENASA	✓	✓	✓	✓	
62	Ministerio Público				✓	
63	Sector Salud - Dirección de Salud I Callao				✓	
64	Sector Salud - Hospital de Apoyo San José - Callao		✓	✓	✓	✓
65	Sector Salud - Hospital Rezola – Cañete				✓	✓
66	Sector Salud - Instituto Especializado de Oftalmología				✓	✓
67	Sector Salud - Seguro Integral de Salud – SIS		✓	✓	✓	
68	Sector Salud - Hospital Chancay					✓
69	Sector Salud - Hospital Daniel Alcides Carrión					✓
70	Sector Salud - Hospital Huacho Huaura Oyón					✓
71	Sector Salud - Hospital Nacional Cayetano Heredia					✓
72	Sector Educación - Institución Educativa 1140 Aurelio Miroquesada Sosa					✓
73	Sector Educación - Institución Educativa 2022 Sinchi Roca					✓
74	Sector Educación - Institución Educativa 6069 Pachacutec					✓
75	Sector Educación - Institución Educativa 7057 Sob. Orden Militar de Malta					✓
76	Sector Educación - Institución Educativa 7059 José Antonio Encinas Franco					✓
77	Sector Educación - Institución Educativa 7077 Los Reyes Rojos					✓
78	Sector Educación - Institución Educativa Esther Festini de Ramos Ocampo					✓
79	Sector Educación - Institución Educativa José Granda					✓
80	Sector Educación - Institución Educativa Manuel Gonzales Prada					✓
81	Sector Educación - Institución Educativa Mercedes Indacochea					✓
82	Sector Educación - Institución Educativa Ramiro Prialé					✓
83	Sector Educación - Universidad Nacional Mayor de San Marcos					✓
84	Sector Interior - Comisaría PNP 10 de Octubre – San Juan de Lurigancho				✓	✓
85	Sector Interior - Comisaría PNP Barboncitos – San Martín de Porres					✓
86	Sector Interior - Comisaría PNP Bayovar – San Juan de Lurigancho				✓	✓
87	Sector Interior - Comisaría PNP Caja de Agua – San Juan de Lurigancho				✓	✓
88	Sector Interior - Comisaría PNP Canto Rey – San Juan de Lurigancho			✓	✓	✓
89	Sector Interior - Comisaría PNP Carmen de la Legua Reynoso – Callao		✓			
90	Sector Interior - Comisaría PNP Condevilla Señor – San Martín de Porres			✓		✓
91	Sector Interior - Comisaría PNP de Surquillo				✓	
92	Sector Interior - Comisaría PNP La Huayrona – San Juan de Lurigancho				✓	✓
93	Sector Interior - Comisaría PNP Mariscal Cáceres – San Juan de Lurigancho				✓	✓
94	Sector Interior - Comisaría PNP San Martín de Porres					✓
95	Sector Interior - Comisaría PNP Santa Elizabeth – San Juan de Lurigancho		✓		✓	✓
96	Sector Interior - Comisaría PNP Villa María del Triunfo			✓		
97	Sector Interior - Comisaría PNP Zarate – San Juan de Lurigancho				✓	✓

	Entidad	CAR suscritos				
		2002	2003	2004	2005	2006
Entidades del nivel regional						
98	Gobierno Regional de Ancash				✓	
99	Sector Salud - DIRESA Ancash				✓	
100	Sector Salud - Hospital Antonio Caldas Dominguez - Pomabamba					✓
101	Sector Salud - Hospital de Huarmey					✓
102	Sector Salud - Hospital La Caleta - Chimbote					✓
103	Sector Salud - Hospital Regional de Ica					✓
104	Sector Salud - Hospital San Ignacio de Casma					✓
105	Sector Salud - Hospital San José de Chíncha					✓
106	Sector Salud - Hospital San Juan de Dios - Caraz					✓
107	Sector Salud - Hospital Santa María del Socorro - Ica					✓
108	Sector Salud - Hospital Santo Domingo de Huari					✓
109	Sector Salud - Hospital Víctor Ramos Guardia - Huaraz					✓
110	Sector Salud - Hospital Eleázar Guzmán Barrón Región - Ancash				✓	✓
111	Sector Salud - Hospital de Huamanga - Ayacucho				✓	
112	Sector Educación - Institución Educativa 2 de Mayo N° 4001 - Callao					✓
113	Sector Educación - Institución Educativa Augusto Salazar Bondy N° 4015 - Carmen de la Legua, Callao					✓
114	Sector Educación - Institución Educativa Carlos Philips N° 5084 - Callao					✓
115	Sector Educación - Institución Educativa Cristo Milagroso N° 88 - Carmen de la Legua, Callao					✓
116	Sector Educación - Institución Educativa Darío Arrus N° 5011 - Callao					✓
117	Sector Educación - Institución Educativa Generalísimo Don José de San Martín N° 5055 - Callao					✓
118	Sector Educación - Institución Educativa Maura Rosa - Bellavista, Callao					✓
119	Sector Educación - Institución Educativa Nuestra Señora de las Mercedes N° 5076 - Callao					✓
120	Sector Educación - Institución Educativa Jerónimo de Pampa Grande - Huaraz					✓
121	Sector Educación - Institución Educativa Jorge Basadre Grohman - Huaraz					✓
122	Sector Educación - Institución Educativa José María Arguedas - Huaraz					✓
123	Sector Educación - Institución Educativa Pedro Pablo Atusparia - Huaraz					✓
124	Sector Educación - Institución Educativa Señor de la Soledad - Huaraz					✓
125	Sector Educación - Institución Educativa Tupac Amaru II - Huaraz					✓
126	Sector Educación - Institución Educativa Virgen de la Natividad - Huaraz					✓
Entidades del nivel local						
127	Municipalidad Provincial de Azángaro - Puno				✓	✓
128	Municipalidad Provincial de Chucuito - Puno				✓	✓
129	Municipalidad Provincial de Tayacaja					✓
Total		44	40	43	45	67

Según la información proporcionada por el MEF en <http://www.mef.gob.pe/DNPP/convenios.php>

Anexo VII – Entidades entrevistadas: relación Agente – Principal (*)

	Agente	Descripción de la entidad	Principal	Se respeta la relación A-P en la formulación y negociación	Principal determina si procede la distribución del bono	Seguimiento y monitoreo del CG a cargo del principal
1	CONAM	OPD adscrito a PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	No	No	No
2	INDECOPI	OPD adscrito a PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	No	No	No
3	OSINERG	OPD adscrito a PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	No	No	No
4	OSIPTEL	OPD adscrito a PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	No	No	No
5	OSITRAN	OPD adscrito a PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	No	No	No
6	SUNASS	OPD adscrito a PCM	Presidencia del Consejo de Ministros	No	No	No
7	SENASA	OPD sector agricultura	Sector Agricultura	No	No	No
8	INRENA	OPD sector agricultura	Sector Agricultura	No	No	No
9	CONASEV	OPD sector economía y finanzas	Sector Economía y Finanzas	No	No	No
10	SUNAT	OPD sector economía y finanzas	Sector Economía y Finanzas	No	No	No
11	COFIDE	Empresa pública	Fonafe / Sector Economía y Finanzas	No	No	No
12	PERUPETRO	Empresa pública	Sector Energía y Minas / Sector Economía y Finanzas	No	No	No
13	INABEC	OPD sector educación	Sector Educación	No	No	No
14	Colegios adscritos a Lima	Institución Educativa	Dirección Regional de Educación Lima Metropolitana / UGEL / Sector Educación	No, con MINEDU como principal	No (1)	No (1)
15	Colegio Darío Arrús - Callao	Institución Educativa	Dirección Regional de Educación Callao / UGEL / Sector Educación	No	No	No
16	Biblioteca Nacional del Perú	OPD sector educación	Sector Educación	No	No	No
17	SUNARP	Organismo Descentralizado autónomo sector justicia	Sector Justicia	No	No	No
18	INO	Instituto Especializado MINSA	Sector Salud	Si	No	No (1)
19	SIS	OPD sector salud	Sector Salud	Si	No	No (1)
20	DISA Callao I	Órgano Desconcentrado del MINSA	Sector Salud	Si	(2)	(2)
21	Hospital San José	Unidad Ejecutora sector salud	Dirección Regional Salud Callao / Sector Salud	No, con MINSA como principal	No (1)	No (1)
22	SENCICO	OPD sector vivienda	Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento	No	No	No
23	Fondo Mivivienda	OPD sector vivienda	Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento	No	No	No
24	Comisaría Carmen de la Legua Reynoso	VII Dirección Territorial de Policía Lima / DGPN / Sector Interior	VII Dirección Territorial de Policía Lima / DGPN / Sector Interior	No, con MININTER como principal	No (1)	No (1)
25	Comisaría de Surquillo	VII Dirección Territorial de Policía Lima / DGPN / Sector Interior	VII Dirección Territorial de Policía Lima / DGPN / Sector Interior	No, con MININTER como principal	No (1)	No (1)
26	MP Azangaro	Gobierno Local	Ciudadanos	No	No	No
27	MP Chucuito	Gobierno Local	Ciudadanos	No	No	No
28	Sedam Huancayo	Empresa municipal	Gobierno Local	No	No	No
29	SEDAPAR	Empresa municipal	Gobierno Local	No	No	No
30	Caja Metropolitana de Lima	Empresa municipal	Gobierno Local / SBS	No	No	No
31	CMAC Trujillo	Empresa municipal	Gobierno Local / SBS	No	No	No

(*) Se han representado en el cuadro 31 entidades ya que si bien sólo se entrevistaron a 30 se estimó conveniente incluir el caso de los colegios adscritos a Lima Metropolitana respecto a los cuales se obtuvo información de la entrevista realizada al MINEDU

- (1) A partir del año 2006 los CAR (más no la Directiva) señalan que la DNPP asignará recursos para el equipamiento de la dependencia del sector que participará en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los indicadores y compromisos asumidos por las unidades suscriptoras del sector. Sin embargo, no se señala en qué consistirá esta participación y si la decisión del sector será determinante para la obtención y distribución del bono así como de los recursos para bienes y equipamiento. Por su lado, el sector salud ha señalado su intención de participar en la decisión de otorgamiento del bono trimestral.
- (2) El cambio del personal a cargo de la Dirección de la DISA en los primeros meses del año hizo difícil obtener este tipo de información

Anexo VIII – Características de entidades que suscribieron CAR

Nº	Clasificación DNPP	Entidad	Entrevistados consideraron útil los CAR como instrumento de gestión	Sólida cultura de Planeamiento y manejo de indicadores	El CAR considera únicamente metas previstas en los instrumentos de planeamiento	Compromiso de las autoridades	Entidad moderna	Régimen laboral	Sistema de evaluación del personal	El sistema de evaluación del personal se mejoró a raíz del CAR	Personal motivado (por otras razones distintas al CAR)	Otros tipos de incentivos en la entidad	Nivel profesional del personal (alto, medio, bajo)
1	GN	DISA Callao	no	no	no	no	no	público	no	no	no	no	bajo
2	GN	SENASA	si	si	no	si	si	privado	si	si	si	si	alto
3	ETE	CONASEV	si	si	si	si	si	privado	si	si	?	si	alto
4	ETE	INDECOPI	no	si	si	si	si	privado	si	no	si	si	alto
5	ETE	SUNAT	no	si	si	?	si	privado	si	no	si	si	alto
6	GN	INRENA	si	no	si	si	no	privado	si	no	no	no	medio
7	ETE	OSIPTEL	si	si	no	si	si	privado	si	no	si	si	alto
8	GN	Comisaria Surquillo	no	no	no	no	no	público	si	si	no	no	bajo
9	GN	CONAM	no	no	si	si	?	privado	no	no	?	?	medio
10	ETE	CMAC Trujillo	si	si	no	si	si	privado	si	no	si	si	alto
11	ETE	SUNASS	no	si	si	no	si	privado	si	no	si	si	alto
12	GN	Hospital San José	si	si	no	si	no	público	no	no	no	no	medio
13	GN	INABEC	no	no	si	no	no	público	no	no	no	no	medio
14	GN	INO	si	no	no	si	no	público	no	no	no	no	medio
15	ETE	Fondo Mivivienda	no	si	si	no	si	privado	no	si	?	no	medio
16	ETE	OSITRAN	no	si	si	no	si	privado	si	no	si	si	alto
17	GN	BNP	si	no	si	?	no	público	no	no	no	no	bajo
18	ETE	OSINERG	no	si	si	si	si	privado	si	no	si	si	alto
19	ETE	SENCICO	si	no	si	si	no	privado	no	no	no	no	bajo
20	ETE	SUNARP	si	si	no	si	si	privado	si	no	si	si	alto
21	GN	SIS	no	no	si	no	no	privado	no	no	no	no	medio
22	GR	Colegio Darío Arrús	si	no	no	si	no	público	no	no	no	no	bajo
23	ETE	Caja Metropolitana de Lima	no	si	si	si	si	privado	si	no	si	si	medio
24	GN	Comisaría Carmen de la Legua	si	no	no	si	no	público	no	si	si	si	bajo
25	ETE	SEDAM Huancayo	si	no	no	si	no	privado	si	si	no	no	bajo
26	ETE	SEPAPAR	si	no	no	si	no	privado	no	no	no	no	bajo
27	GL	MP Azángaro	si	no	no	si	no	público	no	no	no	no	bajo
28	GL	MP Chucuito	si	no	no	si	no	público	no	si	no	no	bajo

