

Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

Dirección de Calidad del Gasto Público

Dirección General de Presupuesto Público

Diciembre, 2018

Índice

I.	Resumen ejecutivo.....	3
II.	Antecedentes del programa.....	4
	a) Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PIMGM (2010-2011)	4
	b) Programa de Modernización Municipal – PMM (2010-2011)	4
	c) Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal – PI (2012-2014)	5
	d) Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal - PI (2015-2018)	5
III.	Objetivos del Programa.....	6
IV.	Políticas	8
V.	Enfoque conceptual	12
	a) Gestión por Resultados (GpR)	12
	b) Convenios de gestión (CG)	13
	c) Presupuesto por resultados (PpR).....	14
	d) Paradigma Principal-Agente.....	16
	e) Discrecionalidad del uso de los incentivos.....	18
VI.	Organización del PI.....	19
	a) Roles de los sectores	19
	b) Operatividad del programa	20
	c) Criterios para la selección de las metas	21
	d) Progresividad de las metas.....	22
	e) Uso de los recursos transferidos.....	23
VII.	Clasificación Municipal.....	25
	a) Antecedentes	25
	b) Relevancia de la clasificación municipal.....	25
	c) Metodología actualizada para la clasificación municipal.....	26
VIII.	Referencias.....	28

I. Resumen ejecutivo

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) es un instrumento del Presupuesto por Resultados, que se crea en el año 2009 mediante Ley N° 29332, con la finalidad de mejorar la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional. El Programa es liderado por la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

El PI se enmarca en la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR), la cual se implementa en el Perú desde el año 2007. Esta estrategia se expresa inicialmente en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y fue diseñada con la finalidad de garantizar que la población acceda a bienes y servicios de calidad, mediante un trabajo articulado entre los tres niveles de gobierno, vinculando los recursos públicos a productos y resultados medibles. Es así que, los Programas Presupuestales (PP), instrumento central del PpR, permiten contar con una definición clara y objetiva de los resultados esperados en línea a los objetivos nacionales; y los incentivos, monetarios y no monetarios, aseguran el compromiso por parte de las entidades del Estado que son responsables de la implementación de las actividades que permitan alcanzar dichos resultados.

La propuesta de un trabajo articulado entre los distintos niveles del estado se manifiesta en diversos documentos normativos, donde se identifica la importancia de definir funciones y competencias claras en cada nivel, a fin de evitar duplicidad, a partir de un marco común de objetivos que permitan dirigir los recursos públicos en la resolución de las principales problemáticas que enfrenta el país. Es bajo esta lógica que el diseño de los PP, en el marco del PpR, establece como requisito que la identificación del problema y/o los resultados esperados estén asociados a alguno de los objetivos nacionales. En esa misma línea, procurando un trabajo articulado entre los instrumentos del PpR, el presente documento propone que las metas del PI promuevan la consecución de los objetivos nacionales, mediante la vinculación de los incentivos a la ejecución de los productos que son necesarios para el logro de los resultados esperados en los PP, sin transgredir el marco de las competencias municipales.

El presente documento procura brindar un soporte teórico para el desarrollo del PI, detallando al mismo tiempo los principales aspectos de su operatividad. Cabe señalar que a través de este Programa se pretende reforzar, en el marco del PpR, un trabajo articulado entre los distintos niveles de gobiernos en la consecución de objetivos nacionales. Así, se busca que el PI promueva mejorar la calidad de los servicios públicos locales que están vinculados a Programas Presupuestales articulados territorialmente y mejorar la sostenibilidad financiera local a través del incremento en la recaudación de tributos municipales.

II. Antecedentes del programa

a) Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PIMGM (2010-2011)

El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PIMGM (2010-2011) se creó en el 2009, a través de la Ley N° 29332 con el objetivo de incentivar a los gobiernos locales a mejorar sus niveles de recaudación tributaria y a ejecutar el gasto en inversión. El mismo año, mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009, se incorporó a dichos propósitos la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil. El PIMGM empezó su implementación en el año 2010 mediante transferencias de recursos condicionadas al cumplimiento de metas, las cuales fueron diseñadas con el fin de impulsar el logro de los objetivos antes mencionados. Esta iniciativa nace en el contexto de la crisis económico-financiera del 2008, que afectó principalmente la recaudación del impuesto general a las ventas (IGV) y, con ello, las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), generando demandas por mayores recursos por parte de los gobiernos locales. Junto al PIMGM se aprobó una clasificación inicial de los gobiernos locales mediante el Decreto Supremo N° 003-2010-EF, artículo 5°, con el propósito de asignar los recursos del PIMGM y establecer las metas teniendo en cuenta dicha clasificación. De esta manera, los gobiernos locales se clasificaron de acuerdo a su tamaño poblacional y mediante información oficial proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se generaron tres categorías: i) municipalidades de ciudades principales (249), ii) municipalidades con más de 500 viviendas urbanas (555) y iii) municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas (1,030). Cabe señalar que las municipalidades de ciudades principales incluyen a 175 que se encuentran en el ámbito de las 30 ciudades principales del país, y a 74 más ubicadas en 54 capitales de provincia, que consideran a los distritos con población mayor de 20,000 habitantes y cuya población, en un porcentaje mayor al 75%, se concentra en zona urbana. Esta agrupación fue elaborada por el INEI y el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)¹.

b) Programa de Modernización Municipal – PMM (2010-2011)

El Programa de Modernización Municipal – PMM (2010-2011) se creó mediante la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, Ley N° 29465, en un contexto en el que resultaba necesario mejorar el clima de negocios y la simplificación administrativa. Esta necesidad se hizo evidente a través del ranking Doing Business del 2010, en el que el Perú ocupó el puesto 56, el cual puso en manifiesto que en el país tomaba 41 días, con un costo equivalente al 25% del PBI per cápita, abrir una empresa (50% de estas barreras se encontraban en el ámbito local), y que se necesitaban 202 días, con un costo equivalente al 130% del PBI per cápita, obtener un permiso de construcción (42% de estas barreras están en el ámbito local). El PMM tuvo como propósito mejorar la gestión financiera local, el clima de negocios y la provisión de servicios públicos e infraestructura. En ese sentido, implicó una transferencia de recursos condicionada al cumplimiento de metas orientadas a logros de los objetivos antes descritos. El PMM contaba con su propia clasificación de municipalidades, establecida a través del Decreto Supremo N° 002-2010-EF, y aunque seguía una lógica muy parecida a la utilizada por el PIMGM realizaba una distinción de las ciudades principales siguiendo criterios sociales, demográficos y geoeconómicos por lo que contaba con cuatro categorías: i) municipalidades de ciudades principales tipo A (40), ii) Municipalidades de ciudades principales tipo B (209), iii)

¹ Arobes, Sara (2014). Plan de Incentivos Municipales: la herramienta para una gestión local eficiente.

municipalidades con 500 o más viviendas urbanas (555) y iv) municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas (1,030)².

c) Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal – PI (2012-2014)

En el 2012 se fusionaron el PMM y el PIMGM en un único instrumento denominado Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI), y en él quedaron reflejados los objetivos de los mecanismos de incentivos anteriores. Debido a esta fusión el número de metas del PI aumentó, pues se incluyeron tanto las del PIMGM como las del PMM, y la clasificación de municipalidades vigente se ciñó a los criterios utilizados por el PMM. Cabe señalar que esta fusión se dio pese a diferencias notables entre ambos instrumentos. El PMM se creó como un programa de tres años, con énfasis en la recolección de impuestos y mejoras en el clima de negocios, infraestructura y seguridad pública en las principales ciudades. El PIMGM, por otro lado, se creó con la intención de convertirse en un mecanismo permanente de asignación de recursos, con énfasis en la mejora de resultados de identidad, salud y nutrición en centros urbanos de menor tamaño y distritos rurales³.

d) Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal - PI (2015-2018)

En diciembre del 2015, la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016, dispone que a partir de dicho año, el Plan cambia su denominación a su nombre actual: Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI). El PI se enmarca dentro del cuarto instrumento del PpR, Incentivos a la Gestión, y está orientado a promover las condiciones que contribuyan con el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a los gobiernos locales a la mejora continua y sostenible de su gestión. En particular, el PI busca contribuir al logro de los siguientes objetivos⁴: (i) mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; (ii) mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto; (iii) reducir la desnutrición crónica infantil en el país; (iv) simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; (v) mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y, finalmente; (vi) prevenir riesgos de desastres.

