

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Trabajo de Investigación

**Cumplimiento de metas del programa de incentivos
municipales a la mejora de la gestión municipal, en
las municipalidades tipo B de la provincia de
Arequipa, en el periodo 2014-2017**

Edgardo Luis Castillo Caballero
Maria Antonieta Torres Espejo

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Arequipa, 2020

Repositorio Institucional Continental
Trabajo de investigación



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

Asesor

Mg. Cesar Chamane Zapata

Dedicatoria

A nuestras familias, por su apoyo, comprensión y aliento para poder cumplir una de las principales metas a nivel profesional.

A nuestros compañeros de trabajo quienes directa o indirectamente nos han apoyado con ideas, análisis y recomendaciones en la concreción de la presente investigación.

Mención aparte, tienen los servidores civiles que apuestan por una Nueva Gerencia Publica, y han dimensionado positivamente la necesidad de generar valor público.

Agradecimientos

Primero a Dios, por darnos vida y fuerzas en los momentos más difíciles del día a día, y el poder entender que todo esfuerzo tiene su recompensa.

Un agradecimiento especial, a Fernando y a Dolly, nuestros compañeros de vida, quienes han sabido con mucha sabiduría comprendernos todo este tiempo, los fines de semana sin poder estar a su lado, pero entendiendo que es por un objetivo que se va a traducir en crecimiento de nuestras familias.

Resumen

La gerencia pública moderna en cinco municipios de la provincia de Arequipa, en un periodo de cuatro años no sólo ha permitido mejoras de gestión, sino la obtención de recursos financieros adicionales por un monto de S/. 77 584 672 millones de soles, lo cual ha viabilizado la generación de valor público y el fortalecimiento institucional.

Abstract

The modern public management in five municipalities of the province of Arequipa, in a period of four years has not only allowed improvements in management, but the obtaining of additional financial resources for an amount of S/. 77 584 672 million soles, which has enabled the generation of public value and institutional strengthening.

Índice

Asesor.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimientos	iv
Resumen	v
Abstract.....	vi
Índice	vii
Índice de Tablas.....	x
Índice de Figuras	xii
Índice de Gráficos	xiii
Introducción	xiv
Capítulo I Generalidades	16
1.1. Antecedentes	16
1.2. Identificación de la Realidad – Problema.....	25
1.3. Justificación del Trabajo de Investigación.....	29
1.4. Propósito del Trabajo de Investigación.....	32
1.5. Aspectos Metodológicos.....	35
1.6. Alcances y Limitaciones del Trabajo de Investigación	36
1.6.1. Alcances	36
1.6.2. Limitaciones.....	36
Capitulo II Marco Teórico	38
2.1. Marco Teórico	38
2.1.1. Investigación previas relaciones	38
2.1.2. Modelos Conceptuales Basados en evidencia sobre la Realidad Problema	41
2.1.3. Otras Bases Teóricas	44
Capitulo III El Diagnostico	54
3.1. Determinación del Área de Investigación	54
3.1.1. Árbol de Relación Causa – Efecto	58
3.1.2. Sustento de Evidencia	59
3.2. Análisis Organizacional	59
3.2.1. La Organización.....	59
3.2.2. Perfil Demográfico de las Tipo B.....	60

3.2.3. Entorno Organizacional	64
3.3. Análisis de Stakeholders	69
Capítulo IV La Formulación	70
4.1. Enfoque del Análisis de Alternativas.....	70
4.2. Análisis Causal de la Gestión	74
Capítulo V Propuesta de Implementación	84
5.1. Identificación de Recursos Críticos.....	84
5.2. Arquitectura de la Propuesta de Éxito	86
5.2.1. Gestión del Talento Humano.	86
5.2.2. Identificación de la Gestión por Procesos.	91
5.2.3. Identificación de Riesgos	93
5.2.4. Seguimiento.....	94
5.2.5. Aportes en la Implementación de la Ley SERVIR en la modificación de la gestión pública.....	95
5.3. Necesidad de Implementar el Sistema SERVIR	97
5.4. Indicadores de Impacto por cada meta	99
Capítulo VI Análisis de Viabilidad.....	105
6.1. Análisis de Viabilidad.....	105
6.1.1. Viabilidad Política	105
6.1.2. Viabilidad Técnica.....	105
6.1.3. Viabilidad Social	107
6.1.4. Viabilidad Presupuestal	108
6.1.5. Viabilidad Operativa.....	108
6.2. Análisis de Viabilidad Según Evaluación Estratégico – Gerencial	108
6.2.1. Generación de Valor Público	108
Conclusiones	110
Recomendaciones	112
Referencias Bibliográficas.....	114
Glosario de Términos.....	119
Anexos.....	123
Anexo A: Competencias del Ministerio de Economía y Finanzas.....	123
Anexo B: Competencias de las Entidades Públicas responsables de la Meta	124

Anexo C: Competencias de las Municipalidades	125
Anexo D: Metas 2014	126
Anexo E: Metas 2015	128
Anexo F: Metas 2016.....	130
Anexo G: Metas 2017	131