N°	Clasificación DNPP	Entidad	Principales razones para incorporarse al sistema				Capacidad de ahorro para pago del bono	Adecuada distribución del bono	Se identificaron buenas prácticas	Se identificaron malas prácticas	Entidad internalizó el uso de indicadores y metas por áreas a raíz del CAR
			bono	imagen (DNPP)	priorización de objetivos	decisión del sector					
1	GN	DISA Callao	si	no	no	no	si	?	no	si	no
2	GN	SENASA	si	no	si	n/a	si	si	si	no	si
3	ETE	CONASEV	si	no	no	no	si	si	si	no	si
4	ETE	INDECOPI	si	no	no	no	si	?	si	no	si
5	ETE	SUNAT	si	?	no	no	si	?	no	no	?
6	GN	INRENA	si	?	?	no	si	?	no	no	si
7	ETE	OSIPTEL	si	?	si	no	si	?	si	no	si
8	GN	Comisaria Surquillo	no	no	no	si	no	no	si	si	no
9	GN	CONAM	no	si	no	no	?	?	si	no	no
10	ETE	CMAC Trujillo	si	no	si	no	si	si	si	no	si
11	ETE	SUNASS	si	no	no	no	si	?	si	no	no
12	GN	Hospital San José	si	si	si	si	no	si	si	si	si
13	GN	INABEC	si	no	no	no	si	?	no	si	no
14	GN	INO	si	no	no	no	no	?	si	no	si
15	ETE	Fondo Mivivienda	si	no	no	no	si	?	no	no	no
16	ETE	OSITRAN	si	?	no	no	si	?	no	no	no
17	GN	BNP	si	?	?	no	si	?	si	no	no
18	ETE	OSINERG	si	?	no	no	si	?	no	no	no
19	ETE	SENCICO	si	?	no	no	si	?	si	no	no
20	ETE	SUNARP	si	si	si	no	si	si	si	no	no
21	GN	SIS	si	no	no	no	si	?	no	no	no
22	GR	Colegio Darío Arrús	si	si	si	si	no	n/a	si	no	n/a
23	ETE	Caja Metropolitana de Lima	si	no	no	no	si	si	no	no	no
24	GN	Comisaría Carmen de la Legua	si	no	no	si	no	si	no	si	no
25	ETE	SEDAM Huancayo	si	si	no	no	no	si	no	no	no
26	ETE	SEPAPAR	si	si	no	no	no	si	si	no	no
27	GL	MP Azángaro	si	si	no	n/a	si	si	si	no	si
28	GL	MP Chucuito	si	si	no	n/a	si	si	si	no	si

N°	Clasificación DNPP	Entidad	Razones que motivaron la salida del sistema						¿Un incentivo distinto al bono funcionaria?	
			Reducción del bono	Conflictos con los trabajadores	Problemas financiar bono	Desacuerdos en las negociaciones con DNPP	Normatividad	Otros		
1	GN	DISA Callao	no	no	no	si	no	si	si	capacitación /reconocimiento
2	GN	SENASA	no	no	no	no	si	no	si	reconocimiento
3	ETE	CONASEV	no	no	no	no	si	no	no	
4	ETE	INDECOPI	no	no	si	no	no	no	no	
5	ETE	SUNAT	no	no	no	no	si	no	no	
6	GN	INRENA	no	no	no	no	si	no	si	capacitación /reconocimiento
7	ETE	OSIPTEL	no	no	no	no	si	no	si	reconocimiento
8	GN	Comisaria Surquillo	no	no	no	no	no	si	si	capacitación /reconocimiento
9	GN	CONAM	no	no	no	no	si	no	no	/equipamiento
10	ETE	CMAC Trujillo	no	no	no	no	si	no	no	
11	ETE	SUNASS	no	no	no	si	si	no	no	
12	GN	Hospital San José	no	no	no	no	si	no	si	capacitación /reconocimiento
13	GN	INABEC	si	no	no	no	no	no	no	/equipamiento
14	GN	INO	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	si	capacitación /reconocimiento
15	ETE	Fondo Mivivienda	no	no	no	no	si	no	no	/equipamiento
16	ETE	OSITRAN	no	no	no	no	si	no	no	
17	GN	BNP	si	no	no	si	no	no	si	capacitación /reconocimiento
18	ETE	OSINERG	no	no	no	no	si	no	no	
19	ETE	SENCICO	si	no	no	no	no	no	si	capacitación /reconocimiento
20	ETE	SUNARP	no	no	no	no	si	no	no	
21	GN	SIS	no	no	no	no	si	no	no	
22	GR	Colegio Dario Arrús	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	si	capacitación /reconocimiento
23	ETE	Caja Metropolitana de Lima	si	no	no	no	no	no	no	/equipamiento
24	GN	Comisaria Carmen de la Legua	no	no	no	no	no	si	si	capacitación /reconocimiento
25	ETE	SEDAM Huancayo								/equipamiento
26	ETE	SEPAPAR	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	no	
27	GL	MP Azángaro	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	si	capacitación /reconocimiento
28	GL	MP Chucuito	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	si	/equipamiento

Anexo IX – Descripción detallada de elementos importantes recogidos en las entrevistas

Promoción de los CAR desde la DNPP

De manera general, no se ha podido percibir que los sectoristas de la DNPP consideren a los CAR como un instrumento de gestión trascendental que pueda aportar cambios en las entidades, en particular en las direcciones que recién están participando en la firma de estos convenios en los últimos dos años, si bien al parecer los directores de línea si se han comprometido con el instrumento. Ello podría ser superado con una definición más clara de la metodología y los objetivos que persigue el instrumento, así como su adecuada difusión interna en el marco de la expansión que se le quiere dar a la aplicación del mismo.

Esta situación ha tenido por consecuencia, que en algunos casos, la labor de promoción del instrumento haya sido mínima por parte de los sectoristas. Así, se ha recogido que muchas de las entidades del nivel nacional y regional, que son aquellas que la dirección de la DNPP quisiera que se incorporaran cada vez más al sistema, han tomado conocimiento de los CAR a través del diario “El Peruano” una vez que la Directiva fue publicada. De esta manera, algunas entidades no han contado con el tiempo necesario para adaptarse a una metodología que les era desconocida hasta al momento y formular una propuesta dentro de los plazos establecidos. Estos son algunos ejemplos encontrados en el caso de las entidades del nivel nacional y regional adscritas a un sector:

- i. *Salud*. La oficina general de planeamiento estratégico (OGPE) del MINSA en función a la Directiva publicada por la DNPP, cada año procede a informar a las unidades ejecutoras del sector respecto a la posibilidad de suscribir los CAR y se permite la participación de aquellas que se estiman cuentan con una mayor solidez en materia de gestión y que puedan disponer de los recursos para el financiamiento del bono. La primera suscripción se dio en el 2003, y si bien el MINSA apareció como promotor de esta iniciativa y a través de los años ha participado en los procesos de identificación y negociación de indicadores y compromisos, una vez suscrito el CAR, la entidad trataba directamente con el MEF, y el MINSA ya no podía hacerle ningún seguimiento a los avances.

A partir del 2006 se ha incluido un acápite en el Convenio que suscriben las Unidades Ejecutoras del MINSA, a fin que el ministerio también reciba recursos suficientes que le permitan realizar las acciones de seguimiento y monitoreo de los CAR a través de la OGPE. Asimismo, el MINSA ha dado indicaciones a las entidades para que todos los reportes de avance le sean remitidos primero antes de enviarlos a la CGR y al MEF, a fin que se determine de manera coordinada, si las metas fueron efectivamente alcanzadas y si la entidad cuenta con los recursos para financiar el bono (asegurándose de que ello no implique que deje de

cumplir con sus obligaciones fijadas³⁰). Finalmente, el MINSA ha participado en el proceso de suscripción de los CAR de entidades tanto del nivel nacional como regional, sin embargo su participación en fases de seguimiento en los dos niveles no queda clara. En el caso de los hospitales regionales que se han incorporado a partir del año 2006, éstas entidades se incorporaron por una labor de promoción que efectuó la DNPP a través de un consultoría y no directamente por gestiones del MINSA.

- ii. *Interior.* El sector interior, en coordinación con la DNPP decidió suscribir CAR con dos comisarías en el año 2003 como un piloto, ampliando luego su aplicación a 11 comisarías en el 2006. En este caso, es el sector quien se encarga de financiar el bono de productividad, ya que las comisarías no manejan recursos y tampoco tienen la capacidad de generar ahorros. Esto también hace difícil que en el futuro se expanda la utilización de este instrumento a más comisarías si es que no se logra involucrar más a la Unidad Ejecutora³¹ de la que dependen las comisarías en el sentido de poder generar ahorros para el financiamiento del bono. Asimismo, en un esquema de relación Agente-Principal debería intentarse involucrar más a las Direcciones Territoriales de la policía en el seguimiento y monitoreo de estos acuerdos y no únicamente al Ministerio.
- iii. *Educación.* Tanto en el caso de los colegios adscritos al nivel nacional como regional, fue a través de una consultoría encargada por la DNPP que se contactó a las entidades a fin de difundir el CAR y animarlas a suscribirlo. Ello creó luego ciertos conflictos ya que los titulares de pliego –Presidentes Regionales y Ministro–, quienes debían avalar la suscripción del Convenio fueron informados a último momento, sin haber participado del proceso. El sector educación estima que la calidad de los indicadores planteados en esos convenios debe ser mejorada, y que de ahora en adelante el sector debería tener una participación más activa. No obstante, el sector no se involucró en los CAR que fueron suscritos por colegios del nivel regional.

De manera general, se ha podido notar que la suscripción de convenios tiene una estrecha relación con el nivel de compromiso o empeño que le ponga el sectorista a la promoción del instrumento. Así, algunos sectoristas en el nivel regional han logrado incorporar a nuevas entidades como los colegios a través de una asistencia técnica muy personalizada. Estas entidades, si bien no tienen capacidad de ahorro han suscrito motivadas por los recursos para equipamiento así como cursos de capacitación para docentes ofrecidos, los

³⁰ Algunas entidades solicitan apoyo del sector para cubrir sus gastos de planillas cuando han cometido excesos, sin embargo luego financian el bono de productividad con sus recursos directamente recaudados.

³¹ En el sector existen 8 UE: una no policial que es la Oficina general de administración y 7 policiales que son la dirección de economía y finanzas de la PNP, la VII dirección territorial de policía – Lima, la VIII dirección territorial de policía – Huancayo, la dirección de aviación policial, la dirección de instrucción y doctrina PNP, la sanidad de la PNP y la XI dirección territorial de Policía – Arequipa. Asimismo, existen 12 Direcciones Territoriales que tienen a su cargo la gestión del personal policial de las comisarías, cuyos recursos están a cargo de 3 unidades ejecutoras

cuales no son incentivos que menciona la Directiva pero que se han previsto para este año de manera excepcional.

En el caso de los gobiernos locales, la DNPP ha aprovechado a través de sus capacitaciones provinciales y regionales para motivar a las municipalidades a suscribir, sin embargo este año sólo 3 han suscrito. La normatividad ha restringido la aplicación de este instrumento a las entidades que cuentan con recursos por FONCOMUN superiores a los 10 millones de soles –lo que reduce el número a un promedio de 60 municipalidades- y que se encuentren dentro del ámbito de aplicación del proyecto “Voces de los Pobres” del MEF. Pero al parecer no ha sido posible atraer a muchas de ellas, por una falta de promoción y difusión de la directiva así como de plazos demasiado cortos.

En efecto, la Directiva es publicada poco tiempo antes de la fecha límite de presentación del Convenio, lo cual da poco tiempo para las entidades de enterarse de las bondades del instrumento y de contar con el apoyo necesario de la DNPP para la identificación de indicadores así como para la negociación del mismo. Este año, tras la experiencia del 2005, la Dirección de Gobiernos Locales quiso publicar una Directiva única para gobiernos locales a fin de lograr su aprobación por lo menos en noviembre del año anterior, pero la DNPP prefirió sacar una misma Directiva que se aplicaría a todos los niveles de gobierno, retardando su aprobación, ya que requería de la aprobación de todas las direcciones involucradas.

En el caso de las Entidades de Tratamiento Empresarial (ETE), éstas suscriben desde el año 2002 –y desde 1999 con el FONAFE- así que conocen ampliamente el proceso de formulación, negociación, suscripción, ejecución, seguimiento y evaluación de los CAR. A partir del año 2006 las restricciones normativas señalan que las entidades que se encuentren bajo el régimen laboral privado ya no podrán suscribir los CAR, dejando de lado a estas entidades y exceptuándose de ello a la SUNASS y empresas de agua potable y saneamiento.

Selección de entidades que podrán suscribir CAR

A través de los años la DNPP ha ido limitando el acceso a la suscripción de CAR a ciertas entidades por presiones políticas en algunos casos, y por una voluntad de focalizar esfuerzos en otros. Así, actualmente no pueden suscribir convenios las entidades que se encuentran bajo el régimen laboral privado, dejando de lado a entidades tales como las reguladoras, cajas de ahorro, entre otros; sólo podrán suscribir CAR las entidades, dejando de lado a Unidades Ejecutoras tales como las Direcciones Regionales de Salud o Direcciones de Educación; y no podrán distribuirse bono aquellas que se encuentre en situación de pérdida, lo cual desmotiva la suscripción de entidades tales como las empresas municipales. Respecto a estos puntos se debe tomar en consideración lo siguiente:

- i. El efecto del CAR en cada entidad será distinto según las propias características institucionales, siendo aún así el efecto positivo. Por ejemplo, si bien en un colegio, el contar con un instrumento de planeamiento como los CAR permite “ordenar la casa” y priorizar acciones dándoles un horizonte de trabajo más claro, en otras entidades como las reguladoras, que son

instituciones modernas, con una fuerte cultura de planeamiento, evaluación del personal, motivación del personal, el CAR sirve para empujar ciertos temas que hasta el momento estuvieron estancados, así como premiar un buen desempeño del personal (considerando las limitaciones dadas por las leyes de austeridad). Puesto que por el momento, desde la DNPP no está claro cual es el objetivo que persigue un CAR, estos dos tipos de resultados si bien son distintos, resultan positivos en la gestión de la entidad.

- ii. Se ha recogido de las entrevistas que la DNPP ha decidido darle prioridad en la suscripción de los CAR a entidades del nivel nacional, regional y local -más que a las ETEs- que se estima requieren de mayor apoyo en temas de gestión. Sin embargo, se requiere replantear el enfoque de esta intervención ya que se están incorporando entidades de características muy distintas (colegios, comisarias) a las que venían anteriormente firmando y que no manejan su propio presupuesto al no ser unidades ejecutoras, y para las cuales el bono debe ser financiado de otra manera que la convencional, es decir con apoyo directo del sector. Al mismo tiempo, las Unidades Ejecutoras de las que dependen dichas entidades, no pueden suscribir convenios, no teniendo ningún incentivo para colaborar con ellas, o apoyarlas en la obtención del bono mediante el ahorro.

Se podría plantear, en el caso de este tipo de entidades, un enfoque de convenios en cascada, que haga participar en el caso de los colegios, comisarias y establecimientos de salud a las Direcciones Regionales de Educación y/o UGEL, las Direcciones Territoriales de la Policía y a las Direcciones Regionales de Salud respectivamente, a fin que participen de manera más activa en el seguimiento de las entidades a su cargo, reforzando así su rol de supervisión en el desempeño de estas entidades, y también premiando su labor. Se podría firmar un CAR por ejemplo con una Dirección Regional de Educación que contemple indicadores relacionados con el cumplimiento de metas de los colegios a su cargo, y a su vez en los colegios se plantearían indicadores relacionadas a esas mismas metas. De esta manera, la Dirección Regional reforzaría su rol de supervisión, seguimiento y evaluación, pudiéndose detectar inconsistencias entre las metas que se señala se han alcanzado en el CAR y los recursos que efectivamente se han utilizado en el colegio. Por ejemplo, si un colegio señala que ha cumplido la meta de 1100 horas lectivas, la Dirección Regional puede detectar fácilmente si se ha pagado a los profesores por menos horas. Ello permitiría un seguimiento más exhaustivo del instrumento y una mejor aplicación del mismo, lo que por el momento es difícil que se de sólo con la intervención de la DNPP.