La implementación del PI está a cargo de la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF, la cual se desarrolla bajo la teoría del Principal-Agente estándar, donde el Gobierno Central desempeña el rol de Principal y el Gobierno Local de Agente, vinculando el otorgamiento de un reconocimiento, monetario y no monetario, al cumplimiento de determinadas metas durante un periodo establecido. Dichas metas son formuladas en coordinación con diversas entidades públicas del Gobierno Central y tienen como objetivo impulsar el logro de los resultados que persiguen los PP, lo cual requiere de un trabajo articulado y coordinado con las municipalidades.

² Ídem.

³ Ídem.

⁴ Decreto Supremo N° 367-2017-EF, que aprueba los procedimientos para el cumplimiento de las metas y la asignación de los recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2018.

III. Objetivos del Programa

Desde su creación, el PI ha experimentado una serie de ajustes en cuanto a sus objetivos y a la denominación misma del programa. Estos ajustes han involucrado a su vez la reformulación de cada uno de los procesos clave: diseño de metas, asistencia técnica para el cumplimiento de metas y evaluación del cumplimiento de metas. Sin embargo, en este proceso de modificaciones y ajustes, el PI se ha logrado consolidar como un instrumento del PpR cuya finalidad general, la cual se ha mantenido a la largo de dicho proceso, ha sido promover la mejora en la calidad de los servicios públicos locales.

El marco para los objetivos del PI está dado por la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR). El PpR se define como una estrategia de gestión pública que busca vincular la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población; y para lograrlo requiere de la existencia de una definición de cuáles son los resultados que se esperan y cuáles son los medios para alcanzarlos. En relación a lo anterior, los Programas Presupuestales (PP), instrumento central del PpR a partir del cual se articulan los demás, cuentan con una matriz lógica que permite identificar un problema específico que atañe a una población determinada, y sus causas, para luego diseñar un conjunto de productos, basados en evidencia, que permitirán incidir en las principales causas del problema con la finalidad resolverlo. Para poder evaluar los resultados esperados de los PP, los cuales son previamente definidos en la matriz lógica antes mencionada, se identifican un conjunto de indicadores de desempeño que permitan una evaluación de todos los procesos previstos. Es de suma importancia indicar que los PP establecen que su diseño, específicamente en la identificación del problema y el resultado esperado, esté vinculado con los objetivos nacionales, los cuáles se definen en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)⁵.

Para poder concretar los distintos objetivos que se puedan trazar los PP, teniendo como marco los objetivos nacionales, no solo se requiere delimitar una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzar; sino determinar los actores, que dada su competencia, son responsables de implementar las distintas actividades diseñadas y asegurar su compromiso para ejecutarlas de forma tal que se alcancen los resultados esperados. Es en este contexto que el PI juega un rol importante, en tanto condiciona una serie de incentivos, monetarios y no monetarios, al cumplimiento de un conjunto de actividades, que competen por funciones a las municipalidades, con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público articulando esfuerzos y recursos públicos al logro de los objetivos nacionales.

Entonces, el PpR busca que la asignación de recursos este claramente vinculada a productos y resultados medibles que atienden las principales necesidades de la población, y entre los instrumentos que permiten este objetivo se encuentran los PP y el PI, que se diseñan desde el gobierno central vinculándose a los objetivos nacionales, los cuales se desprenden de las políticas de estado y están plasmadas en el PEDN, para luego ser implementadas por todos los niveles de gobierno de forma articulada, siendo los gobiernos locales pieza fundamental por su cercanía a los ciudadanos, quienes se benefician directamente de los resultados al obtener servicios de calidad.

Como se desprende de lo anterior, existe una clara relación entre el PI y los PP, en el marco del PpR, la cual sirve de marco para los objetivos que se han ido impulsando históricamente con el

⁵ El PEDN fue presentado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), aprobado mediante DS N° 054-2011-PCM, y se estructura a partir de 6 ejes estratégicos que aterrizan en 6 objetivos generales y 31 objetivos específicos.

programa ya que todos ellos buscan, en líneas generales, una mejora en la calidad de los servicios que recibe la población o una mejora de la gestión municipal promoviendo mayor eficiencia en la recaudación y/o ejecución de recursos. En este punto, es necesario indicar que existe un vínculo entre la entrega de servicios a la población y la recaudación bajo la lógica del equilibrio presupuestal, la cual indica que debe haber una correspondencia entre los ingresos generados y los recursos que se asignan. Bajo esta premisa, es necesario garantizar una continuidad en la generación de recursos, apuntando a una mejora constante, para asegurar la presencia de los recursos necesarios para la entrega de servicios públicos de calidad a la población.

Así, a través de sus seis objetivos vigentes, el PI forma parte de un esfuerzo para mejorar la calidad de los servicios públicos locales que están vinculados a Programas Presupuestales articulados territorialmente y mejorar la sostenibilidad financiera local mediante el incremento en la recaudación de tributos municipales.

IV. Políticas

En la medida que el PI busca generar mayor eficiencia del gasto vinculando los esfuerzos de los gobiernos locales a los objetivos nacionales, resulta necesario caracterizar y contextualizar a las políticas de estado que son el marco en el que se desarrollan dicha búsqueda.

El Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que Regula las Políticas Nacionales, caracteriza a las políticas de estado como políticas de alcance nacional, aplicables en todo el territorio, que “definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país”.

Las políticas de estado están contenidas en el Acuerdo Nacional y son elaboradas y aprobadas a partir del diálogo y consenso entre las principales organizaciones políticas y de la sociedad civil, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, “son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional”. El Acuerdo Nacional y las políticas de Estado están agrupadas en torno a cuatro objetivos generales: (i) el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho, (ii) el desarrollo con equidad y justicia social, (iii) la promoción de la competitividad del país y (iv) la afirmación de Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Para alcanzar los objetivos generales antes mencionados, las políticas de estado se concretan en un conjunto de objetivos nacionales (06), lineamientos de política y prioridades que decantan en objetivos específicos (31), indicadores, metas y acciones estratégicas, enmarcados en seis ejes estratégicos⁶ que se desarrollan en detalle en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) vigente⁷, el cual está sustentado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el concepto de desarrollo humano como libertad y en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Objetivos nacionales	Objetivos específicos
Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas	Vigencia plena y ejercicio efectivo de los derechos y libertades fundamentales
	Acceso garantizado a una justicia autónoma e independiente, transparente, confiable, moderna, eficiente, eficaz y predecible
	Consolidación de la institucionalidad democrática y la participación política de la ciudadanía
	Reducción de las inequidades y de la pobreza y la pobreza extrema
Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos	Acceso equitativo a una educación integral que permita el desarrollo pleno de las capacidades humanas en sociedad
	Acceso universal a los servicios integrales de salud con calidad
	Seguridad alimentaria, con énfasis en la nutrición adecuada de los infantes y madres gestantes
	Acceso universal de la población a servicios adecuados de agua y electricidad
	Acceso y mejoramiento de la vivienda de la población
	Seguridad ciudadana mejorada significativamente

⁶ (i) Derechos fundamentales y dignidad de personas; (ii) Oportunidades y acceso a los servicios; (iii) Estado y gobernabilidad; (iv) Economía, competitividad y empleo; (v) Desarrollo regional e infraestructura; y, (vi) Recursos naturales y ambiente.

⁷ Aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM, es el documento orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

	Beneficiarios de programas sociales convertidos en agentes productivos de bienes y servicios con base en la demanda de los mercados interno y externo
Estado democrático y descentralizado que funciona con eficiencia al servicio de la ciudadanía y del desarrollo, y garantiza la seguridad nacional	Agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles, al servicio de los derechos de las personas en general y de los emprendedores e inversionistas en particular, con revalorización de los servidores y funcionarios públicos
	Participación equitativa y eficiente de los ciudadanos en los procesos de democratización política, toma de decisiones públicas y descentralización institucional para el desarrollo del país, a fin de asegurar su confianza en las instituciones públicas y la gobernabilidad en los distintos niveles de gobierno
	Fortalecimiento de la paz y la seguridad internacional, la integración y la cooperación fronteriza, subregional, regional y hemisférica, así como la asistencia y protección a los peruanos en el exterior
	Plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional orientado a la protección de nuestro territorio, y para prevenir y/o enfrentar cualquier amenaza, preocupación y desafío que ponga en peligro la seguridad nacional
Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad	Política económica estable y previsor, que alienta el crecimiento económico sostenido a través de la inversión privada y pública en actividades generadoras de empleo
	Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad
	Crecimiento sostenido de las exportaciones sobre la base de una oferta exportable diversificada, actividades sostenibles y el acceso a nuevos mercados
	La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental
	Incremento de los empleos adecuados para la modernización inclusiva
	Marco institucional y jurídico que garantiza la seguridad de las inversiones
Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada	Mercados financieros transparentes y eficientes, con instituciones sólidas que facilitan el financiamiento
	Suficiente y adecuada infraestructura económica y productiva descentralizada de uso público en el marco de los espacios transversales de planificación macroregional
	Actividad industrial diversificada y con alto valor agregado en los sectores agrario, pesquero, minero y turístico, concordante con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional
	Fortalecimiento de la inversión privada descentralizada, generadora de empleo y orientada a la demanda de los mercados internos y externos
Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad, con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una	Agrupamiento de la población rural en ciudades intermedias establecidas sobre la base de centros poblados planificados (CPP)
	Recursos naturales y diversidad biológica conservados y aprovechados de manera sostenible, con participación y beneficio de las poblaciones locales
	Calidad ambiental mejorada y gestionada con enfoque integral en el ámbito nacional
	Manejo integrado y eficiente del agua y las cuencas a nivel nacional

buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo	Población y sistemas productivos vulnerables adaptados al cambio climático
	Sistema Nacional de Gestión Ambiental implementado en los tres niveles de gobierno con activa participación ciudadana

Es importante mencionar que, como lo indica el numeral 2 del artículo 6 en concordancia con el numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29158, las políticas de estado son el referente a partir del cual se planifican y diseñan las políticas nacionales; y por extensión representan también el referente máximo para la políticas regionales y locales, en tanto estas deben mantener concordancia con la políticas nacionales como lo señala el artículo 9 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM.



Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley 27972 establece que las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación siendo que las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo. Además, el criterio de subsidiariedad indica que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, lo cual implica que “el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos, a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales”, cuidando siempre evitar la duplicidad y/o superposición de funciones.

Por otro lado, la Ley 27972 establece que existen dos tipos de municipalidades: provinciales y distritales, las cuales cuentan con funciones exclusivas y compartidas sobre los siguientes temas:

- Organización del espacio físico y uso del suelo
- Saneamiento, salubridad y salud
- Tránsito, viabilidad y transporte público
- Educación, cultura, deporte y recreación
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos
- Seguridad ciudadana
- Promoción del desarrollo económico local

Entonces, las diversas políticas concuerdan en un trabajo articulado en los tres niveles de gobierno teniendo como norte a las políticas de estado, a partir de las cuales se diseñan las políticas nacionales, regionales y locales. Si bien las 34 políticas de estado, que se definieron en el Acuerdo Nacional, son lineamientos generales, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) toma como base dichos lineamientos para definir objetivos estratégicos nacionales y objetivos específicos que permitan lograr la visión de país que se espera para el siglo XXI.

En el caso del PI, al igual que en el diseño de los PP, se busca que las metas propuestas estén alineadas a los objetivos nacionales y objetivos específicos que se desarrollan en el PEDN. En línea con lo anterior, y bajo un trabajo articulado entre los instrumentos del PpR, las metas que pueda llegar a establecer el PI deben buscar la consecución de los productos y resultados propuestos por los PP. Asimismo, las metas deben tener siempre como marco las competencias propias de los gobiernos locales en la ejecución de los productos que son necesarios para el logro de los resultados esperados.

V. Enfoque conceptual

La mayoría de países desarrollados ha implementado su propia versión del Presupuesto por Resultados, adaptándola a sus realidades políticas y sus propias capacidades. Desde mediados del siglo pasado se observan intentos por cambiar el enfoque de la administración pública, intentando pasar de un enfoque que prioriza la eficiencia y el control en el manejo de los recursos, hacia uno de gestión donde se priorice el logro de resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía. De este modo, estos países llegaron a la conclusión de que los esfuerzos en este sentido no tendrían los resultados esperados si no se reformaba el proceso presupuestario. Si bien las razones que motivaron la modernización del presupuesto público fueron varias, lo común a estas iniciativas ha sido el convencimiento de la importancia de identificar los resultados que la población demanda en términos de eficiencia, efectividad y bienestar. Desde inicios del siglo XXI, los países desarrollados continúan modernizando sus administraciones en general y sus procesos presupuestarios en particular, lo que evidencia el dinamismo que implica una reforma del presupuesto y que no existen recetas predeterminadas para su implementación, pero si se ha generado evidencia en relación a buenas prácticas y lecciones que sirven como referencia. Aunque la gestión por resultados es un concepto ampliamente aceptado en la región, la mayoría de países ha optado por aplicarla no mediante el proceso presupuestario en su integridad, sino a través de sistemas de seguimiento y evaluación, así como a través de convenios de desempeño⁸.

a) Gestión por Resultados (GpR)

La Gestión por Resultados en el sector público prioriza la evaluación y financiación de los resultados (outcomes) y no únicamente de los insumos (inputs). Así, un gobierno se concentra en la consecución de metas o resultados esperados en el sector público, dejando de enfocar sus esfuerzos en el control del gasto de recursos, recompensando a las agencias públicas que alcanzan o exceden sus metas, es decir, a quienes presentan mejores rendimientos. Este enfoque mide el logro de resultados que legitima y valora la población, priorizando así mejorar la calidad en la prestación de los servicios y la satisfacción del ciudadano. Si bien existen diversas definiciones de resultados, Ugarte (2006) propone tres niveles analíticos diferentes de evaluación, los cuales deberían interrelacionarse en un sistema integrado orientado a la GpR: (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 públicos⁹.

Los esquemas de GpR pueden aplicar diversos arreglos institucionales, sin embargo Ugarte (2006), mediante una revisión exhaustiva, propone tres tipos de enfoque. El enfoque centralista, que implanta 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. El enfoque presupuestario, se da cuando se centra 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

⁸ Ugarte, Mayra (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.

⁹ Ugarte, Mayra y Oliva, Carlos (2006). Uso y efectividad de los convenios de gestión. Consultoría para la Unidad Ejecutora Programa de Modernización y Descentralización del Estado - Presidencia del Consejo de Ministros.

agentes. Finalmente, el enfoque no integrado, establece 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 ya sea porque no se cuenta con el apoyo político para reformas trascendentales o porque no tiene la base técnica necesaria para implantar un programa a nivel transversal en todo el sector público.

La implementación de la GpR en el sector público implica una tarea compleja por las complicaciones propias de cambiar el enfoque en la gestión en términos de apoyo político, liderazgo, cambio cultural, nuevos procesos, pérdida de discrecionalidad, etc. y porque existen problemas inherentes a la provisión de servicios de la burocracia, que la literatura ha identificado como ineficiencia o pérdidas de agencia, que se dan debido a¹⁰: (i) la dificultad para medir algunos productos y por ende el desempeño de los funcionarios y las agencias públicas; (ii) la asimetría de información al interior de las entidades, entre éstas y el ciudadano, y entre éstas y el principal (por lo general el Ministerio de Finanzas); (iii) la falta de competencia entre agencias, por ser en su mayoría servicios monopólicos; y (iv) la inflexibilidad de los controles ex ante y, especialmente, de los sistemas de carrera pública. Pero como indica Ugarte (2006), “no obstante las dificultades, las ventajas de utilizar un esquema de GpR 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”.

b) Convenios de gestión (CG)

Los convenios de gestión (CG), herramientas claves en la GpR, son acuerdos que incluyen compromisos e incentivos con el fin de mejorar la calidad de gestión enfocándola en un conjunto de resultados esperados. Para lograr lo anterior los CG deben identificar metas (resultados), cuantificables en un lapso determinado de tiempo, que al ser cumplidas por agencias estatales se hagan merecedoras de recompensas y/o castigos en caso de incumplimiento. Este acuerdo se suele enmarcar dentro del paradigma Principal-Agente ya 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)”. De acuerdo al enfoque adoptado, los CG pueden ser obligatorios, cuando se trata de un enfoque centralista o presupuestario; o voluntarios, cuando se trata de un enfoque no integrado. Sin embargo, en ambos casos basan el éxito de los resultados esperados en un correcto diseño de indicadores de gestión o desempeño que condicionan los incentivos, premios o castigos. Así, “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 resultados como con niveles aceptables de flexibilidad gerencial para la toma de decisiones y optimización de procesos”. Finalmente, los indicadores de desempeño y sus respectivas metas en los CG se definen desde dos dimensiones: i) ámbito del indicador, que delimita que se mide (la eficacia, la eficiencia, la economía o calidad de los servicios); y el ámbito de control, que define si lo que se está midiendo en un proceso, un producto o un resultado. En línea con lo anterior, “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”¹¹.