- iii. Para el caso de entidades que no pueden generar ahorros, o bien por que se encuentran en una situación deficitaria o de escasos recursos o porque no son unidades ejecutoras y no manejan sus propios recursos, también se podría crear un fondo concursable.

Formulación, Negociación y Suscripción: Identificación de compromisos e indicadores

- Poca consistencia por parte de la DNPP en los lineamientos para la definición de compromisos e indicadores

Algunas entidades estiman que la Directiva que regula los CAR no es suficientemente clara en el tipo de compromisos e indicadores que se espera sean propuestos por las entidades, de tal modo que se generan conflictos en el proceso de negociación que causan muchas veces retrasos para la suscripción del CAR. Al parecer, el discurso difiere de un sectorista a otro, en algunos casos se ha señalado que los compromisos e indicadores deben estar orientados a medir la satisfacción del usuario, que deben reflejar las principales funciones de la entidad, que deben retomarse en la medida de lo posible año tras año, etc. Por un lado, al parecer la DNPP ha tratado que se mantenga cierta continuidad, es decir que se mantengan los mismos indicadores año a año, haciéndose la meta más exigente, a fin de poder medir el impacto del instrumento en las entidades a través de dicha continuidad. Sin embargo, debe considerarse que en este proceso y a través de los años, las entidades así como la DNPP han ido aprendiendo más sobre la determinación de indicadores, haciéndose válida una revisión de los indicadores que hasta el momento de venían utilizando. Del mismo modo, el CAR debería también poder ser utilizado por la entidad como instrumento de priorización de esfuerzos que refleje la estrategia o política interna de desarrollo de la entidad, la misma que puede variar año a año.

A esto se suman, indicaciones de los sectoristas que estiman que los compromisos e indicadores deben estar orientados a mejorar el servicio que brinda la entidad a los usuarios, en términos de calidad y eficiencia. Sin embargo, esto al no haber sido incluido de manera más específica en la Directiva anual, ha creado problemas en las entidades, que luego de haber negociado con todas las áreas al interior de la entidad la propuesta de indicadores, son observados por la DNPP y deben cambiar sus indicadores excediendo los plazos establecidos. La Directiva debería ser más específica y el proceso de formulación del CAR podría realizarse con una mayor coordinación con la DNPP, pero ello demandaría más tiempo y más personal para hacerle el seguimiento al proceso desde el MEF. Ello en una perspectiva de expansión del sistema e incorporación de nuevas entidades que no tienen experiencia alguna en la metodología de los CAR.

Asimismo, algunas entidades estiman que la Directiva debería ser más precisa respecto al número de indicadores ideales que deberían ser planteados por la entidad, de tal modo que ello sirva a las entidades para sustentar ante las diferentes áreas que se limite el número de indicadores. Estiman que con demasiados indicadores se diluyen los esfuerzos, sin embargo puesto que el monto del bono que correspondería a cada trabajador está directamente asociado a su nivel de participación en el CAR, mientras más indicadores más incentivos percibe el área, la presión de las áreas es fuerte y no todas las entidades le pueden hacer frente.

- Poco conocimiento de la DNPP del “negocio” de las entidades con las que suscribe

La negociación de indicadores no se hace en condiciones de igualdad, ya que es difícil para todos los sectoristas poder opinar respecto a la calidad de los indicadores propuestos según la actividad de cada entidad. En algunos casos la DNPP hace participar al sector o a las entidades reguladoras y/o supervisoras en el proceso de negociación, pero aún así, si es que no se cuenta con el compromiso institucional y la voluntad de aprovechar el instrumento para lograr mejoras por parte de la entidad, en muchos casos las metas planteadas no representan un gran esfuerzo, y el bono es fácilmente obtenido. Estos casos se pueden ver sobretodo en el nivel regional en los que los sectoristas ahora deben firmar convenios con entidades de distintos sectores: colegios, hospitales, etc., sin estar aún adecuadamente familiarizados con la problemática de cada uno de ellos.

En efecto, la DNPP ha ido ampliando el ámbito de aplicación de los CAR a entidades del sector salud, educación e interior, en algunos casos con poca participación del nivel central y por ende aplicando el instrumento con criterios similares a los que se aplican para entidades con características totalmente distintas. Es decir, que el instrumento que funciona por ejemplo en una ETE –entidad de gestión moderna, unidad ejecutora, con un sistema de evaluación de personal, cultura de planeamiento- no necesariamente puede aplicarse en entidades como colegios o comisarías, que no manejan recursos, no cuentan con una cultura de planeamiento, ni de un sistema de evaluación del personal, entre otros. En esos casos, es necesario conocer mejor a las entidades, por un lado a través de un trabajo estrecho con el sector, así como las posibles entidades suscriptoras, a fin de poder adaptar el instrumento a su realidad, y lograr el apoyo del sector.

Por ejemplo, en sectores como educación e interior, en los que se manejan muy pocos instrumentos de evaluación del desempeño y existen pocas capacidades para la determinación de indicadores de desempeño, se requiere un trabajo previo entre la DNPP y los sectores a fin de conocer las limitaciones de las posibles entidades y el procedimiento a seguir:

- i. El sector interior señaló que no contó con el suficiente apoyo de la DNPP para la identificación de indicadores adecuados. Siendo esto nuevo para el sector, hubiese requerido capacitación dirigida a fin de aprovechar mejor el instrumento. Por ejemplo, los CAR plantean metas de patrullaje para las comisarías, sin embargo es un indicador que no depende únicamente de ellas, ya que no manejan sus recursos, y son las unidades ejecutoras del sector interior –las mismas que no han sido involucradas en este proceso de suscripción- quienes determinan el monto de combustible que se le dará a cada una. Asimismo, se pudo constatar que los indicadores impuestos por el sector por igual a todas las comisarías no guardan estrecha relación con los planes de trabajo que maneja cada comisaría, no tomándose en consideración estrategias de intervención definidas según cada zona de intervención y cada realidad, que hubieran podido ser apoyadas a través del CAR.

- ii. El sector educación señaló que la DNPP negoció previamente con las instituciones educativas sin hacer participar al sector, generando muchas expectativas en dichas entidades. El sector fue puesto en conocimiento poco antes de la suscripción del CAR ya que se requería que el titular de pliego avalara la suscripción de los colegios adscritos al nivel central. El sector estimó que los compromisos e indicadores planteados no eran posibles de medir y no reflejaban la política del sector. Así procedió a elaborar en coordinación con los colegios de Lima una nueva propuesta que fue adoptada, sin embargo, las instituciones educativas adscritas a gobiernos regionales, han considerado indicadores que no serán en su gran mayoría posibles de medir adecuadamente. Esto es resultado de un proceso en el que se ha ido avanzando sin un plan bien definido que incorpore una participación más activa de los sectores y una mejor capacitación en materia de gestión por resultados de los involucrados (sectoristas DNPP, entidades y sectores). El sector educación, dado el contexto en el que se han suscrito estos primeros CAR no ve los beneficios del instrumento, y se preocupa de las expectativas que se está generando en los colegios, los cuales han sido atraídos al sistema CAR a través de ofrecimientos de equipamiento, capacitación y el bono de productividad.
- iii. En el caso del sector salud, la participación del Ministerio de Salud ha sido más activa. De este modo en el proceso de formulación se sostienen reuniones en las que participan la DNPP, la oficina general de planeamiento estratégico del MINSA, las entidades que desean suscribir y la CGR a fin de determinar los indicadores y compromisos a ser incluidos. En este sector, a diferencia de otros, se trabaja con indicadores de desempeño que miden el progreso en el accionar de las entidades. El MINSA trata en el caso de los CAR de unificar los indicadores para todas las entidades lo cual genera ciertos reclamos. Por ejemplo, existen hospitales con un nivel de desarrollo organizacional más avanzado que ameritan ser tratados de otra manera, o es el caso de los institutos especializados como el INO, que desearían poder tener mayor flexibilidad al momento de definir los indicadores y no que les sean casi impuestos por el MINSA.

Considerando el limitado conocimiento de la DNPP respecto a las tareas que involucran a cada una de las entidades que suscriben – ya que naturalmente sus funciones están centradas en el proceso de gestión presupuestaria-, se podrían crear ciertas distorsiones e inconsistencias entre las prioridades por ejemplo de un sector y las que se señalan en un CAR únicamente negociado entre la DNPP y una entidad como un colegio. Si bien la Directiva contempla que debe existir una relación entre los indicadores planteados y los objetivos institucionales definidos previamente, con lo cual se busca minimizar posibles distorsiones, cuando se trata de entidades con una débil cultura de planeamiento, esta estrategia no llega a su acometido. Así, en el caso de los colegios que de acuerdo a las entrevistas han señalado que en la práctica no disponen de un documento de planeamiento y no tiene un seguimiento riguroso por parte de las Direcciones Regionales de Educación o las UGEL de las que dependen, es de imaginarse que los indicadores y

compromisos planteados en los CAR no guardan necesariamente relación con las políticas que vienen siendo priorizadas por el sector³² ¿Es de preguntarse en qué medida es adecuada la intervención del MEF en estos aspectos sin la previa y estrecha coordinación con los sectores involucrados?

Asimismo, algunas de las entidades entrevistadas han señalado que la DNPP les solicita que incluyan en los CAR acciones que no están contempladas en sus planes operativos a fin de utilizar al convenio como un instrumento innovador que marcará el cambio en la entidad. Sin embargo, ello pone en dificultades a las entidades quienes no tienen recursos para financiar dichas actividades ya que no han sido incluidas en el Plan Operativo Institucional (POI) y por tanto no cuentan con el respectivo financiamiento en el Presupuesto Institucional aprobado. Otras entidades señalaron por el contrario, que sus CAR reflejan totalmente metas que ya habían sido previstas en el POI, respecto a lo cual habría que preguntarse en qué medida el convenio constituye un reto para la entidad o un esfuerzo adicional que merezca la obtención de un incentivo. Es evidente que los lineamientos dados por las diferentes direcciones de la DNPP y los mismos sectoristas difieren mucho.

- Compromisos e indicadores

La distinción entre estos dos tipos de componentes es difícil de realizar. Al parecer los compromisos estarían orientados a una mejora de los procesos de la gestión institucional y los indicadores a medir y evaluar el desempeño de la entidad en el cumplimiento de su misión institucional. Sin embargo, estas características parecen a veces no ser respetadas en todos los convenios, lo cual confunde a las suscriptoras. Los indicadores parecen ser a veces compromisos y viceversa. Los compromisos no contaban hasta el año 2006 con un “ficha de compromiso” que diera mayor detalle sobre la manera en la que se evaluará su cumplimiento, pero tienen hasta un peso relativo mayor que los indicadores ya que su incumplimiento anula la obtención del bono. En algunas entidades se ha optado por crear una ficha de compromiso a pedido de la Contraloría, a fin de poder evaluar el cumplimiento de los mismos. No se ha podido determinar claramente los objetivos que persigue la DNPP con cada uno de estos componentes.

Asimismo, en el año 2005 se incorporó en los CAR un componente adicional denominado “meta física” del presupuesto institucional que tiene el mismo peso que los compromisos e indicadores. Si bien el objetivo que perseguía este componente era incitar a las entidades a identificar sus actividades por áreas y comprometerse a ellas, las entidades no ven la utilidad del mismo. Más que a un número de actividades debieran comprometerse a resultados. A esto se le suma que se incorporó un requisito adicional en un contexto en que se reduce el bono en un 75%, perdiéndose mucho de motivación en el personal. Algunas entidades estiman que el costo que implicó el seguimiento y evaluación trimestral de los compromisos e indicadores del CAR así como de las metas

³² De las entrevistas realizadas al MINEDU se recogió que el sector no dispone de instrumentos de planeamiento que bajen en cascada desde el nivel central, hacia las UGEL y a su vez a las instituciones educativas.

físicas del Presupuesto Institucional, en la entidad y con la Contraloría General de la República, resultaron demasiado altos para un beneficio tan poco interesante. En el año 2006, la Directiva ya no hace mención a las metas físicas.

- Dificultades para la identificación de indicadores adecuados

Se han presentado problemas para la identificación de indicadores adecuados en particular en el caso de los colegios. En el sector educación existe una capacidad limitada en el manejo de indicadores de desempeño e instrumentos de evaluación. Si bien los sectoristas han apoyado el proceso de identificación de indicadores, sus capacidades han sido también limitadas ya que no son expertos en el tema de educación, y que no se hizo participar al ministerio de educación en este proceso, si no es hasta el final del mismo. Algunos sectoristas estiman, que la DNPP debió prever una capacitación para ellos antes de iniciar convenios con los colegios, que les permitiera, en particular en el nivel regional, familiarizarse con el lenguaje del sector y conocer sus puntos críticos.

Asimismo, se ha podido constatar que la coordinación entre la dirección de gobierno nacional y gobiernos regionales de la DNPP ha sido muy escasa, de tal modo que los indicadores planteados para los colegios adscritos al nivel central difieren de los planteados para los colegios adscritos a gobiernos regionales. En ese sentido, habiéndose iniciado la verificación del primer trimestre de los CAR 2006 ya se han identificado problemas para medir ciertos indicadores planteados por colegios de la región Callao. Sin embargo, este problema ha podido ser subsanado ya que dichos colegios han buscado mantener una relación estrecha con la CGR y motivado reuniones a fin de prever posibles observaciones, y han solicitado una addenda a la DNPP a fin de precisar más la metodología para la medición de los indicadores planteados (ver ejemplo de la Red CAR Callao en Anexo IX). Antes la Directiva no contemplaba la posibilidad de hacer adendas al Convenio.

Así, es recién al momento de la evaluación de los indicadores que suelen saltar las inconsistencias en los indicadores planteados, cuando ya suele ser demasiado tarde, poniendo en riesgo la obtención del bono de productividad.

- Definición de metas

La DNPP debería exigir que cada entidad demuestre la veracidad de la línea de base planteada, o en su defecto, esta debería ser parte de las verificaciones a realizar por la Contraloría General de la República.