¹⁰ Ugarte, Mayra (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.

¹¹ Ugarte, Mayra y Oliva, Carlos (2006). Uso y efectividad de los convenios de gestión. Consultoría para la Unidad Ejecutora Programa de Modernización y Descentralización del Estado - Presidencia del Consejo de Ministros.

c) Presupuesto por resultados (PpR)

El Presupuesto por Resultados (PpR) es un “instrumento que basa las asignaciones presupuestarias en función a los resultados esperados y los productos requeridos para ello, otorgando una mayor flexibilidad en el uso de recursos corrientes al cambiar el ámbito de control de los insumos a los productos y resultados”. Es decir, en el marco del PpR los resultados se vinculan con la mejora de la calidad de vida de la población, resultados que requieren y valoran los ciudadanos, y se asocian a diversos cursos de acción o estrategias que se traducen en productos que permitirán servicios de calidad, empleando diversos mecanismos como la financiación atada a metas, los incentivos al nivel de agencia o la programación presupuestal basada en fórmulas de financiación¹².

Desde el año 2007, en el Perú se implementa una estrategia de mejora de la gestión pública materializada a través del presupuesto público. Es así que en la Ley N° 28411¹³, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se incorpora un capítulo específico sobre el Presupuesto por Resultados (PpR), el mismo que sería impulsado desde la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ahora Dirección General de Presupuesto Público (DGPP).

En este contexto, el PpR se diseña en nuestro país con la finalidad de garantizar que la población reciba los bienes y servicios requeridos, en las condiciones idóneas que permitan contribuir a la mejora de su calidad de vida, vinculando los recursos a productos y resultados medibles en favor de las personas. Dado ello, y para la correcta implementación de esta estrategia, se presenta la necesidad de delimitar una definición clara y objetiva de los resultados a alcanzar, asegurar el compromiso por parte de las entidades del Estado para alcanzarlos, determinar los responsables de la implementación de los instrumentos del PpR como de la rendición de cuentas del gasto público, y establecer mecanismos de generación de información sobre los productos, los resultados y la gestión realizada para su logro.

A la fecha, esta estrategia se implementa progresivamente a través de cuatro instrumentos, desde la DGPP del MEF y en colaboración con las demás entidades del Estado:

- a. Programas Presupuestales (PP): un PP es una unidad de programación de las acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un resultado específico en la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado a un objetivo nacional del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional .
- b. Seguimiento: es un proceso continuo de recolección y análisis de información de desempeño y de la ejecución financiera y de metas físicas que da cuenta sobre cómo un PP viene ejecutando los recursos asignados y en qué medida se está logrando los resultados esperados. Los gobiernos locales tienen como parte de sus funciones realizar un seguimiento continuo a la ejecución de las actividades y productos de los PP mediante: i) registro de información sobre ejecución financiera y metas físicas en el SIAF, ii) verificar la ejecución de las actividades y productos de los PP conforme a los plazos y criterios técnicos requeridos, y iii) identificar aspectos que generen retrasos en la ejecución de las actividades y productos de los PP.
- c. Evaluaciones Independientes: comprende el análisis sistemático y objetivo de una intervención pública, programa o política en curso o concluida, en razón a su diseño, gestión, resultados de desempeño y/o impactos, según necesidad de información, con el objetivo de proporcionar información confiable en el proceso de toma de decisiones de

¹² Ídem.

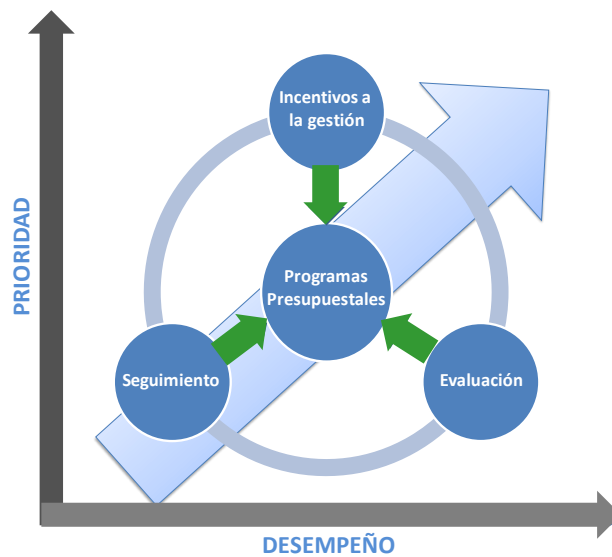
¹³ Capítulo incorporado por la Primera Disposición Final de la Ley N° 29289, publicada el 11 diciembre 2008. Disposición que entró en vigencia el 1 de enero de 2009.

gestión y decisiones presupuestales. Las evaluaciones pueden ser de dos tipos: Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) y Evaluaciones de Impacto (EI).

- d. Incentivos a la gestión: mecanismos para impulsar la mejora de la gestión de las entidades públicas e función al logro de ciertos resultados, compromisos o metas previamente establecidos. Tienen como prioridad impulsar el logro de los objetivos de los PP. Entre los incentivos a la gestión se encuentra el “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”, el cual está dirigido a los gobiernos locales.

Los cuatro instrumentos del PpR, se aplican coordinadamente con la finalidad de orientar el presupuesto público hacia la mejora del desempeño en torno a las prioridades establecidas, los objetivos nacionales, para la mejora del bienestar de la población.

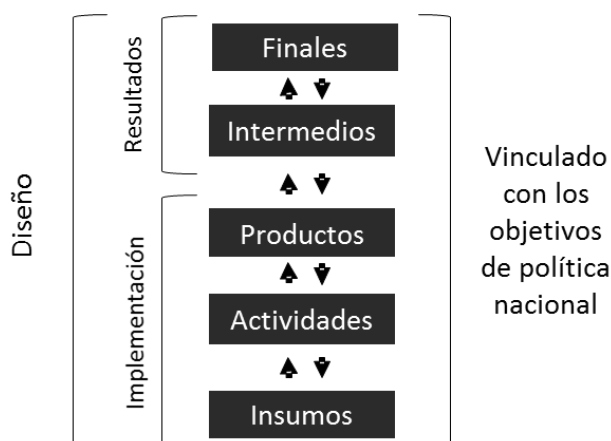
Interacción de los instrumentos del Presupuesto por Resultados



De esta manera los PP, en permanente interacción con los otros tres instrumentos del PpR, permiten: i) asignar recursos para el logro de resultados que beneficien a la población, los cuales están alineados los objetivos nacionales, ii) articular esfuerzos entre los tres niveles de gobierno, iii) evaluar el gasto público bajo una lógica causal, y iv) vincular la planificación con el presupuesto.

Con la finalidad de establecer el desempeño a medir, en el marco de los PP se establece una cadena de valor donde se identifican los distintos niveles del procedimiento que describen la intervención, basada en la presencia de una relación causal de entrega de servicio o producto y obtención de resultados.

Cadena de valor del Programa Presupuestal



Los gobiernos locales participan con mayor intensidad en los PP que cuentan con articulación territorial realizando diversas acciones en las fases de programación, formulación y ejecución del proceso presupuestario. Asignan recursos de su presupuesto a las actividades, productos y/o proyectos de los PP, en concordancia con las metas establecidas en la fase de formulación. De esta manera los gobiernos locales son actores fundamentales en la fase de implementación de los PP con articulación territorial ya que proveen los productos (bienes y servicios) necesarios para poder alcanzar los resultados a favor de la población.