Seguimiento de los CAR

No existe desde la DNPP un exhaustivo seguimiento de los CAR. Si bien se vienen suscribiendo CAR desde hace 5 años, no existe aún una cultura de sistematización de los avances que permita a los sectoristas conocer un poco más del desempeño de la entidad y realizar un mejor seguimiento. La DNPP se limita a verificar si existen los recursos para financiar el bono, y no realiza una verificación más exhaustiva de los logros alcanzados

por la entidad, o de los efectos perversos que pueden darse en este tipo de convenio. Una verificación más relacionada a la gestión debería estar prevista, considerando que el CAR constituye por definición un instrumento de gestión, y que no se viene dando ni por la CGR ni por la DNPP.

Asimismo, la DNPP debe buscar un acercamiento con la CGR a fin de retroalimentarse de información, y trabajar sobre la base de una estrategia común y compartida. Desde la Dirección de Gobiernos Locales se viene trabajando una propuesta para el ejercicio 2007 que involucre a la CGR en las capacitaciones a los 40 municipios que se espera suscriban CAR el próximo año, de tal manera que se mejore la calidad de los indicadores propuestos así como los mecanismos para su medición. Del mismo modo, esa dirección conciente de las limitaciones que tendrá para poder realizar el adecuado seguimiento financiero de estos municipios espera desarrollar en coordinación con el SIAF un aplicativo informático que reporte directamente el ahorro financiero de dichos municipios que permita dar la luz verde para el pago del bono de productividad.

Evaluación de los CAR

- Verificación del cumplimiento de metas

Las entidades, en particular las recientemente incorporadas y con poca capacidad de gestión y débil manejo de instrumentos de gestión, tienen dificultades para identificar indicadores que sean posibles de medir. De esa manera, en muchos casos expresan que son los directores quienes hacen la negociación de indicadores sin percatarse que éstos serán difícilmente medibles por parte de los técnicos. Es decir, que al no estar familiarizados con este tipo de herramientas se cometen errores, que estiman podrían ser evitados si se tuviera un mayor asesoramiento por parte de su contraparte o del sector al que pertenecen que los ayuden a ir mejorando ello. En la práctica, el problema vinculado a la medición del cumplimiento de las metas aparece una vez que la CGR efectúa su verificación, traducándose en algunos casos en una pérdida del bono.

Por otro lado, la Directiva hasta el año 2006 no incitaba a las entidades a ser más específicas respecto a los alcances de los compromisos o los mecanismos que deberán ser empleados para verificar su logro, lo cual generaba situaciones conflictivas con la CGR quien podía tener otra interpretación a la originalmente pactada entre la DNPP y la entidad, la misma que no solía ser recogida en el documento de CAR. Ya a partir del año 2006, el CAR considera la elaboración de fichas compromisos.

Hasta el momento, no queda claro si la DNPP realiza una verificación exhaustiva de los CAR a fin de identificar aspectos tales como inconsistencia entre las evaluaciones presupuestarias presentadas por las entidades y los informes de cumplimiento de los CAR. Al parecer la verificación de la DNPP se limitaría al aspecto presupuestario y financiero a fin de determinar si la entidad ha realizado los ahorros suficientes que le permitan financiar el bono de productividad.

- Intervención de la Contraloría

Los CAR requieren de un control más completo que el que viene realizando la CGR que se puede asimilar más a una verificación de metas que no logra incorporar otros criterios de gestión importantes y que podrían ser fácilmente identificados al momento de la evaluación. El CAR es un instrumento orientado a mejorar la gestión de la entidad, en ese sentido las evaluaciones de los mismos deben abarcar no sólo el cumplimiento de las metas señaladas, sino si dicho cumplimiento ha tenido efectos inesperados en la entidad tanto positivos como negativos.

Recoger los efectos positivos de la implementación de los CAR permitiría tener mayor información sobre las potencialidades del instrumento según cada tipo de entidad (reguladoras, unidades ejecutoras, colegios, etc.) e irlo mejorando año a año. Por ejemplo, en algunas entidades el cumplimiento de una meta ambiciosa puede haber implicado una reingeniería de sus procesos internos que sería interesante conocer, a fin de poder difundir esta buena práctica a otras entidades similares.

Recoger los efectos negativos permitiría identificar los efectos perversos que puede tener este tipo de instrumento en las entidades, muchas veces asociado al bono de productividad. Algunos de los principales aspectos que deberían formar parte de la evaluación son los siguientes:

- No basta con verificar si el compromiso o la meta del indicador ha sido cumplida, es necesario determinar si éstos habían ya sido cumplidos por la entidad al momento que se suscribió el CAR. Se ha detectado que algunas metas han sido muy fáciles de cumplir o que ya habían sido cumplidas, razón por la cual fueron incluidas en el CAR a fin de obtener fácilmente el bono de productividad. Este tipo de situaciones se pueden dar de manera común ya que la contraparte –la DNPP- difícilmente maneja suficiente información del “negocio” de cada entidad para poder tener una negociación de igualdad (no se cumple la relación Agente-Principal). La asimetría de información es un gran problema en la aplicación de este tipo de instrumento, por lo que se requiere una evaluación más exhaustiva que desanime este tipo de prácticas. La verificación de la veracidad de la línea de base incluida en el convenio debiera ser parte de la evaluación del mismo.
- Es necesario verificar como se generó el ahorro con el que se financiará el bono. Hasta el momento, el grueso de los esfuerzos se concentran en evaluar el cumplimiento de los compromisos y metas contenidos en el CAR, sin embargo, el financiamiento del bono ha implicado en algunos casos que se dejen de cumplir funciones que son parte importante de su labor, a fin de “hacer caja” que les permite pagar el bono a los trabajadores. A ello se suma una presión fuerte de los trabajadores, más aún si existen sindicatos, por la percepción del bono. La evaluación de la CGR debería abarcar este aspecto en el que el bono se convierte en un incentivo perverso. Asimismo, se ha detectado en el sector salud, que algunos establecimientos que exceden sus

gastos en personal solicitan apoyo del MINSA para pagar las planillas, pero sin embargo financian el bono de productividad con los recursos directamente recaudados, mientras que los RDR deben servir para cubrir aquellas necesidades que por recursos ordinarios no se han podido financiar, y no a pagar un bono que ya en este caso no sería resultado de un ahorro sino de recursos adicionales a los presupuestos, recibidos del nivel central.

Incentivos

- Bono de productividad

Financiación

Hasta 2005, la Directiva señalaba que el bono sería atendido íntegramente con cargo a los recursos directamente recaudados. En el caso de los Gobiernos Regionales se ha recogido que las entidades que un inicio estuvieron interesadas en firmar luego se desanimaron puesto que no querían financiar el bono por dicha fuente de financiamiento sino que esperaban que fuese con un incremento de sus recursos ordinarios. Los mismos sectoristas señalan que en algunos casos el ahorro que justifican las entidades para poder percibir el bono es bastante ficticio ya que resulta de un manejo del calendario de compromiso que hace parecer que efectivamente ha habido ahorro.

Distribución

Muchas entidades estiman que por lo general es el personal por servicios no personales (SNP) el que se muestra más motivado -ya que no ocupa un cargo permanente- y a quién se le debe el cumplimiento de las metas de los CAR. Sin embargo, el bono de productividad sólo alcanza al personal que se encuentra en la planilla de la entidad, lo cual genera desmotivación. Por ello, ciertas entidades (como INRENA) que venían suscribiendo los CAR, y que cuentan con un gran número de SNP, han optado por no hacer mucha publicidad respecto al convenio en sí mismo a fin de no crear un sentimiento de injusticia en la entidad, comunicándose las metas a los directores de cada área únicamente a fin de alcanzarlas. Si bien, por consideraciones legales el MEF estima que no es posible que el bono de productividad alcance a los trabajadores SNP, debería analizarse la posibilidad de incluir otro tipo de incentivo para este personal, tal como prioridad en el acceso a capacitaciones por ejemplo.

Siendo que los criterios de distribución del bono se dejan a la opinión de cada entidad –debiendo respetar el 70/30 acordado- se han podido constatar varias distorsiones así como demandas por parte de los trabajadores. Se genera en algunos casos una situación de injusticia en las que todos reclaman a la oficina de planeamiento y presupuesto de la entidad ya que los criterios de distribución no han sido claros, les parecen injustos o simplemente no fueron aplicados correctamente. Ello afecta notablemente el clima laboral, teniendo un efecto contrario al esperado.

En el sector salud, de acuerdo a información proporcionada, al parecer se estaría efectuando la distribución del bono de una manera distinta a los criterios originalmente aprobados para la entidad de acuerdo a lo señalado en la Directiva.

- Equipamiento en bienes y servicios

Para el año 2006 los CAR consideran un incentivo adicional al bono de productividad, que será entregado en recursos para equipamiento a las entidades suscriptoras. Para ello, se ha aprobado un crédito suplementario que será utilizado para ese fin. Este nuevo incentivo ha logrado atraer a muchas y nuevas entidades este año, sin embargo es válido preguntarse cual será la sostenibilidad de este tipo de incentivo, y de no existir el próximo año si las mismas entidades volverán a suscribir, sobretodo aquellas que no son unidades ejecutoras o que no logran generar ahorros para financiar el bono de productividad.

En los CAR firmados –a excepción de los del nivel nacional- no se hace mención del incentivo que se dará a través de equipamiento ya que al momento de la suscripción de los convenios aún no había sido aprobada la Ley de Crédito Suplementario, y se prefirió ser prudentes al respecto. Por otro lado, la metodología utilizada por las diferentes direcciones de la DNPP para determinar el monto que le correspondería a cada entidad en equipamiento ha sido distinta ya que no se dio desde la Dirección General una metodología única a ser aplicada. Así, en el nivel nacional se consultó a las entidades respecto al equipamiento que quisieran adquirir, en el caso de los colegios, y se procedió a hacer un promedio (US \$ 50.000) que será lo que se destinará a cada uno. En el nivel regional el monto que corresponderá a cada entidad será calculado en función a la planilla, es decir que si hasta el año 2004 el bono correspondía al 100% de una planilla, reduciéndose luego al 25%, este nuevo incentivo debería compensar esa pérdida, por lo que el equipamiento que se otorgue a cada entidad será de un monto equivalente al 75% de la planilla anual.

Del mismo modo, al momento de realizarse las entrevistas, aún la DNPP no había definido de qué manera se entregaría este incentivo a las entidades: por trimestre, anualmente, como un crédito suplementario por recursos ordinarios, cómo se aplicarían las penalidades a que hace mención la Directiva en el caso del equipamiento, cómo se manejarían las restricciones normativas para la adquisición de equipos, entre otros.

- Capacitación

Desde la DNPP se ha venido desarrollando una consultoría que tenía por objetivo promocionar los CAR en Hospitales y colegios asociándose un incentivo de capacitación adicional a aquellos que suscribieran. Así, además del bono y el equipamiento, estas entidades recibirán capacitación.

- Reconocimiento

En cierto tipo de entidades, en particular las muy pequeñas como los colegios en las que el sistema de evaluación es casi inexistente, se ha recogido un interés por un incentivo

adicional asociado al reconocimiento de la labor del personal. Si bien estas entidades este año seguramente no recibirán al bono de productividad, están interesadas en obtener recursos para el equipamiento de sus escuelas, sin embargo estiman que siempre es necesario un reconocimiento individualizado para el personal, que si no se puede traducir en remuneración, podría ser en reconocimiento mediante por ejemplo un diploma firmado por el titular del sector.

Elementos importantes identificados en cada tipo de entidad

- ***Gobierno Nacional y Regional***

Salud

Los CAR cobran mayor importancia en el contexto de la descentralización, como instrumento de gestión que oriente el accionar de los gobiernos regionales y que los involucre cada vez más en la gestión de la salud. Se tiene que en el 2005 se transfirió del presupuesto del sector a las regiones un total de 35 millones de soles, de los cuales sólo 15 fueron utilizados para la compra de vacunas y el resto en mejorar los sueldos de los directores de los gobiernos regionales.

Como se ha mencionado, el MINSA venía participando activamente en las etapas previas a la suscripción de los CAR, sin embargo una vez suscritos, es decir para las fases de seguimiento, ejecución y evaluación, ya no se le hacía participar, por más que el convenio fuera avalado por el Ministro. A partir del 2006 el MINSA tendrá una participación más directa, sin embargo, esta medida no se aplica para los hospitales regionales.

Se puede constatar que el MINSA tiene la voluntad de involucrarse cada vez más en este tipo de convenio, y es más, tiene pensado empezar las gestiones necesarias para que a partir del 2007 todos los indicadores del CAR hayan sido incluidos en el POI de la entidad. Asimismo, la OGPE quisiera entrar en conversaciones con la DNPP a fin de lograr asociar a los Acuerdos de Gestión que suscribe el MINSA algún tipo de incentivo que sería financiado desde el MEF.

Educación

Para el próximo año, la oficina de planeamiento del ministerio de educación considera que deberían plantearse mayormente indicadores de producto en el CAR –tales como instrumentos de desarrollo metodológico- a fin que sean fácilmente verificables, mientras que se van generando los mecanismos de medición necesarios en los colegios. Asimismo, se quiere empezar a trabajar desde ya para los CAR 2007 una propuesta de indicadores que puedan ser medibles y acorde con los lineamientos sectoriales. Dicho Ministerio estima que el CAR no puede ser aplicado por igual a todas las entidades del sector público, y que educación requiere un instrumento que se adapte más a la realidad del sector.

Finalmente, el MINEDU considera que una propuesta de convenios en cascada – Dirección Regional, UGEL, Colegios- podría ser interesante, pero además se requiere que se dispongan desde el MEF los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Convenio.

Interior

En opinión del sector, sería importante lograr una coordinación más estrecha entre la municipalidad y la comisaría a través del CAR. Las comisarías tienen toda la voluntad de cumplir con sus metas, el problema es que no cuentan con los recursos suficientes para lograrlas.

El sector estima que las Directivas de la DNPP no son claras y deberían contar con un manual. Asimismo, señala que no reciben copia de los informes de verificación de la CGR, lo que les impide identificar en qué están fallando las comisarías y no tiene manera de apoyarlas para mejorar.

En el caso de las comisarías se han planteado problemas para la distribución de los bonos, ya que el personal puede rotar de una comisaría a otra en el transcurso de los meses, y entonces pierde el bono para el cual se esforzó ya que no estará presente en el momento de la distribución. Asimismo, en un mismo distrito existen varias comisarías que han venido participando de los CAR, sin embargo, éstas son de tamaños muy distintos por lo que el personal de las comisarías pequeñas han recibido un monto de bono mayor (ya que se reparte entre menos) creando el descontento de las comisarías más grandes.

- ***Entidades de Tratamiento Empresarial***

Reguladoras/supervisoras

Se trata de entidades modernas que se miden en función a sus pares en el ámbito internacional y por tanto buscan ser cada vez más eficientes. Los CAR parecen ser un elemento motivador adicional que permite orientar esfuerzos y recompensar el buen desempeño del personal. Cuando el instrumento es adoptado por las autoridades y entendido como un instrumento de gestión sólido y no sólo como un complemento remunerativo, se han podido identificar buenas prácticas, en otros casos, las metas han sido cumplidas, y ya se tiene asimilado al bono como un complemento remunerativo. Por lo general, se ha visto que son aquellas entidades que vienen planteando en sus CAR metas que no han sido contempladas en el POI las que han visto la potencialidad del instrumento, que permite impulsar temas nuevos importantes para la entidad.

Cajas Municipales de Ahorro y Crédito

En el caso de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, es difícil medir el impacto de los CAR en la mejora de su gestión o desempeño, ya que este tipo de entidades por la naturaleza misma de su actividad debe buscar siempre ser competitiva en el mercado, y mejorar sus resultados en términos de rentabilidad. Por ello, con CAR o sin CAR año a año estas entidades irán incrementando sus metas a fin de ser más rentables. El convenio

sólo sirve en este caso como un reconocimiento para la labor de un personal que se esfuerza por cumplir con las metas institucionales de rentabilidad a fin mantenerse competitivas en el mercado.

La DNPP opina que las CMAC tienen interés en suscribir por el reconocimiento que conlleva el buen cumplimiento del CAR en términos de reconocimiento público a la buena gestión de la entidad en el mercado competitivo en el que se deben desenvolver. Sin embargo, de las CMAC entrevistadas se ha recogido que éstas se miden en cuanto a desempeño y rentabilidad de acuerdo a estándares internacionales, y los CAR no serían determinantes para ellas en cuanto a reconocimiento, pero sí constituyen un incentivo interesante para los trabajadores para el logro de sus metas en general, y de aquellas específicamente consideradas en el Convenio.

Empresas de Agua, Alcantarillado y Saneamiento

Algunas entidades señalaron que la razón principal para la suscripción del CAR sería contar con una “carta de presentación” ante el MEF que les permita negociar, como por ejemplo se logró en el caso de los aumentos de sueldos de algunas empresas. Sin embargo, ya que este tipo de entidades se encuentra por lo general en déficit financiero, no pueden pagar el bono, lo que conlleva a que el personal se desentienda totalmente de este instrumento. En algunas entidades, si bien no logran repartirse el bono, se ha asociado al no cumplimiento del CAR una penalidad que se aplica al trabajador o área que no logró alcanzar la meta trazada.

Se hace difícil llevar adelante los CAR en este tipo de entidades ya que existe una gran falta de liderazgo que no permite que la entidad se comprometa con el cumplimiento de objetivos puesto que las autoridades cambian mucho y son impuestos por el alcalde.

• Gobiernos Locales

En 2005 suscribieron dos municipalidades provinciales y en el año 2006 fueron tres. Si bien varias municipalidades se mostraron interesadas en los convenios, la intervención de la CGR en la revisión del cumplimiento de metas, así como el tener que fijarse objetivos y metas, desalentaron a muchas de ellas. Este tipo de entidades por lo general cuentan con un sistema de planeamiento bastante débil y les es muy difícil lograr sus objetivos dada su poca capacidad de gestión.

Asimismo, requieren mayor capacitación para una adecuada identificación de indicadores así como un seguimiento más de cerca por parte de la DNPP para cumplir de manera exitosa con sus metas. Las Municipalidades Provinciales que suscribieron no lograron cumplir sus metas en 2005, éstos fueron algunos de los problemas que se presentaron:

- i. Imposibilidad de medir el cumplimiento de los indicadores planteados.
- ii. Personal municipal poco capacitado en el manejo de indicadores.
- iii. Falta de rigurosidad en la presentación de los informes ya que éstos fueron presentados fuera de tiempo.

Así en 2005, si bien estas entidades lograron cumplir ciertas metas, para lo cual la municipalidad tuvo que desarrollar sistemas de registros operativos que permitieran medir el logro de las mismas, estas dificultades hicieron que entregaran tarde sus informes de cumplimiento, siendo observados por la CGR. Estas municipalidades han vuelto a suscribir en el 2006 y han previsto capacitar a su personal a fin de poder generar los mecanismos de medición adecuados y que se asuman los compromisos institucionales.

Uno de los Alcaldes ha visto en el CAR la posibilidad de asumir retos con el apoyo de todo el personal, así que aunque no tuvo el apoyo del Gerente Municipal igual se suscribió el convenio y se cumplieron las metas así no se obtuviera el bono. Asimismo, si bien no se logró la repartición del bono, una buen práctica de una de las municipalidades ha sido la de aprobar mediante resolución de alcaldía un reconocimiento para las áreas que lograron alcanzar sus metas.

Las Municipalidades Provinciales entrevistadas reconocen los beneficios del CAR en el sentido que les ha permitido crear mecanismos para la medición del avance o calidad en el cumplimiento de sus funciones, incentivar a su personal y promover el trabajo en equipo hasta el momento inexistente. Todo el personal está al tanto del Convenio, por lo que todos se esmeran en cumplir por primera vez una meta trazada gracias a un trabajo organizado de todo el personal involucrado en la municipalidad.

La DNPP debe hacer un gran trabajo de capacitación ya que por el momento las Municipalidades Provinciales que han suscrito han tomado los indicadores propuestos por la DNPP, sin embargo se espera que al generarse mayores capacidades de gestión y en evaluación y seguimiento del desempeño, las Municipalidades puedan plantear indicadores que correspondan más a su propia realidad institucional. Actualmente, a través del proyecto Voces de los Pobres se viene financiando un estudio en estas entidades a fin de identificar el apoyo que requerirán en materia de evaluación del desempeño, así como los principales temas de su gestión que podrían ser impulsados a través de los indicadores que se consideren en los CAR.

Anexo X – Buenas Prácticas identificadas por tipo

	Clasificación DNPP	Entidad	Aplicación de procedimientos probados en el mercado para mejorar la gestión institucional	Innovación mediante el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión institucional	Buenas prácticas asociadas a la metodología del instrumento CAR
1	ETE	SENCICO	Implementación de un Sistema Informático de Gestión Administrativa		
2	ETE	INDECOPI	Implementación de un sistema integrado de gestión administrativa		
3	ETE	OSIPTEL	Implementación del sistema de administración integrada (SAI)		
4	ETE	SEDAPAR	Mejora en la calidad de la facturación II		
5	ETE	CMAC Trujillo		Caja sin papeles	
6	ETE	SUNASS		Consolidación y mejora del sistema de atención de reclamos	
7	Gobierno Nacional	Instituto Especializado de Oftalmología		Diseño e implementación de un Plan de Mantenimiento de Equipos	
8	ETE	SEDAPAR		Mejora en la calidad de la facturación I	
9	Gobierno Nacional	Biblioteca Nacional		Implementación de la red descentralizada del depósito legal	
10	ETE	CMAC Trujillo		Implementación de un modelo de capacitación y perfeccionamiento del personal	
11	Gobierno Nacional	Comisaría de Surquillo		Incremento del número de operativos policiales e investigaciones resueltas en la jurisdicción	
12	Gobierno Nacional	Comisaría de Surquillo		Incremento en el número de servicios administrativos brindados	
13	Gobierno Nacional	Comisaría de Surquillo		Incremento y seguimiento de las acciones de patrullaje	
14	Gobierno Nacional	Instituto Especializado de Oftalmología		Medición de la satisfacción del usuario	
15	Gobierno Local	MP Azángaro		Mejora del servicio de limpieza pública	
16	Gobierno Local	MP Chucuito		Mejora en el proceso de captación del impuesto predial	
17	ETE	SUNARP		Mejora en el seguimiento a las actividades de las oficinas registrales a nivel nacional	
18	ETE	CONASEV		Mejora en la atención de los usuarios	
19	ETE	SUNARP		Servicio de Publicidad Registral en Línea	
20	ETE	CONASEV		Sistemas Modulares de Supervisión	
21	Gobierno Local	MP Azángaro		Sistematización de la información del Registro Civil	
22	Gobierno Nacional	Hospital San José			Amplia difusión y socialización de la información de los CAR con el personal
23	Gobierno Local	MP Azángaro			Aplicación del CAR como instrumento orientador de prioridades
24	Gobierno Nacional	SENASA			Mejoras en el proceso de planeamiento
25	Gobierno Nacional	Instituciones Educativas del Callao			Entidades de un mismo tipo comparten información horizontalmente
26	Gobierno Nacional	SENASA			Mejora en el sistema de evaluación del personal
27	Gobierno Local	MP Azángaro			Reconocimiento a la labor de los trabajadores
28	Gobierno Nacional	SENASA			Sistematización de la información de los CAR

1. Aplicación de procedimientos probados en el mercado para mejorar la gestión institucional

Entidad: SENCICO

Implementación de un Sistema Informático de Gestión Administrativa (SIGA)

Desde el año 1996 SENCICO venía desarrollando un software adhoc para la gestión de los sistemas administrativos. Sin embargo, si bien esta meta figuraba año tras año en los planes estratégicos de la entidad, los avances habían sido incipientes. El proceso se veía retrasado entre otros por la dificultad de identificar claramente procedimientos en las distintas áreas de la entidad y que luego estos sean validados por los responsables e incluidos en el sistema. Hasta antes de la suscripción del CAR en el año 2005 se había logrado avanzar únicamente con el desarrollo de un módulo de gestión presupuestaria pero se requería contar con un sistema de gestión administrativa integrado.

Así, se tomó la decisión de impulsar a través del CAR la implementación del SIGA en la sede central de SENCICO, lográndose alcanzar la meta a través de la puesta en marcha de los siguientes módulos y submódulos:

- Módulo usuarios: comprende las funciones de programación y reprogramación de las acciones para la implementación del POI así como la evaluación de sus metas.
- Módulo Presupuesto: comprende las funciones de programación, formulación, presupuesto, marco mensual de gasto, ejecución y control y evaluación de metas.
- Módulo de abastecimiento: comprende la generación directa de las órdenes de compra y servicio y la generación de procesos del Plan Anual de adquisiciones y contrataciones. Asimismo comprende a los submódulos de almacén y patrimonio.
- Módulo de Personal: comprende las funciones de escalafón, asistencia, generación y compromiso de planillas.

Por el momento este módulo sólo opera en la sede central, pero se espera que a la brevedad este sea implementado también en las oficinas descentralizadas.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2004

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2004 Compromiso: Implementar el Sistema Informático de Gestión Administrativa – SIGA en la Sede Central

Entidad: INDECOPI

Implementación de un sistema integrado de gestión administrativa (SIGA)

Hasta antes del 2003, el INDECOPI contaba con varios sistemas informáticos para el manejo de los sistemas administrativos que era necesario integrar a fin de mejorar la gestión institucional. Esta actividad formaba parte de los objetivos institucionales sin embargo, la implementación de este tipo de sistema requiere de una gran coordinación y colaboración por parte de las distintas áreas de la institución así como una priorización de esfuerzos.

En ese sentido, el INDECOPI vio en el CAR un instrumento que permitiría motivar al personal para la consecución

de dicha meta institucional en los plazos previstos. Así, en el año 2003 se suscribió el CAR y se planteó el diseño de un sistema integrado. El proyecto de integración duró un año y el sistema integrado estuvo operativo en la fecha prevista en el Convenio.

Este sistema integra en una única base de datos los siguientes procesos: tesorería, presupuesto, contabilidad, logística –compras, almacén, control patrimonial y servicios- planeamiento e información gerencial. Este último presenta indicadores de desempeño de ingresos y gastos por centros de costos; Dicho sistema se relaciona también con el sistema de recursos humanos existente en la entidad. De esta manera el SIGA se ha convertido en un instrumento de gestión importante para la toma de decisiones en el INDECOPI.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 y 2003

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2003 Compromiso: Diseñar un sistema integrado de presupuesto y planeamiento estratégico

Entidad: OSIPTEL

Implementación del Sistema de Administración Integrada (SAI)

OSIPTEL había definido en sus prioridades institucionales la implementación de un sistema de administración integrada que mejorar la gestión interna de la institución. Sin embargo, OSIPTEL era consciente que para lograr su implementación en los tiempos previstos se requería el compromiso de toda la institución e involucrar a todo el personal. Por ello, el año 2003, se optó por considerar dicha meta en el CAR a fin de contar con un elemento catalizador de esfuerzos y motivador.

El SAI permitió integrar en una sola y única herramienta los distintos sistemas administrativos que hasta el momento funcionaban en la entidad a través de módulos independientes, buscando fortalecer el soporte a las áreas administrativas (Presupuesto, Contabilidad, Logística, Tesorería y Recursos Humanos). Un manejo integrado de los recursos así como una visión integral de las operaciones de la entidad en todo ámbito mejora el proceso de toma de decisiones y se convierte en una herramienta de apoyo para la consecución de los objetivos institucionales.

En la actualidad, el SAI se encuentra plenamente operativo en las áreas administrativas de la institución y da soporte a la mayoría de actividades de la Gerencia de Administración y Finanzas. A continuación se resume las principales diferencias entre la situación actual y la situación previa a la implementación del Sistema. Este proyecto fue implementado con éxito en el año 2003 y posteriormente ha sido premiado en el concurso de buenas prácticas gubernamentales del período 2005.

Situación Anterior	Situación Actual
Las gerencias tenían un bajo nivel de gestión de información financiera.	Las gerencias tienen herramientas de gestión presupuestal para el control de los proyectos estipulados en el plan operativo.
Los distintos módulos de los sistemas administrativos tenían un bajo grado de interoperabilidad.	Los módulos administrativos implementados interoperan de manera eficaz, reflejada en las consultas y reportes del sistema.
La construcción de nuevos reportes tenía que ser desarrollado por el área de Informática y	Los reportes financieros pueden ser elaborados por

Sistemas.	el mismo usuario del sistema.
Carencia de algunos módulos en las actividades administrativas (p.e. Inventarios y Activo Fijo)	Todos los módulos administrativos de la gestión institucional se encuentran implementados.
Desintegración del sistema de Recursos Humanos con el sistema financiero	Integración del Sistema de Recursos Humanos con el sistema financiero
Distintas aplicaciones para la gestión presupuestal y contable.	El sistema configura en una misma transacción información presupuestal y financiera.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 a 2005

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2003 Compromiso: Implementar un sistema de apoyo gerencial que permita integrar los sistemas presupuestales, contables, de tesorería y de recursos humanos, permitiendo disponer de información sobre el desempeño de la entidad y que ayude en el proceso de toma de decisiones.