Es así que el PpR, a través de una serie de Programas Presupuestales, busca modernizar la gestión del presupuesto público y orientar los recursos hacia el logro de los resultados que los ciudadanos requieren y valoran; donde las municipalidades son una pieza fundamental de esta reforma, no sólo porque tienen a su cargo la ejecución de una proporción importante del presupuesto público, sino porque al estar más cerca de la población, poseen un mayor conocimiento de sus necesidades y su correspondiente atención en función al rol que pueden desempeñar. Por eso es vital que los presupuestos de las municipalidades incorporen el enfoque por resultados y asignen recursos a aquellas acciones que contribuyan a lograr resultados que mejoren las condiciones y la calidad de vida de su población, en concordancia con las políticas de estado, políticas nacionales y políticas regionales. En este sentido se hace evidente la importancia del PI, en tanto supedita la entrega de incentivos, monetarios y no monetarios, al logro de un conjunto metas, las cuales promueven la mejora de los servicios públicos locales con un enfoque de resultados y alineados a los objetivos nacionales.

Entonces, el PpR busca que la asignación de recursos este claramente vinculada a productos y resultados medibles que atienden las principales necesidades de la población, y entre los instrumentos que permiten este objetivo se encuentran los PP y el PI, que se diseñan desde el gobierno central vinculándose a los objetivos nacionales, los cuales se desprenden de las políticas de estado y están plasmadas en el PEDN, para luego ser implementadas por todos los niveles de gobierno de forma articulada, siendo los gobiernos locales pieza fundamental por su cercanía a los cuidados, quienes se benefician directamente de los resultados al obtener servicios de calidad.

d) Paradigma Principal-Agente

Bajo esta lógica de interacción entre los niveles de gobierno, y con los objetivos nacionales en paralelo, se identifica que el paradigma Principal-Agente brindará la base teórica necesaria para poder operar los mecanismos e incentivos necesarios para lograr una mayor eficiencia en el

logro de los resultados esperados. Esta teoría nos indica que las organizaciones tienen diversos tipos de intereses, aun cuando todos sus integrantes pueden apuntar a la maximización de valor de los resultados esperados. Los principales (las políticas de estado y gobierno central) tienen definidos sus intereses y objetivos, y requieren que los agentes (gestores de los gobiernos locales) estén alineados con sus objetivos, y para que esta relación funcione se requieren estructuras (PP) e incentivos (PI) dirigidos a los agentes, de forma que los motiven a lograr los objetivos establecidos. Cuando el principal impone algo diferente a los deseos de los agentes, aparecen conflictos de interés, los cuales pueden perjudicar enormemente a cualquier organización. Por esta razón, vale la pena crear estructuras e incentivos que reduzcan al mínimo el costo de estos conflictos¹⁴. Una de las formas para minimizar el conflicto de interés y poder alinear los esfuerzos en los objetivos e intereses trazados es tener en cuenta las motivaciones de los agentes, entendiendo la motivación como los procesos que inciden en la intensidad, dirección y persistencia¹⁵ del esfuerzo que realiza un individuo o ente para la consecución de un objetivo¹⁶.

Entonces el paradigma Principal-Agente permitiría evitar la dificultad de negociación entre las partes, siempre que la formulación de compromisos e incentivos sea creíble para ambas aunque sea propuesta por el Principal (gobierno central), donde el Agente (gobiernos locales) es quien estudia los términos de los mismos y decide si los acepta o rechaza. Asimismo, el Principal debe definir con claridad los objetivos y resultados que el Agente tiene que lograr para la asignación de los incentivos, en un escenario donde las actividades necesarias para estos logros están completamente bajo el control del Agente (sea de su competencia). Entonces es de suma importancia considerar que el éxito de los acuerdos establecidos por el Principal requiere que se cumplan los siguientes supuestos:

- Los objetivos o metas definidas son alcanzables mediante las posibles acciones del Agente
- Los mecanismos de seguimiento e indicadores establecidos para medir el desempeño del Agente están perfectamente alineados a las metas aceptadas
- Los incentivos propuestos suponen una recompensa equiparable a los esfuerzos necesarios para alcanzar la metas aceptadas

De otro lado, la Teoría de Contratos instrumentaliza el modelo estándar a través del establecimiento de convenios o contratos donde se recogen los criterios que enmarcan la relación entre las partes. El diseño de contratos en el paradigma Principal-Agente da lugar a lo que se denomina Diseño de Mecanismos donde, ante un problema de selección adversa, permite formular lineamientos para cada tipo de agentes con la información que se tiene inicialmente sobre sus características, permitiendo inclusive otorgar incentivos diferenciados para cada uno de ellos.

Entonces, las metas propuestas por el PI, al igual que la estructura de los PP, son diseñadas por el gobierno central teniendo como referente a los objetivos nacionales derivados de las políticas de estado. Y, en la medida que estos instrumentos se aplican coordinadamente

¹⁴ Jensen, M. y Mekling, W. (1994). Self-interest, altruism, incentives, and agency theory.

¹⁵ La intensidad se refiere a lo energético del intento de una persona, y cuando este esfuerzo se canaliza en una dirección que beneficia a la organización conduce a resultados favorables. La persistencia se refiere a la medida del tiempo en que se mantiene el esfuerzo, esto implica que un individuo motivado permanece en una tarea el tiempo suficiente para lograr el objetivo (Stephen y Timothy, 2009)

¹⁶ Terence, R. M. (1997). Matching motivational strategies with organizational contexts. En L. L. Cummings y B. M. Staw (Eds.), Research in organization behavior.

para orientar el presupuesto público a la mejora del bienestar público, los resultados esperados propuestos en las cadenas de valor de los PP serían reforzados a través de los incentivos que propone el PI, se expresan en indicadores de proceso y resultado que direccionan las actividades que realizarían las municipalidades en la búsqueda de brindar servicios de calidad con un enfoque de presupuesto por resultados.

e) Discrecionalidad del uso de los incentivos

No hay evidencia clara sobre el efecto de la regulación de los incentivos, entendidos como transferencias monetarias producto del cumplimiento de requisitos o metas establecidas, pero se tiene ciertas nociones de las condiciones mínimas que deben existir al decidir por mayor o menor discrecionalidad sobre su uso. Si bien los gobiernos centrales tienden a aplicar restricciones al uso de los incentivos monetarios con la finalidad de garantizar el cumplimiento de objetivos nacionales por parte de los gobiernos locales, una excesiva regulación restringe el margen de acción de estos últimos para atender las necesidades de su jurisdicción menguando su capacidad de asignación de recursos en función de las prioridades locales. En los casos donde existe mayor o total discrecionalidad sobre el uso de los incentivos monetarios, las diversas experiencias ponen en relevancia la importancia de transferir, en paralelo, capacidades que permitan planificar, gestionar y ejecutar con eficiencia los recursos disponibles. Si se cumple la condición de que mayor discrecionalidad vaya acompañada de una orientación sólida, sin ambigüedades y, sobretodo, de la creación de capacidades, se promueve la eficiencia y autonomía de los gobiernos locales. Además, una mayor discrecionalidad tiende a hacer más “atractivos” a los incentivos. En los casos donde existan restricciones o regulaciones al uso de los recursos es imprescindible contar con un eficiente sistema de monitoreo que permita alertar sobre el incumplimiento de las normas, así como, claridad en los procedimientos a seguir una vez identificadas las alertas. De no contar con un adecuado sistema de seguimiento se atenta contra la legitimidad del sistema o programa¹⁷.

¹⁷ United Nations Capital Development Fund (2010). Performance-Based Grant Systems. Concept And International Experience.

VI. Organización del PI

El PI se desarrolla a través de tres procesos clave: diseño de metas, asistencia técnica para el cumplimiento de metas y evaluación del cumplimiento de metas. Cada proceso supone la publicación de un documento normativo donde se establecen el listado de metas, la asignación de recursos, las guías de las metas, los resultados de cumplimiento y la transferencia de recursos. La elaboración de cada uno de estos documentos supone un trabajo constante con los sectores responsables de las metas, en la medida que el MEF brinda asistencia permanente a dichas entidades para el diseño de las metas y los documentos técnicos asociados a ellas. Una vez diseñadas las metas, tanto el MEF como los sectores responsables, se encargan de brindar asistencia técnica a las municipalidades sobre el funcionamiento del PI y los requerimientos para el cumplimiento de las metas.