Entidad: SEDAPAR

Mejora en la calidad de la facturación II

En el marco de la estrategia definida por SEDAPAR se encontraba la implementación de un software de facturación más eficiente y que responda mejor a las necesidades de los usuarios. En ese sentido, se optó por incluir en el CAR una meta relacionada con la implantación del Software denominado SISCOP (Sistema Comercial). Ello ha permitido superar las vulnerabilidades del antiguo sistema de facturación (Sistema Informático Comercial Integrado) y de esta manera brindar un mejor servicio a los usuarios, disminuyendo significativamente el número de reclamos.

Hasta antes de la puesta en funcionamiento definitivo del SISCOP en julio de 2004 el número de reclamos mensuales era de 2 650, y se logró disminuir progresivamente los reclamos a 1700 en diciembre 2004 y a 990 en el año siguiente. De esta manera, se tiene que se ha logrado reducir en promedio los reclamos mensuales de los usuarios en Arequipa Metropolitana del 1.24% a un 0.75%, alcanzándose una reducción de casi el 40% de los reclamos mediante la implementación de un sistema estable con controles de calidad que minimizan los errores en la facturación que se remite al usuario. Asimismo, ello se ha traducido en una mejora en la atención al usuario por la disminución de la carga laboral del personal en materia de atención de reclamos.

	Año 2004			Año 2005		
	Junio	Dic	Anual	Junio	Dic	Anual
N° Reclamos recibidos	2 650	1 702	23 565	1 208	993	14 447
N° Conexiones	-	-	157 653	-	-	161 226
% Reclamo Mensual	-	-	1.24 %	-	-	0.75 %

Tipo de entidad: ETE – Empresa Municipal

Años de suscripción: 2003 a 2006

Indicadores o compromisos asociados a la BP:

2004 Compromiso: Implementación definitiva del SISCOP

2. Innovación mediante el diseño de procesos que permitan mejorar la gestión institucional

Entidad: CMAC TRUJILLO

Caja sin papeles

La CMAC Trujillo ha visto en los CAR una herramienta que puede aportar cambios sustanciales a la entidad, por lo que a través de sus años de suscripción ha orientado sus indicadores y compromisos más que al cumplimiento de las funciones institucionales, a la introducción de cambios que permitan mejorar la gestión de la entidad en términos de eficiencia. Este tipo de cambios por lo general requiere el compromiso de todo el personal, por lo que el CAR se convierte en el instrumento ideal motivador del cambio.

En ese sentido, la CMAC Trujillo ha buscado mejorar sus procesos internos a través de la implementación en el año 2004 del proyecto denominado "caja sin papeles", el cual buscaba mejorar los trámites administrativos de la entidad a través de una menor burocracia o menos "papeles", para lo cual en el marco de este proyecto se implementaron cambios en la entidad en los siguientes aspectos:

- Viáticos y rendiciones del personal: Antes de la implementación de este procedimiento las comisiones de servicios y rendiciones del personal comprendía un proceso de solicitudes y aprobaciones que se traducían en un total de 10 hojas en las que la Caja de la entidad debía ingresar e imprimir la solicitud, aprobar la solicitud, sustentar, y aprobar los viáticos y rendiciones en el sistema interno SICMAC-T. Dichas solicitudes debían ser firmadas por tres instancias: solicitante, jefe inmediato, gerente o sub gerente y luego ser revisado por la Oficina de RRHH y la oficina de Contabilidad. Actualmente este proceso ha sido sistematizado y el procedimiento de comisión de servicios y rendiciones sólo comprende el ingreso en el sistema de la solicitud por parte del personal, su aprobación en el sistema SICMAC-T, debiéndose imprimir únicamente 3 hojas para la sustentación, estando la revisión a cargo de la oficina de Contabilidad.
- Requerimientos de materiales al almacén: Los requerimientos de útiles de escritorio, materiales de cómputo y otros del almacén se realizan a través del SICMAC-T y ya no mediante solicitudes escritas permitiendo individualizar las áreas, agencias y personas solicitantes para determinar los gastos por oficinas, agencias y personas.
- Recursos Humanos: Se viene implementando el archivo digital del personal de la Caja (escalafón) evitando la confección de files individuales que generan gasto en formatería, mobiliario para su archivo y conservación.
- Comunicaciones oficiales mediante correo electrónico: En tanto empresa pública todas las acciones, comunicaciones, informes y decisiones deben estar debidamente sustentados, por ello el uso del correo electrónico como medio de comunicación oficial interno ha permitido hacer mas fluida la comunicación entre las áreas y las agencias dinamizando las actividades y reduciendo los tiempos de espera. Asimismo, ha permitido disminuir la documentación escrita y el traslado de los mismos de un local a otro.
- Créditos: Se ha logrado eliminar algunos de los formatos de los expedientes de los clientes.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 a 2005

Compromiso relacionado a la BP:

2004 Compromiso: Flujo de procesos usando el SICMAC-T sin necesidad de usar papeles

2004 Compromiso: Uso del correo electrónico como medio de comunicación oficial

Entidad: SUNASS

Consolidación y mejora del sistema de atención de reclamos

Los esfuerzos para mejorar la atención que SUNASS brinda a los usuarios se iniciaron en el año 2003, sin embargo la entidad requería para alcanzar los objetivos que se había trazado un elemento motivador del personal. Así, se tomó la decisión de suscribir el CAR en el año 2005 e incluir metas relacionadas con la atención de los reclamos de usuarios.

La SUNASS vio en el CAR un componente motivador para el personal determinante para no sólo lograr eliminar toda la cartera pesada acumulada (3 meses), sobre la cual ya se venía trabajando, sino también avanzar más en la mejora de la calidad del servicio que brinda el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento (TRASS), mediante una reducción de los plazos de atención de los reclamos y el logro de la certificación de Gestión de Calidad de acuerdo a las exigencias de la norma internacional ISO 9001:2000. Es decir que la suscripción del CAR en el año 2005 impulsó una reingeniería de procesos en el TRASS que se tradujo en la mejora de la calidad de atención de los usuarios, impulsando al personal al logro de las metas planteadas en el POI respecto a dicha materia.

Los resultados obtenidos son que a través de una reingeniería de los procesos del TRASS y una mejora en la gestión y capacitación del personal se ha logrado eliminar la cartera pesada de 3700 casos sin resolver, los mismos que representaban una acumulación de hasta 2 millones de soles en casos sin resolver para las EPS, un progresivo incremento de procesos contenciosos y una mayor afluencia de usuarios insatisfechos que acudían a la SUNASS a conocer el estado de su apelación.

Estos esfuerzos no se limitaban sólo a lograr la eliminación de la cartera pesada sino también buscaban hacer los procesos más eficientes, lo cual se ha traducido en una mejor imagen de la SUNASS y en las siguientes mejoras para los clientes:

- (i) reducción del plazo de atención de reclamos mensual de 43 a 6 días (norma señala 30 días),
- (ii) predictibilidad de los fallos a través de la publicación de lineamientos y criterios empleados para el análisis de las apelaciones,
- (iii) disminución del costo de atención de una apelación para la SUNASS de 91 a 89 soles en el 2004 y 2005 respectivamente (siendo la meta de 68 soles para el 2006),
- (iv) las demás áreas de la SUNASS como la Gerencia de Relaciones Institucionales han visto disminuida su carga de trabajo al no tener que lidiar con los reclamos de los usuarios por las apelaciones no atendidas en los plazos (pasando de 43 atenciones mensuales a 5 en el 2005),
- (v) la reducción del tiempo de atención de las apelaciones ha permitido al TRASS contar con mayor tiempo para el desarrollo de nuevas metodologías y procedimientos que permitan mejorar aún más la calidad de la atención.

En el año 2006 el TRASS logró la certificación ISO 9001 de Gestión de Calidad en atenciones de apelaciones y quejas.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 y 2005

Indicador relacionado a la BP:

2005 Indicador: Atención de Reclamos de los usuarios

Entidad: INSTUTO ESPECIALIZADO DE OFTALMOLOGÍA

Diseño e implementación de un Plan de Mantenimiento de Equipos

El CAR constituyó un elemento motivador para el personal de la Oficina de Logística del INO quién optó por implementar un plan de mantenimiento de equipos a fin de cumplir la meta del indicador planteado en el Convenio relacionado con el número de equipos reparados. Así se vio que la labor de esa área debería dirigirse más que a reparar equipos a evitar que estos sufran desperfectos, para lo cual era necesario diseñar un adecuado sistema de seguimiento de los equipos a través de la implementación de un plan de mantenimiento de equipos que permitiera:

- Mejorar la conservación, la confiabilidad, el estado operativo y la vida útil de los equipos
- Conocer los requerimientos de accesorios y repuestos de manera predictiva
- Utilizar adecuadamente los recursos, materiales y mano de obra
- Contar con información de antigüedad y estado de los equipos que permita programar nuevas adquisiciones
- Contar con el registro histórico de mantenimiento de los equipos de la entidad.

En ese sentido, en el año 2005 se procedió a crear una base de datos conteniendo información de todos los equipos del INO (números de serie, año de adquisición, marca, modelo, próximo mantenimiento programado, etc), especificaciones técnicas de los trabajos a realizar para el mantenimiento de cada tipo de equipo, plazo máximo de ejecución del servicio por equipo, cuadro resumen de costos estimado para el mantenimiento del equipamiento, entre otros.

Esta metodología de trabajo innovadora en el sector de acuerdo a la información recibida estaría siendo replicada en otras entidades del sector.

Tipo de entidad: Entidad del gobierno nacional – sector salud

Años de suscripción: 2005 y 2006

Indicador o Compromiso asociado a la BP:

2005 Indicador: Número de equipos reparados

2005 Compromiso: Diseñar, aprobar y ejecutar el programa de mantenimiento de equipos médicos

Entidad: SEDAPAR

Mejora en la calidad de la facturación I

SEDAPAR ha visto en los CAR una herramienta que permite motivar al personal en el cumplimiento de sus funciones. Así, podemos mencionar esfuerzos realizados por SEDAPAR para alcanzar el objetivo institucional de mejora de la calidad de la facturación. Por un lado, se invirtió en adquirir e instalar casi un total de 70 000 micromedidores entre los años 2004 y 2005, y por el otro, se implementaron actividades de detección de clandestinaje a cargo de las Áreas Comercial y de Control Operacional de la entidad. La importancia de la disminución de este índice en más de 10 puntos porcentuales reside en que sin necesidad de efectuar Inversiones en nuevas obras de ampliación, controlando el uso racional del agua, se obtuvo una mayor disponibilidad de recurso hídrico para ser destinado a nuevos beneficiarios.

2003	2004	2005
------	------	------

	Micromedición	64.83 %	77.45 %	78.86 %
<p>Tipo de entidad: ETE - Empresa Municipal</p> <p>Años de suscripción: 2003 a 2006</p> <p>Indicadores o compromisos asociados a la BP:</p> <p>2004 Compromiso: Rehabilitación e instalación de estaciones de medición (60% anual) y detección de 1,500 conexiones clandestinas</p> <p>2004 Indicador: Nivel de micromedición</p> <p>2004 Indicador: Agua no contabilizada</p>				

<p>Entidad: BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ</p> <p><i>Implementación de la red descentralizada del depósito legal</i></p> <p>La BNP se ha trazado como parte de sus objetivos institucionales, mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes y servicios que brinda la institución. En este marco es que se decide la implementación de una Red Descentralizada del Depósito Legal, la misma que estaría conformada por la BNP y las Bibliotecas Públicas Municipales Provinciales. La Ley del Depósito Legal obliga a editores, impresores, productores, organismos de radiodifusión, autores peruanos respecto a sus obras que se distribuyen en el extranjero e importadores respecto a las obras peruanistas que se pretenda distribuir en el país, a entregar a la Biblioteca Nacional del Perú un determinado número de ejemplares de las obras editadas, impresas o producidas, contra la cual se les entrega un Certificado de Depósito Legal.</p> <p>A fin de dar inicio al desarrollo de esta Red, la BNP optó por incluir en el CAR 2005 una meta relacionada que permitiera que el personal se comprometiera con la implementación de este proyecto. Así, la BNP ha empezado con una experiencia piloto, la misma que ya se está replicando en varios departamentos, con la Biblioteca Municipal de Piura, otorgándole a esta última la capacidad de realizar el registro del Número de Depósito Legal de manera descentralizada, acopiar el material bibliográfico y en especial, entregar el Certificado Provisional y Definitivo del Depósito Legal, así como elaborar reportes estadísticos referidos a la producción bibliográfica de su ámbito.</p> <p>Tipo de entidad: Entidad del nivel nacional</p> <p>Años de suscripción: 2004 y 2005</p> <p>Indicador o compromiso asociado a la BP:</p> <p>2005 Compromiso: Elaboración, aprobación e implementación de la red descentralizada del depósito legal</p>
--

<p>Entidad: CMAC TRUJILLO</p> <p><i>Implementación de un modelo de capacitación y perfeccionamiento del personal</i></p> <p>En el año 2002 a través del CAR se inició en la CMAC Trujillo el diseño de una política institucional de capacitación del personal, la misma que año a año, así dicho compromiso ya no haya sido mencionado en los siguientes convenios, se ha ido perfeccionando de tal manera que actualmente el 95% del personal es universitario, 90% de los jefes de área cuentan con una maestría o posgrado. La política de la entidad es la de no captar nuevo personal para ocupar puestos vacantes sino emplear al personal con el que se cuenta asegurándose que mediante un programa de capacitación continuo pueda asumir nuevas responsabilidades.</p>

El plan de capacitación de la CMAC Trujillo se divide en cuatro principales rubros con el fin de lograr elevar la competitividad del personal, expresado en mejor desempeño, menor deserción y mayor satisfacción.

- Training: entrenamiento dirigido a todos los empleados de la CMAC Trujillo y tiene por finalidad mantener al personal actualizado en los temas relacionados a sus funciones, así como brindar o fortalecer las habilidades requeridas para desempeñarse con éxito en su puesto.
- In House (en casa): Dirigido exclusivamente a personal de la CMAC Trujillo. Puede ser desarrollado por facilitadores externos o por el propio personal de la institución.
- In country (en el país): consiste en eventos desarrollados en otras instituciones dentro del territorio nacional a los cuales asiste el personal de la CMAC Trujillo.
- Out country: consiste en eventos desarrollados en otras instituciones fuera del territorio nacional a los cuales asiste el personal de la CMAC Trujillo.