Como se ha indicado anteriormente se busca que el PI se alinee al enfoque del PpR, funcione de manera articulada con los PP, y su funcionamiento se enmarque en el paradigma Principal-Agente. Lo anterior, teniendo como base la revisión de literatura expuesta en la sección anterior, implica el cumplimiento de una serie de condiciones:

- Las actividades necesarias para el cumplimiento de las metas deben ser claras y estar bajo control y responsabilidad de las municipalidades, alineadas a sus competencias en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Las metas deben estar alineadas a los modelos operacionales, que describen las responsabilidades de los gobiernos locales para la ejecución de las actividades, de los Programas Presupuestales.
- Las metas deben considerar las características de las municipalidades para asegurar su viabilidad. Costos elevados pueden desincentivar el cumplimiento o el descuido de otras funciones municipales.
- Las metas deben apuntar a tener estabilidad en el tiempo para llegar a enfocar la mejora de la gestión en resultados o productos y no solo en términos de insumos.
- Se debe brindar asistencia técnica permanente a las municipalidades.
- Se debe contar con mecanismos de seguimiento e indicadores previamente estipulados para medir el desempeño de las municipalidades en el marco de las metas propuestas.
- Se debe definir los incentivos¹⁸, y la discrecionalidad de su uso, de forma que sean lo suficientemente atractivos para que las municipalidades articulen sus esfuerzos en el cumplimiento de las metas.

a) Roles de los sectores

Cada uno de los procesos claves del PI requiere la participación de las entidades públicas que son responsables de las metas, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las municipalidades. A continuación se presenta un cuadro donde se definen las funciones que le competen a cada actor en el marco del PI, tomando en cuenta el proceso histórico del PI¹⁹ y la propuesta presentada en el presente documento.

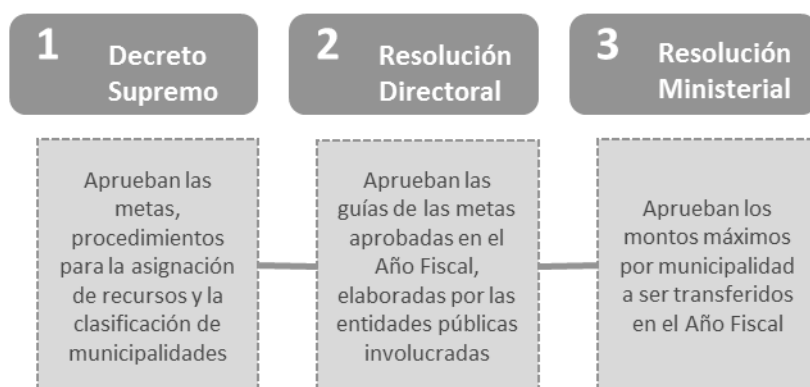
¹⁸ Si bien los incentivos no se limitan a transacciones monetarias. Como se ha indicado en diversas evaluaciones del PI se debe incorporar y/o reforzar los mecanismos de incentivos no monetarios para brindar reconocimiento público a aquellos gobiernos locales que presenten mejores niveles de cumplimiento de las metas.

¹⁹ Videnza Consultores (2016). Evaluación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR): periodo 2010-2015

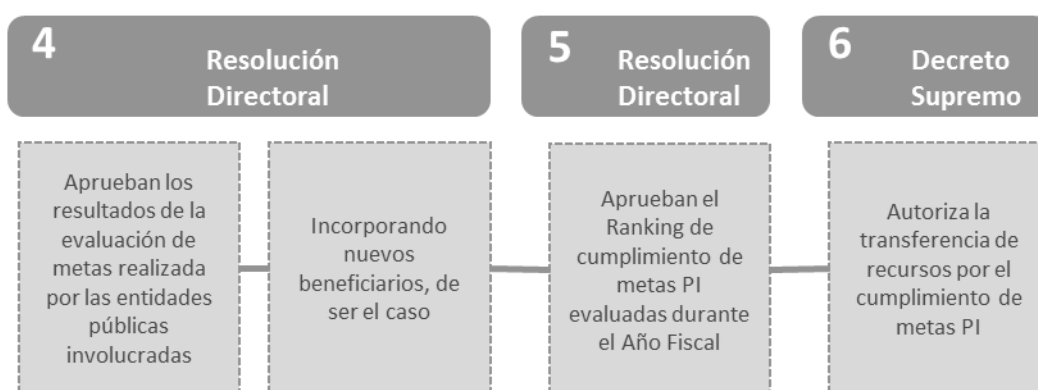
Actor	Funciones
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer y aprobar el marco normativo del PI. • Monitorear y promover la participación de cada uno de los actores involucrados en el PI. • Revisar y aprobar las propuestas de metas enviadas por las entidades públicas. • Supervisar la operatividad del PI.
Entidades públicas responsables de la meta	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar la propuesta de meta, considerando los Lineamientos elaborados para dicho fin. • Elaborar la guía correspondiente de cada meta. • Garantizar la asistencia técnica y seguimiento a las municipalidades para el cumplimiento de metas. • Evaluar el cumplimiento de las metas según las guías propuestas en los plazos máximos establecidos. • Informar oportunamente al MEF los resultados de la evaluación realizada a cada municipalidad. • Atender las solicitudes de información realizadas por la DGPP – MEF, utilizando los formatos y plazos que se determinen para dicho fin.
Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas. • Dar cumplimiento a las metas de acuerdo a lo establecido en las guías. • Cumplir con la normativa aplicable a la utilización de los recursos transferidos y posterior rendición de cuentas. • Designar mediante Resolución de Alcaldía a un servidor de la municipalidad como Coordinador del PI.

b) Operatividad del programa

El proceso operativo del PI inicia con la asistencia técnica a los sectores que diseñan sus propuestas de metas. Luego, previa evaluación técnica del MEF, se aprueban mediante decreto supremo el listado de metas que cumplen con los requisitos mínimos solicitados, y mediante resolución directoral se aprueban las guías que servirán de guía para su cumplimiento por parte las municipalidades. Si bien la asistencia técnica es un proceso constante, aprobadas las metas y sus guías, se da nuevamente una etapa de asistencia técnica pero esta vez dirigida a las municipalidades, a cargo de los sectores responsables de las metas y bajo la supervisión del MEF. Finalmente, el MEF se encarga de revisar y consolidar la evaluación del cumplimiento de metas enviada por cada sector para determinar el monto de las transferencias que recibirá cada municipalidad. En el siguiente gráfico se detallan los instrumentos normativos utilizados por el PI en cada una de sus etapas:



ASISTENCIA TÉCNICA PERMANENTE EN EL MARCO DEL PI



c) Criterios para la selección de las metas

La propuesta del enfoque conceptual del PI, presentada en las secciones anteriores, no implica un cambio de los criterios que han sido considerados en el diseño de metas en los últimos años, sino busca hacer explícita la relación con los Programas Presupuestales y precisar el carácter vinculante de ellos en el proceso de evaluación que determina que metas que serán aprobadas.

Deben ser criterios de cumplimiento indispensable en la propuesta de metas:

- Estar vinculadas a alguno de los objetivos del PI.
- Ser de competencia municipal, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Estar bajo el marco de competencias de la entidad pública proponente, de acuerdo a su Ley de creación, Ley orgánica y/o Reglamento de Organización y Funciones.
- Estar vinculada a un Programa Presupuestal (PP) articulado territorialmente²⁰.

²⁰ Bajo la lógica del equilibrio presupuestal, la cual indica que debe haber una correspondencia entre los ingresos generados y los recursos que se asignan para brindar servicios, es necesario garantizar como mínimo una continuidad en la generación de recursos, apuntando a una mejora constante, para asegurar la presencia de los insumos financieros necesarios que se requieren para la entrega de servicios públicos de calidad a la población. En este sentido las propuestas de metas vinculadas al objetivo (i) *mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales*, están exentas de cumplir con este requisito, debido a que dicho objetivo tiene por finalidad contribuir con la autonomía financiera de las municipalidades, fortaleciendo de esta forma directamente su capacidad de gestión.

- La propuesta de meta debe ser aplicable a todas las municipalidades que pertenecen a uno de los grupos definidos en la clasificación de municipalidades del PI. Lo anterior no restringe que una propuesta esté dirigida a más de un tipo de clasificación, siempre que aplique a todas las municipalidades que conforman dichos grupos.
- La propuesta de meta debe presentar una justificación o sustento del porqué la meta es aplicable a uno o más tipos de municipalidades, así como para las diferencias en las actividades por tipo de municipalidad. Dicho sustento deberá considerar como insumo el uso de indicadores oficiales, registros administrativos y/o información sobre la capacidad institucional de las municipalidades.
- Garantizar la implementación de un programa de asistencia técnica permanente a favor de las municipalidades para el cumplimiento de metas del PI, lo cual incluye el financiamiento de diversas acciones y la conformación del equipo técnico requerido para dicho fin²¹.

A fin de proporcionar una evaluación objetiva de las metas se propone que los siguientes criterios tengan una puntuación determinada asociadas a su cumplimiento, de forma que sean aceptadas sólo las metas cuya evaluación arroje un resultado superior al puntaje mínimo establecido. Los criterios a evaluar, si y solo si las metas cumplen con los criterios indispensables, serían los siguientes:

- Estar vinculada al modelo operacional de los productos y/o actividades de un PP articulado territorialmente²². La propuesta de actividades que se establecen para el cumplimiento de las metas deben estar alineadas a las actividades y/o productos (bienes y servicios) a ser entregados por las municipalidades, establecidos en el modelo operacional del PP al que se vincula la propuesta de meta.
- Ser sujetas a evaluación y seguimiento. La propuesta debe contar con un conjunto de indicadores, asociados a medios de verificación que sean objetivos, que permitan evaluar el cumplimiento de las actividades asociadas a las metas propuestas²³.
- Ser graduales. La propuesta debe contar con una proyección para los siguientes años que permita observar cambios progresivos en las actividades que se busca que las municipalidades ejecuten, apuntando a que las actividades se asocien a la generación de resultados o productos y no solo a insumos.
- Ser de responsabilidad municipal. Las actividades que se establecen para el cumplimiento de las metas propuestas deben ser ejecutadas directamente por la municipalidad.

d) Progresividad de las metas

Entre los principales cambios a adoptar, es necesario establecer una lógica de progresividad a mediano plazo en el proceso de diseño de meta que efectúan las entidades públicas. Bajo esta lógica se busca que las metas se orienten, en un primer momento, a la generación de las condiciones mínimas indispensables que debe tener una municipalidad para brindar un

²¹ La implementación del programa de asistencia técnica del PI está a cargo de cada entidad responsable de meta y se desarrolla a través de diversas modalidades: (i) elaboración de materiales educativos; (ii) asesoría, y; (iii) capacitaciones.

²² Las propuestas de metas vinculadas a los objetivos (i) *mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales* y (ii) *mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública* están exentas de cumplir con esta categoría.

²³ Es indispensable que cada actividad cuente con un solo indicador y medio de verificación para la evaluación de su cumplimiento.

determinado producto o servicio a la población, así como generar información oportuna y fiable que permita un monitoreo continuo por parte de la entidad responsable.

Como propuesta inicial se espera que el diseño cuente con una proyección a 4 años donde se establezca el resultado final a obtener con la meta (año 4), donde el primer año se priorice la generación de condiciones o una línea de base (producir información a nivel municipal de ser necesario) para luego implementar las actividades priorizadas e ir ajustándolas, progresivamente, hasta alcanzar el resultado esperado.

Por ende, las metas que formen parte del PI se podrán fijar en función a productos, actividades e insumos, teniendo como base el Anexo N° 2 de los PP, con el objetivo de establecer metas de desempeño. Se debe tener en cuenta que el establecimiento de estas metas requerirá la construcción de un sistema sólido de indicadores oportunos y verificables, que deben ser reportados por las municipalidades a efectos de incorporar en su gestión local un sistema de monitoreo y seguimiento para la mejora continua de la provisión de servicios públicos al ciudadano.

Por otro lado, es necesario indicar que esta lógica de trabajo a mediano o largo plazo no implica que una meta tiene asegurada su permanencia en el PI por un periodo superior al año para el que esta fue seleccionada, es responsabilidad de la entidad proponente presentar su propuesta con las modificaciones y ajustes que correspondan, para cada periodo de selección de metas, según los protocolos vigentes.

Finalmente, debe recordarse que el PI no tiene como propósito generar dependencia de las municipalidades, en la ejecución de ninguna actividad o proceso, en relación a los incentivos brindados. Por esta razón las metas deben apuntar a “graduarse” del PI una vez se hayan generado las condiciones mínimas necesarias en las municipalidades y se haya logrado el resultado esperado.

e) Uso de los recursos transferidos

El PI busca promover la articulación de objetivos nacionales en los diferentes niveles de gobierno, para ello se formulan un conjunto de metas desde el gobierno central, asociadas a los modelos operacionales de los PP, cuyo cumplimiento por parte de las municipalidades les permite acceder a transferencias de recursos adicionales a su presupuesto institucional. Estos recursos no tienen un plazo para su utilización ni deben ser devueltos en caso de no utilización durante el año fiscal en el que fueron entregados.

La lógica de las transferencias, enmarcada en el paradigma Principal-Agente, no anula la competencia de las municipalidades para planear y programar sus presupuestos a partir de la identificación de las principales necesidades de la población bajo su jurisdicción. Es decir, si bien se busca un trabajo articulado en los distintos niveles de gobierno, diseñando un conjunto de metas que son priorizadas a nivel de gobierno central y están vinculadas a objetivos nacionales, no se pretende vulnerar la autonomía de los gobiernos locales en la gestión de sus recursos. En línea con lo anterior, se propone que el uso de los recursos transferidos, como consecuencia del cumplimiento de las metas establecidas, por parte de las municipalidades no esté sujeta a restricciones. Como indica la evidencia acerca de este tema, mayor discrecionalidad en el uso de los recursos, siempre que se complemente con transferencias de capacidades, permiten que los gobiernos locales fortalezcan su gestión. Además, menor discrecionalidad en el uso puede

hacer menos atractivo al incentivo y limitar la capacidad de acción de las municipalidades para abordar las necesidades locales priorizadas o posibles contingencias.

Es necesario indicar que, en el marco del PI y la propuesta de progresividad de las metas, se sugiere que las municipalidades utilicen al menos una fracción de las transferencias para garantizar el cumplimiento de las metas en los siguientes años, de esta forma se podrá generar un “círculo virtuoso” que garantice continuidad en la obtención de los incentivos, en la medida que se programan y ejecutan recursos adicionales que permitan el cumplimiento de las metas.

VII. Clasificación Municipal

a) Antecedentes

En los años 2010 y 2011, el PI adoptó una clasificación donde las municipalidades se distinguían en función a dos variables: el número de viviendas urbanas y por la metodología del FONIPREL²⁴, a partir de lo cual se diferenciaba a las municipalidades según necesidad muy alta, alta y media²⁵. Sin embargo, en la ley de presupuesto del 2012, se modificó la Ley N° 29882, que crea el PI, fusionando el programa con el PMM²⁶ y estableciendo un nuevo PI que tome en cuenta la clasificación que utilizaba el PMM, distinguiendo a las municipalidades de ciudades principales de acuerdo a criterios sociales, demográficos y geoeconómicos, y a las no principales, de acuerdo al número de viviendas urbanas²⁷.

b) Relevancia de la clasificación municipal

Según la OECD (2015)²⁸, es fundamental que el Estado maneje definiciones estadísticas territoriales más homogéneas y coordinadas entre los sectores del gobierno. En ese marco, una adecuada clasificación municipal sería un insumo valioso para políticas territoriales más efectivas y menos duplicadas en su intervención.

Por otro lado, una adecuada clasificación permitirá al PI identificar la heterogeneidad existente entre las municipalidades, así como, distinguir aquellas con mayores potencialidades, necesidades y capacidades. Ello, con la finalidad de que pueda focalizar su intervención y tener mejores resultados en cuanto al cumplimiento de las metas asignadas y en el logro de mejores resultados para la población.

En este marco, estudios previos han identificado la necesidad de incorporar ajustes en la clasificación utilizada por el PI hasta 2018. Así, la revisión realizada por Apoyo (2013) encontró baja homogeneidad intra-grupos, teniendo como evidencia a una baja correlación intra-clase (ICC)²⁹. En la misma línea, Molina (2015) encontró diferencias notorias entre municipalidades conformantes de un mismo grupo, sobretodo, en las municipalidades que pertenecientes al grupo “D”³⁰, ya que representaron históricamente más de la mitad del total de municipalidades³¹. Por otro lado, se ha identificado que, la clasificación vigente hasta 2018 no permite visibilizar las diferencias entre las funciones correspondientes a municipalidades provinciales y distritales, de acuerdo a lo especificado en la ley N° 27972³², donde se sostiene que estas asumen diferentes competencias y de ellas se derivan funciones específicas y compartidas.