De esta manera, a través del CAR se ha impulsado un sistema de capacitación y perfeccionamiento del personal que se traduce en mayor rentabilidad para la entidad, personal motivado y mejora del clima organizacional, mayor efectividad en el desarrollo de las labores diarias, optimización de la toma de decisiones y solución de problemas, formación de líderes y dirigentes y mayor satisfacción en el puesto.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 a 2005

Compromiso relacionado a la BP:

2002 Compromiso: Diseñar una política institucional de capacitación y de perfeccionamiento del personal

Entidad: COMISARÍA DE SURQUILLO

Incremento del número de operativos policiales e investigaciones resueltas en la jurisdicción

Con el objeto de lograr las metas planteadas en el CAR suscrito, la municipalidad de Surquillo estimó que era necesario lograr el acceso a la información de la RENIEC que les permitiera ser más eficientes en sus acciones en el caso de las acciones de investigación y operativos policiales. Así se logró gestionar el acceso desde la comisaría a la base de datos de la RENIEC que permite identificar rápidamente al sospechoso y tomar las acciones del caso. A raíz de esta experiencia, el acceso a la RENIEC se tiene en todas las comisarías. Asimismo, sobre la base de dicha información la comisaría ha procedido a realizar su propio registro de delincuentes de la jurisdicción que permita acelerar aún más el proceso de identificación de los sospechosos.

Incremento y seguimiento de las acciones de patrullaje

En materia de patrullaje el CAR planteaba metas relacionadas al incremento de las acciones de patrullaje, sin embargo se vio desde la Comisaría que los mecanismos existentes para darle seguimiento a dichas acciones eran deficientes y no serían adecuados para probar que la meta había sido alcanzada. En ese sentido, se desarrolló un sistema de seguimiento que permitiera mantener un registro de las acciones de patrullaje que funcionaba y sigue funcionando de la siguiente manera:

- Cada oficial solicita a tres vecinos de la zona patrullada que llene su "cuaderno de control de patrullaje", donde figura el nombre del vecino y su dirección.
- Con el objeto de mantener un registro centralizado de las acciones de patrullaje, al final de su turno de patrullaje cada oficial debe llenar un formato que provee información relacionada a la zona de patrullaje, fecha, hora y turno, incidentes relevantes y las personas que fueron entrevistadas. Este último formato fue creado ya que se estimó que el "cuaderno" podría no ser suficiente para la identificación de la veracidad en el cumplimiento de la meta.

Este seguimiento constituye un elemento de control adicional de las actividades del personal. Así el CAR permitió desarrollar un instrumento de medición del desempeño que hasta el momento no existía en la entidad y que sigue siendo utilizado por la comisaría así no hayan sido considerados en el grupo de entidades del sector interior que suscribieron el convenio 2006. Asimismo, este proceso permite verificar la eficiencia de la labor policial si se cruza la información de la zona de patrullaje con el sistema geográfico policial que brinda información sobre las zonas de incidencias delincuenciales.

Incremento en el número de servicios administrativos brindados

Para lograr medir el cumplimiento de esta meta, la municipalidad implementó un registro del número de servicios por TUPA que se brindan a los ciudadanos. Hasta el momento este servicio se brindaba, pero no se manejaba ninguna información estadística exacta al respecto. Este procedimiento se sigue aplicando en la Comisaría.

Tipo de entidad: Entidad del gobierno nacional – sector interior

Años de suscripción: 2005

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2005 Indicadores: Con el objeto de disminuir la delincuencia común se plantearon metas relacionadas a los Operativos Policiales, Investigaciones, Patrullaje y Servicios del TUPA

Entidad: INSTITUTO ESPECIALIZADO DE OFTALMOLOGÍA

Medición de la satisfacción del usuario

Si bien el INO suscribió el CAR en un momento en que el bono de productividad había disminuido por disposiciones normativas, éste constituyó un elemento motivador para el personal ya que por primera vez se realizaron encuestas de calidad y satisfacción del usuario en la entidad, lideradas por la oficina de gestión de calidad que contaba únicamente con una persona. Esta experiencia es interesante no sólo por que se midió la calidad del servicio brindado y que se implementaron medidas correctivas, sino porque las demás áreas optaron por apoyar a la oficina de gestión de calidad a fin de lograr las metas planteadas en el CAR, estrechando lazos y consolidando las relaciones intra institucionales.

En este análisis se pretendió medir el grado de satisfacción de los usuarios externos, en la consulta y sobretudo la atención en el servicio de farmacia. Para ello, se elaboró una encuesta como herramienta de recolección de datos, aplicándola a una muestra de usuarios, la cual se denominó "Encuesta de opinión de la calidad de atención en el INO y en farmacia", estudio en el que se pretendía (i) medir el grado de satisfacción de los usuarios externos, en la consulta externa y sobretudo la atención en el servicio de farmacia, (ii) determinar las áreas críticas que llevan a insatisfacción del usuario, y (iii) realizar propuestas de mejora de la calidad en áreas críticas identificadas.

Como resultado de la encuesta se determinó que existía una insatisfacción de 46 %, satisfacción media de 40% y un nivel de satisfacción de sólo 13 %. Con respecto al proceso (paso para obtener los medicamentos, precio de los mismos, disponibilidad del mismo, orden de la cola para obtención del mismo, horario de atención) en farmacia se encontró poca satisfacción (50 %), identificando como problemas principales la poca o ausencia disponibilidad de medicamentos y el desconocimiento del horario de atención; sin embargo mostraron satisfacción por el respeto al orden de colas para la obtención del producto. Asimismo, un factor que se identificó contribuye a la insatisfacción es el tiempo alto de espera del paciente para su atención en consultorio, de más de 3 horas y el tiempo de espera del paciente para compra de medicinas es en promedio de 20 minutos.

Al respecto, el INO ha implementado medidas dirigidas a mejorar la satisfacción de los usuarios respecto a la atención que reciben en farmacia tales como:

- Designar mayor personal al área de farmacia

- Implementación de un modulo de atención rápida en farmacia (para la compra de pocos productos)
- Se han elaborado nuevos recetarios señalando que el horario de atención de la farmacia es las 24 horas.

Respecto a la atención de consultorios externos, se encontró que la calidad de la atención no era ideal, por lo que el CAR 2006 ha incluido la elaboración de una nueva encuesta a fin de medir mejor el nivel de satisfacción y aplicar las medidas correctivas necesarias. Así, el CAR introdujo en el INO una cultura de medición de la calidad de la atención brindada y la satisfacción del usuario que les está permitiendo mejorar el servicio que brinda a la población.

Tipo de entidad: Entidad del gobierno nacional – sector salud

Años de suscripción: 2005 y 2006

Indicador o Compromiso asociado a la BP:

2005 Indicador: Porcentaje de satisfacción de los usuarios atendidos en farmacia

2005 Indicador: Elaboración e implementación de estudios de calidad

Entidad: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AZANGARO

Sistematización de la información del Registro Civil

Antes de las suscripción del CAR en el 2005, la información de las partidas del registro civil relacionada a nacimientos, matrimonios y defunciones era manejada en la municipalidad en forma manual a través de libros y no se contaba con una base de datos que permitiera una rápida atención de los requerimientos de los usuarios. Así, todas las solicitudes de certificaciones eran atendidas en un plazo mínimo de 4 días generando un gran descontento en los usuarios. A través del CAR se decidió priorizar la implementación de una base de datos conteniendo la información de las partidas de registro civil, para lo cual se procedió a escanear los libros de registro civil municipales y se creó una base de datos conteniendo dicha información. De esta manera, los usuarios pueden obtener en sólo 24 horas las certificaciones solicitadas y toda nueva información de registro civil es incorporada automáticamente al sistema a fin de mantenerlo actualizado.

Mejora del servicio de limpieza pública

Con el objeto de cumplir con las metas planteadas en el CAR de ampliación del servicio de recojo basura se han implementado sistemas de medición que han permitido a la municipalidad dimensionar mejor su intervención y ha evidenciado ciertas deficiencias que han podido ser subsanadas. Los aspectos más significativos han sido los siguientes:

- Se extendió el servicio de recojo de basura que sólo se brindaba en la zona del centro de la ciudad a más barrios de la jurisdicción, para lo cual la municipalidad estableció un horario de recojo a través de una campaña de información dirigida a la población que le permitiera atender en el mismo lapso de tiempo a más usuarios. Anteriormente, el recojo de basura se hacía varias veces al día por las mismas calles en horario indeterminado, lo cual generaba que éstas siempre estaban llenas de bolsas de basura, dañando el aspecto del centro de la ciudad.
- Se implementó un sistema de registro del número de volquetes de basura trasladados al relleno sanitario, lo cual ha permitido hacerle seguimiento al volumen de basura recogida así como un estimado del número de cuadras atendidas. Actualmente, si bien este indicador ya no ha sido incluido en el CAR suscrito para el año 2006, el procedimiento se ha mantenido en la municipalidad.

Tipo de entidad: Gobierno Local

Años de suscripción: 2005 y 2006

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2005 Indicador: Sistema Informático para entrega de partidas de Registro Civil

2005 Indicador: Área atendida con servicio de recojo de basura y traslado al relleno sanitario

Entidad: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CHUCUITO

Mejora en el proceso de captación del impuesto predial

El CAR 2005 planteaba una meta para la mejora de la recaudación del impuesto predial en la municipalidad de Chucuito. Si bien dicha meta no logró ser cumplida, se puede rescatar la ejecución de tareas que permitirán avanzar hacia una mejor recaudación por parte de la Oficina de Rentas. Así se tiene que la municipalidad contaba hasta el momento únicamente con información respecto a los contribuyentes que venían cumpliendo con el pago del impuesto, sin embargo no tenía información exacta del número total de contribuyentes de la localidad. En ese sentido, se vio que el primer paso para la mejora de la recaudación, era la actualización del padrón de contribuyentes y la sistematización del registro de contribuyentes. El siguiente paso previsto sería la implementación de campañas y medidas para mejorar la recaudación del impuesto predial que concierne a los contribuyentes identificados.

Tipo de entidad: GOBIERNO LOCAL

Años de suscripción: 2005 y 2006

Indicador o compromiso asociado a la BP:

N/a

Entidad: SUNARP

Mejora en el seguimiento a las actividades de las oficinas registrales a nivel nacional

En el año 2002 la SUNARP inició esfuerzos para lograr la interconexión de las oficinas registrales a nivel nacional, el mismo que se basa en la implementación de un repositorio central de datos en la sede central en el que se replica en tiempo real toda la información registral producida en las 58 oficinas registrales del país. Esto marcó un cambio ya que por primera vez se pudo manejar información de registros públicos consolidada y actualizada.

En este contexto de fluidez de información, la SUNARP vio la posibilidad de generar a través del sistema ya existente, mayor información estadística que permitiera a la sede central conocer más respecto al comportamiento de los usuarios y desempeño de las oficinas registrales a nivel nacional en el sentido de mejorar el servicio que se brinda.

Así, se optó por reemplazar los cuadros estadísticos excel que se manejaban hasta el momento por el sistema de información denominado DATAMART, cuya puesta en operación fue impulsada a través del CAR en el año 2005. Este sistema permite tener información diaria de las 58 oficinas registrales según los servicios que brindan (TUPA), permitiendo contar con la información para estimar principalmente costos y cumplimiento de objetivos de las oficinas, mejorando de esta manera el sistema de seguimiento y evaluación de la SUNARP el cual se traduce en medidas correctivas que aseguren un servicio de calidad para el ciudadano.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 a 2005

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2005 Compromiso: Puesta en Operatividad de DATAMART que comprende datos estadísticos registrales según TUPA de las 13 zonas registrales

Entidad: CONASEV

Mejora en la atención de los usuarios

Para CONASEV, la suscripción de CG constituyó el gran impulsor en la orientación de la entidad hacia un enfoque basado en la calidad del servicio brindado ya que hasta ese momento no se desarrollaban de manera sistemática acciones orientadas a la gestión de la calidad de los servicios.

En el año 1999, de acuerdo a las metas planteadas en el CG se realizó una investigación cuantitativa, basada en la aplicación de encuestas sobre percepción de calidad del servicio a tres segmentos de usuarios identificados: emisores, inversionistas institucionales e individuales. Dichas encuestas evaluaron cinco servicios: Información, Orientación, Trámites de Inscripción y autorización, Regulación y Supervisión. Luego, en el año 2000, se elaboró el documento "Calidad del Servicio: Diagnóstico y Estrategia de Mejora", el cual presenta y analiza los resultados obtenidos a través de las encuestas identificando aspectos favorables y desfavorables percibidos en los servicios ofrecidos. Este diagnóstico permitió identificar la visión y objetivos de los servicios, así como los proyectos, lineamientos y estándares a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo para mejorar la calidad de los servicios que brinda CONASEV.

A partir del año 2002, CONASEV con apoyo del instrumento CAR inicia con fuerza el diseño e implementación de procedimientos que permitan mejorar la calidad de sus servicios enfocándose en la satisfacción del usuario. Así, se procedió a diseñar (i) un sistema de recepción y procesamiento de quejas, sugerencias y comentarios de los usuarios, el cual consideró la identificación de la forma de recolección de la información, el flujo para el procesamiento de la misma y la asignación de responsabilidades para la operatividad del esquema; (ii) un Sistema de Medición y Gestión de la Satisfacción de los Usuarios, que cuenta con estándares e indicadores de calidad para medir los regularmente resultados de la gestión institucional desde la perspectiva de los usuarios. Este último sistema sigue siendo utilizado por CONASEV, y así la medición de satisfacción de los usuarios ya no forme parte de sus convenios ésta es siempre realizada: la medición efectuada en el 2005 señaló una mejora en la satisfacción del usuario cuyos resultados serán analizados a mayor profundidad en la medición 2006 según lo programado. Asimismo, los resultados del análisis de la satisfacción de los usuarios han sido insumos importantes en la actualización del Plan Estratégico de la CONASEV.