²⁴ Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local, regulado por DS N° 204-2007-EF.

²⁵ Véase anexo 1 del DS N° 003-2010-EF.

²⁶ PMM: Programa de Modernización Municipal.

²⁷ Véase anexo 1 del DS N° 002-2010-EF y art 5 del DS N° 004-2010-EF.

²⁸ Véase capítulo 1 de “OECD Territorial Reviews: Peru 2016”.

²⁹ En su mayoría encontraron un ICC por debajo de 0.40, que indica una baja relación intragrupo.

³⁰ Grupo “D”: “Municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas”.

³¹ En el 2010, 2013, 2015 y 2018, el grupo “D” representó cerca del 56%, 56.2%, 56.4 y 55.9% del total de municipalidades.

³² Ver artículos 1,2 (Título I), 73 y 74 (Título V) de la Ley N° 27972(Ley orgánica de municipalidades) para mayor detalle.

c) Metodología actualizada para la clasificación municipal

Considerando los estudios previos, la metodología de clasificación municipal del PI fue ajustada con el objetivo de contar con una clasificación que diferencie funciones provinciales y distritales, y al mismo tiempo capture adecuadamente las diferencias entre distintos tipos de municipalidades con un elevado nivel de homogeneidad interna.

Para ello, se realizó los siguientes ajustes a la clasificación vigente hasta 2018:

- 1) Se consideró como categorías distintas a las municipalidades provinciales, distinguiendo a su vez aquellas pertenecientes a ciudades principales.
- 2) Se reasignó 8 distritos de Lima Metropolitana ubicados en la categoría B de la clasificación anterior y se los colocó en la misma categoría que el resto de distritos de la capital (categoría A), con la finalidad de visibilizar la relación de los distritos capitalinos con el resto de niveles de gobierno en el contexto del proceso de descentralización.
- 3) Se identificó la concentración de los distritos de las categorías C y D de la clasificación anterior en torno a distintos grados de urbanidad (expresado como el porcentaje de la población del distrito que vive en un centro poblado urbano)³³. Así, se identificaron tres categorías en función de dicha variable: distritos con al menos 70% de población urbana, distritos con al menos 35% y menos de 70% de población urbana, y distritos con menos de 35% de población urbana.

Para validar los ajustes mencionados se comparó esta clasificación respecto de la clasificación utilizada por el PI hasta 2018, evaluando las diferencias inter-clase³⁴ y la correlación intra-clase³⁵ en cada caso. La comparación se realizó a partir de la definición de cuatro dimensiones, obtenidas a partir de la metodología de componentes principales³⁶: territorial³⁷, social³⁸, económica³⁹, y fiscal e institucional⁴⁰. Dicho análisis permitió confirmar que en ambas clasificaciones se constataba diferencias entre grupos para las cuatro dimensiones evaluadas, mientras que el ICC se mantiene en un nivel adecuado, al superar el 0.5 para todas las dimensiones.

³³ Tras la revisión de la heterogeneidad de las municipalidades en torno a variables alternativas de tipo territorial (población total del distrito y densidad poblacional), se pudo confirmar que la variabilidad de los distritos a nivel territorial se explicaba predominantemente por el porcentaje de población urbana, por lo que se eligió esta última variable para generar las categorías adicionales, en función a un análisis de conglomerados.

³⁴ Para cada dimensión y clasificación, se evalúa si las medias de los indicadores para cada grupo son estadísticamente diferentes (gráficos de medias y de cajas).

³⁵ Para cada dimensión y clasificación, se calculan los coeficientes de correlación intra-clase (ICC).

³⁶ A partir de 17 variables originales identificadas a partir de una revisión teórica-conceptual y de literatura empírica.

³⁷ Dimensión territorial: población total por distrito (INEI, 2017), grado de urbanidad (INEI 2017) y densidad poblacional (INEI 2017).

³⁸ Porcentaje de personas sin acceso a telefonía fija o móvil (% distrital) (SISFOH 2012-2013), porcentaje de personas sin acceso a desagüe por red pública (dentro y fuera de vivienda) (% distrital) (SISFOH 2012-2013), tasa de desnutrición crónica infantil 0-59m (INS-MINSA 2016), esperanza de vida al nacer (años) (PNUD-2012), años de educación (población 25 a más)(PNUD 2012), porcentaje de estudiantes de 2do primaria en el nivel satisfactorio en comprensión lectora (GRADE/PCM 2018).

³⁹ Ingreso anual familiar per cápita (PNUD 2012), score ponderado de distancia a ciudades (GRADE/PCM 2018), índice compuesto de luminosidad artificial de noche (GRADE/PCM 2018).

⁴⁰ Proporción de tenencia de sistemas informáticos para apoyo de gestión (RENAMU 2017), autonomía fiscal (ingresos propios/ingresos totales (prom. 2015-2017)) (MEF 2017), autofinanciación de los gastos de funcionamiento (ingresos propios / gasto corriente (prom. 2015-2017)) (MEF 2015-2017), dependencia del FONCOMUN y CANON (prom. 2015-2017) (MEF 2015-2017).

Con ello, la clasificación actualizada está compuesta por los siguientes grupos:

Clasificación Municipal Actualizada				
Nombre del grupo	Jurisdicción	Abreviatura	N°	%
Municipalidades pertenecientes a ciudades principales	Provincial	Tipo A	74	3.95
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales		Tipo B	122	6.51
Municipalidades de Lima Metropolitana	Distrital	Tipo C	42	2.24
Municipalidades de otras ciudades principales		Tipo D	129	6.88
Municipalidades no consideradas ciudades principales y al menos 60% de población urbana		Tipo E	378	20.17
Municipalidades no consideradas ciudades principales, al menos 30% y menos de 60% de población urbana		Tipo F	509	27.16
Municipalidades no consideradas ciudades principales con menos de 30% de población urbana		Tipo G	620	33.08
TOTAL			1874	100

Fuente: Elaboración propia.

VIII. Referencias

- AC Pública y Apoyo Consultoría (2013). Consultoría para la evaluación del Programa de Modernización Municipal.
- Arobes, Sara (2014). Plan de Incentivos Municipales: la herramienta para una gestión local eficiente.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2001). Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021.
- Departamento de Estudios Municipales de la División de Políticas y Estudios de Chile (2005). Tipología: Herramienta base para el reconocimiento de la diversidad comunal-municipal
- Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2015). Tipologías Departamentales y Municipales.
- Farfán, G., CIDE CLEAR (2017). Evaluación de la implantación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal en el marco del Presupuesto por Resultados
- Fiscus (2016). Evaluación del Apoyo Presupuestario en Perú (2009-2016).
- García, María (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias.
- Jensen, M. y Mekling, W. (1994). Self-interest, altruism, incentives, and agencytheory.
- Molina, Raúl (2016). Descripción del proceso realizado para la obtención de una nueva clasificación municipal para su aplicación en el PI.
- Olken, Benjamin A., Onishi, Junko y Wong, Susan (2010). Indonesia's PNPM Generasi Program: Interim Impact Evaluation Report. MIT and the World Bank.
- OECD (2016). OECD Territorial Reviews: Peru 2016.
- Schröder, Peter. Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional para América Latina.
- Regional América Latina, México.
- Terence, R. M. (1997). Matching motivational strategies with organizational contexts. En L. L. Cummings y B. M. Staw (Eds.), Research in organization behavior.
- Ugarte, Mayra (2010). De las Instituciones al Ciudadano: La Reforma del Presupuesto por Resultados en el Perú.
- Ugarte, Mayra y Oliva, Carlos (2006). Uso y efectividad de los convenios de gestión (2006). Consultoría para la Unidad Ejecutora Programa de Modernización y Descentralización del Estado - Presidencia del Consejo de Ministros.
- United Nations Capital Development Fund (2010). Performance-Based Grant Systems. Concept and International Experience.
- Videnza Consultores (2016). Evaluación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) en el marco del Presupuesto por Resultados (PpR): periodo 2010-2015
- Vergara, Ricardo y Cornejo, Carlos (2007). Las municipalidades en el Perú: "Una propuesta de clasificación"