En resumen, actualmente como producto del desarrollo de las acciones comprometidas en los convenios, CONASEV es consciente de la importancia del monitoreo de la satisfacción del clientes, ha desarrollado mayores competencias sobre el tema y por ende cuenta con las bases necesarias para el desarrollo de una cultura de calidad en el servicio y de mejora continua.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 1999 y 2000 (OIOE), 2002 a 2005 (CAR)

Indicador o Compromiso asociado a la BP:

1999 Indicador: "Diseño de encuestas para percepción de calidad de servicio".

2000 Indicador: "Plan de acción para la mejora de la calidad del servicio"

2002 Compromiso: "Diseñar un sistema de información, recojo y procesamiento de quejas, sugerencias y comentarios de los usuarios y un programa de desregulación administrativa y simplificación de trámites"

2002 Compromiso: "Diseñar un sistema de información, recojo y procesamiento de quejas, sugerencias y comentarios de los usuarios y un programa de desregulación administrativa y simplificación de trámites"

Entidad: SUNARP

Servicio de Publicidad Registral en Línea

Desde la creación del Sistema Registral en el Perú en el año 1887, hasta el año 2002, cada Oficina Registral

desarrollaba su función de manera totalmente aislada, sin poder compartir información con otras Oficinas Registrales del país. Ello representaba una gran limitación para los usuarios del Sistema Registral, puesto que debían necesariamente acudir a la Oficina Registral de la jurisdicción en la que constara la información que requería para poder solicitarla, lo que implicaba el incurrir en costos de desplazamiento.

Dentro de la estrategia de mejora en la eficiencia de la gestión de la SUNARP, esta entidad optó por impulsar desde el año 2002 a través del CAR actividades que permitieran avanzar hacia la Interconexión Nacional de los Registros Públicos y el acceso a ella para el público las 24 horas del día. Esta interconexión ha permitido superar las limitaciones de comunicación existentes entre las Oficinas Registrales a nivel nacional, y se ha creado un repositorio central de datos en la sede central, lugar al que se replica en tiempo real toda la información registral producida en las 58 Oficinas Registrales. En este contexto, a fin de poner a disposición del público esta información, se desarrolló la Extranet de los Registros Públicos, denominada "Servicio de Publicidad Registral en Línea".

A través de este servicio, el usuario puede acceder a servicios de publicidad registral via Internet todo el día, a los mismos costos que los que se prestan en las Oficinas Registrales. Este servicio incluyó en un primer momento a los principales registros a cargo de la SUNARP: Registro de Personas Naturales, Personas Jurídicas y de la Propiedad Inmueble. Luego en el año 2002, cuando se transfiere la responsabilidad del registro de la propiedad vehicular a cargo del MTC a la SUNARP, fue necesario incorporar este registro al Servicio, para lo cual se tomó la decisión de impulsar también su implementación a través del CAR, a fin de ponerlo a disposición del público en la brevedad posible. Para ello se realizaron las siguientes tareas: (i) Actualización tecnológica y equipamiento informático de las oficinas registrales; (ii) Estandarización del sistema de información registral; (iii) Revisión y Actualización de los índices registrales, (iv) Digitalización de documentos registrales (requirió un inventario de todos los archivos a nivel nacional y su digitalización) y enlace con los datos alfanuméricos de los índices registrales; (v) Control de calidad de los índices registrales de las partidas de las 58 oficinas y digitación de ser necesario y (vi) Migración de la información al sistema estándar instalado.

El servicio de publicidad registral en línea ha generado los siguientes beneficios para los usuarios:

- Ahorro de tiempo (buscar y obtener información).
- Ahorro de Dinero (sin desplazamiento, sin intermediarios, sin pagos adicionales).
- Facilidad de acceso a la información Registral (vía internet o desde cualquier oficina registral del país).
- Seguridad de acceso (la información solicitada y los datos enviados viajan encriptados gracias a la disposición del certificado digital).
- Cobertura Nacional
- Servicio disponible las 24 horas del día (vía internet).

En el año 2003 este servicio obtuvo el premio de Creatividad Empresarial de la UPC en la categoría Informática.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 2002 a 2005

Indicadores o compromisos asociados a la BP:

- 2002 Compromiso: Implementación técnica de la Interconexión
- 2002 Compromiso: Migración de Información de índices a la Base de Datos, por Oficina Registral
- 2003 Compromiso: Sistema Unificado para el Registro de Propiedad Vehicular
- 2003 Compromiso: Servicio de Publicidad en Línea del Registro de Propiedad Vehicular
- 2004 Compromiso: Iniciar la incorporación de la información del Registro de Propiedad Vehicular en la Extranet
- 2005 Compromiso: Ingresar a la extranet los datos de propiedad vehicular registrada en las 13 zonas registrales

Entidad: CONASEV

Sistemas Modulares de Supervisión

La creación de los sistemas modulares de supervisión representa un cambio tecnológico importante en materia de supervisión de los agentes que participan en el mercado de valores, y su implementación fue impulsada por los CG. 5 de los 7 sistemas modulares implementados fueron materia de metas de los CG: (i) 1999, Sistemas modulares de supervisión de: agentes de intermediación, de fondos mutuos y de Instituciones de Compensación y Liquidación y (ii) 2004, Sistemas de control de operaciones del mercado de productos y de fondos colectivos. Es preciso agregar que si bien CONASEV contaba con una estrategia que preveía la implementación de dichos sistemas, la inclusión de éstos como metas de los diversos Convenios, en especial el de 1999, fue vital para la asignación de prioridades y recursos al desarrollo de dichos sistemas y por ende permitió su concreción.

Estos sistemas han marcado el punto de partida para el proceso de interconexión entre CONASEV y los supervisados así como la automatización de las funciones de control, permitiendo una mejora significativa en el monitoreo de las actividades desarrolladas por los entes supervisados, manteniendo un contacto permanente con la industria y brindando mayor fluidez en el intercambio de información entre CONASEV y la misma. De este modo, los sistemas modulares están orientados a prevenir o advertir los riesgos que puedan generarse en el mercado, brindando una adecuada protección a los inversionistas, fortaleciendo la confianza de éstos y contribuyendo al desarrollo del mercado de valores.

El diseño de los módulos de supervisión implementados abarcó dos grandes temas: la sistematización de los procedimientos de supervisión y control existentes, a través del diseño e implementación de sistemas informáticos interconectados con los supervisados y, la elaboración de manuales que proporcionen criterios y procedimientos de supervisión uniformes, así como pautas teóricas o técnicas a utilizar en cada una de las fases que comprende un proceso de inspección. A la fecha, CONASEV se encuentra perfeccionando los sistemas implementados, incluyendo nuevos controles de supervisión.

Tipo de entidad: ETE

Años de suscripción: 1999 y 2000 (OIOE), 2002 a 2005 (CAR)

Indicador o Compromiso asociado a la BP:

1999 Indicador: CG con OIOE

2004 Indicador: Sistema de Control de Operaciones de Mercados de Productos (Operativo)

2004 Indicador: Sistema Operativo de Control de Fondos Colectivos (Operativo)

3. Buenas prácticas asociadas a la metodología del instrumento CAR

Entidad: HOSPITAL SAN JOSÉ - CALLAO

***Amplia difusión y socialización de la información de los CAR con el personal
(Transparencia y Publicidad)***

El Hospital San José tiene una trayectoria reconocida en materia de gestión de la calidad, en ese sentido, los logros alcanzados en mejora de la eficiencia del servicio brindado se han obtenido a través de una adecuada comunicación con el personal ya que de ellos depende impulsar los cambios en la entidad. Es así, que si bien no en todos los trimestres se han obtenido los bonos de productividad, ello no ha generado descontento en el personal o conflictos con la dirección y los sindicatos.

Se ha constatado que algunas entidades del mismo sector han tenido que manejar conflictos graves ya sea con

los sindicatos o con el personal que no comprende por qué algunos perciben un monto de bono mayor, o por qué la entidad no ha podido generar el ahorro suficiente para el financiamiento del bono de productividad, y que se ha traducido en presiones a la oficina de presupuesto para “hacer caja” a fin de financiar el bono aunque ello significara dejar de lado parte de sus funciones.

Para evitar este tipo de situaciones, el Hospital San José ha optado por difundir ampliamente no sólo los compromisos y metas del convenio, sino también su metodología, así como los avances alcanzados a través de reuniones periódicas tanto entre los jefes de área con su personal, como la dirección general con los directores de línea. De esta manera, si las metas y compromisos del CAR no se cumplen, todo el personal conoce la razón y tratan de mejorar para el siguiente semestre, esto se constituye además en un elemento de presión para las áreas ya que se hace público el área que no logró alcanzar la meta planteada.

Tipo de entidad: Entidad del gobierno nacional – sector salud

Años de suscripción: 2005 y 2006

Indicador o Compromiso asociado a la BP:

N/a

Entidad: INSTITUCIONES EDUCATIVAS DEL CALLAO

Conformación de una red de colegios para lograr la suscripción y cumplimiento de metas del CAR

-Entidades de un mismo tipo comparten información horizontalmente-

Si bien los colegios del Callao recién han suscrito CAR en el año 2006, se ha podido identificar una práctica interesante en el proceso de formulación, negociación y suscripción de los CAR. La suscripción de CAR con instituciones educativas es nueva por lo que los conocimientos en materia de este instrumento por parte de los colegios son limitados y la DNPP aún tiene que aprender respecto a las características de estas entidades.

En ese contexto, los colegios de la región Callao que fueron invitados a participar en esta primera experiencia de suscripción de CAR optaron por iniciativa propia – liderados por la dirección del Colegio Dario Arrus- por trabajar de manera conjunta la formulación de sus indicadores así como concertar reuniones de asesoramiento con la DNPP y la CGR a fin de asegurarse de cumplir adecuadamente con todos los requerimientos. Esta forma de trabajo coordinada ha permitido identificar desde un inicio y a tiempo las deficiencias que habían en los CAR suscritos, tanto en cuanto a los indicadores considerados como a los mecanismos de verificación propuestos, lo cual ha podido ser subsanado a través de adendas para el caso de todos estos colegios en coordinación con la DNPP y la CGR. En otras entidades por el contrario, con actividades también similares, no siempre se han podido aprovechar las experiencias y compartir información a fin de mejorar la calidad de los indicadores y mecanismos de medición.

Tipo de entidad: Entidad del nivel nacional

Años de suscripción: 2006

Indicador relacionado a la BP:

N/a

Entidad: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AZANGARO

Aplicación del CAR como instrumento orientador de prioridades

En un contexto en el que los instrumentos de planeamiento no venían siendo aplicados por la entidad, el CAR se ha constituido en un elemento motivador para el personal que ha permitido a la municipalidad orientar su accionar hacia temas identificados como cruciales para el desarrollo institucional y la mejora de los servicios que brinda a la

ciudadano –como son la sistematización del registro civil y la mejora en el servicio de recojo de basura-. Así, si bien no se ha podido repartir el bono de productividad ya que ciertos requisitos no fueron cumplidos, tales como la oportunidad en la presentación de los informes de verificación, las acciones implementadas a través del CAR perduran en la entidad y han sido interiorizadas por el personal.

Reconocimiento a la labor de los trabajadores

Si bien la Municipalidad de Azángaro no pudo distribuir en el año 2005 el bono de productividad –por demora en la presentación de la documentación-, ésta estimó conveniente recompensar los esfuerzos de su personal y motivarlo a través de la aprobación y publicación de una resolución de alcaldía que reconocía la labor de las distintas áreas que por sus esfuerzos lograron alcanzar las metas planteadas en el CAR.

Tipo de entidad: Gobierno Local

Años de suscripción: 2005 y 2006

Indicador o compromiso asociado a la BP:

N/a

Entidad: SENASA

Mejoras en el proceso de planeamiento

Si bien SENASA venía trabajando desde antes de la suscripción de CAR con un sistema de planeamiento estratégico, el Plan Operativo Institucional no lograba constituirse en su opinión en un instrumento de gestión muy específico ya que no contaba con el nivel de detalle requerido. Con la experiencia de la firma de los CAR y la aplicación de esta metodología desde el año 2002, SENASA decidió replicar la metodología utilizada para la definición de indicadores en los CAR en su POI, optándose por incluir en cada una de las metas del POI el mismo nivel de detalle que contemplan los indicadores de los CAR, incorporándose así criterios de producto y resultado.

De esta manera, cada uno de los objetivos incluidos en el POI tiene asociado un indicador de producto y resultado con el detalle de la metodología de las fichas de indicadores de los CAR. Asimismo, a raíz de esta experiencia se procedió a identificar claramente responsabilidades mensuales y trimestrales, tiempo para el cumplimiento de cada acción por el trabajador e índices de cumplimiento del personal, los mismos que forman parte de un complejo sistema de evaluación de personal. De manera general, la experiencia de los CAR ayudó al SENASA a consolidar su política de gestión por productos y resultados.

Sistematización de la información de los CAR

La implementación del Sistema Integrado de Planificación (SIP), software basado en la articulación lógica de tres fases: estratégica, programática y operativa ha permitido ordenar, estandarizar y sistematizar procesos y acciones en la entidad. Este sistema contiene cuatro módulos: Estratégico, Seguimiento y Evaluación, Programático (marco lógico) y Operativo Anual, se obtiene información del POI y de los CAR y la manera en que éstos se interrelacionan entre ellos, puesto que existe en el módulo “estratégico” información sistematizada de los avances y resultados del CAR año a año. Así, la experiencia del SENASA constituye una de los pocos esfuerzos recogidos en las entidades del sector público suscriptoras de los CAR de sistematizar los avances y resultados en la ejecución de los CAR que les permita mejorar año y año y que además los vincule con los demás instrumentos de planificación de la entidad.

Tipo de entidad: Entidad del nivel nacional

Años de suscripción: 2002 a 2005

Indicador o compromiso asociado a la BP:

2002 Compromiso: Diseñar sistemas de apoyo gerencial que permita disponer de información sobre el desempeño de la entidad y que apoye el proceso de toma de decisiones

2003 Compromiso: Actualizar y mejorar los sistemas de apoyo gerencial que permita disponer de información sobre el desempeño de la entidad y que apoye el proceso de toma de decisiones

Mejora del Sistema de Evaluación de Personal

SENASA ha puesto en marcha un sistema de evaluación del personal que incorpora al bono de productividad como el componente de reconocimiento asociado a una serie de criterios adicionales a los señalados en los CAR, que tiene básicamente que ver con el cumplimiento de los compromisos y metas institucionales, convirtiendo al bono de productividad en casi un “fondo concursable” ya que según los criterios planteados, el trabajador podría percibir un mayor monto. La directiva de SENASA para la evaluación y reconocimiento del desempeño del personal mide los siguientes conceptos:

- Evaluación del desempeño institucional
- Evaluación o contribución a los indicadores y compromisos del CAR
- Evaluación del desempeño individual
- Plan de Desarrollo Grupal / Individual
- Asistencia al trabajo.

Ello también permite que el sistema de CAR sea completamente conocido y manejado por el personal de la entidad, involucrándolos totalmente en la consecución de sus metas. Es decir, que más allá de si uno de los indicadores del convenio figura

Tipo de entidad: Entidad del nivel nacional

Años de suscripción: 2002 a 2005

Indicador o compromisos asociado a la BP:

N/a