Índice de Tablas

Tabla 1 Evolución de Recursos del Programa de Incentivos.	20
Tabla 2 Clasificación de las Municipalidades	21
Tabla 3 Municipalidades de la Provincia de Arequipa	24
Tabla 4 Porcentaje de cumplimiento por municipalidades	28
Tabla 5 Distribución de recursos financieros 2010-2017.....	29
Tabla 6 Municipalidad de Arequipa que cumplieron el Plan de Incentivos	34
Tabla 7 Metas cumplidas, incumplidas y porcentaje de incumplimiento.....	56
Tabla 8 Inversión presupuestal del PI en Alto Selva Alegre	71
Tabla 9 Inversión presupuestal del PI en Cayma	71
Tabla 10 Inversión presupuestal del PI en Miraflores.....	72
Tabla 11 Inversión presupuestal del PI en Socabaya	73
Tabla 12 Políticas de gerencia las municipalidades	74
Tabla 13 Incremento Presupuestal en las municipalidades que cumplieron el PI	76
Tabla 14 Logros económicos de Alto Selva Alegre por cumplimiento del PI	78
Tabla 15 Logros económicos de Cayma por cumplimiento del PI	78
Tabla 16 Logros económicos de Socabaya por cumplimiento del PI	79
Tabla 17 Logros económicos de Miraflores por cumplimiento del PI.....	79
Tabla 18 Logros económicos de Yura por cumplimiento del PI.....	79
Tabla 19 Municipalidades a nivel local que no cumplieron las metas PI (2014 – 2018).....	80
Tabla 20 Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2014 ..	80
Tabla 21 Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2015 ..	81
Tabla 22 Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2016 ..	81
Tabla 23 Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2017 ..	82
Tabla 24 Factores de éxito que desarrollaron las Municipalidades	85
Tabla 25 Análisis de asistencia al taller de presentación de metas periodo 2014- 2017	87
Tabla 26 Análisis de asistencia a capacitaciones de Metas periodo 2014-2017 ..	88

Tabla 27 Análisis de reuniones con la participación del Alcalde capacitaciones de metas periodo 2014-2017	88
Tabla 28 Análisis de resultados de la participación del Alcalde en coordinaciones	89
Tabla 29 Tablas análisis de capacitaciones otorgadas por el MEF e Instancias que evalúan metas	90
Tabla 30 Tablas análisis de asistencia a aapacitaciones	90
Tabla 31 Tablas Uso de aplicativos Informáticos para el cumplimiento de Metas	90
Tabla 32 Tablas determinación de macro procesos para el cumplimiento de Metas	91
Tabla 33 Tablas determinación de procesos para el cumplimiento de Metas	92
Tabla 34 Identificación de procesos consideradas por las municipalidades	92
Tabla 35 Identificación de Riesgos	93
Tabla 36 Indicadores de Impacto por cada meta - 2014	99
Tabla 37 Indicadores de Impacto por cada meta - 2015	100
Tabla 38 Indicadores de Impacto por cada meta - 2016	101
Tabla 39 Indicadores de Impacto por cada meta - 2017	102

Índice de Figuras

Figura 1. Evolución de Recursos del Programa de Incentivos.....	21
Figura 2. Dinámica normativa del Programa de Incentivos.....	22
Figura 3. Operatividad del Plan de Incentivos	25
Figura 4. <i>Pilares de la Modernización de la Gestión Pública</i>	51
Figura 5. Comparativo Burocratismo – Nuevo Modelo	75

Índice de Gráficos

Gráficos 1. Distribución del Presupuesto Público (PIA), en los Gobiernos Locales, 2010–2019.	30
Gráficos 2. Variación del Presupuesto Público (PIA) para los Gobiernos Locales (2010-2019) (En porcentajes).....	30

Introducción

Cuando realizamos una investigación estamos acostumbrados a reconocer circunstancias en las que se genera un obstáculo al curso normal de las cosas, la etimología de la palabra así lo denota que, un “problema” es aquel que requiere de solución.

La presente investigación se ha efectuado siguiendo el protocolo establecido en el reglamento de grados de la Universidad Continental. Es un análisis descriptivo que radica en llegar a conocer las situaciones, sintetizar el entorno institucional de diversas Municipalidades que han resaltado la gestión administrativa y gerencia pública y han logrado de manera sustentada éxitos que les ha permitido acceder a mayores recursos en búsqueda de la mejora continua.

Para este análisis se ha focalizado a cinco Municipalidades de la provincia de Arequipa, efectuándose la recolección de datos, información básicamente de fuentes primarias, portales web de los municipios, del Ministerio de Economía y Finanzas. Así como, del material y diversos estudios que se han realizado sobre el Programa de Incentivos desde su creación en el 2009.

Es una condición sine qua non para inscribir este tema de investigación, la rigurosidad científica sustentada en el análisis y diseño de políticas públicas de aplicación al ámbito local.

En el primer capítulo denominado generalidades, se ha efectuado una abstracción teórica del enfoque de los incentivos, y su relacionamiento con esta política pública orientada a las municipalidades del país, así como el desarrollo de los procesos para su dinámica operacional.

El capítulo segundo, es una recopilación de las construcciones teóricas que tiene relevancia con el tema de investigación señalándose autores del nuevo modelo gerencial, así como experiencias documentadas de algunas instituciones públicas que ha realizado aportes a este marco teórico.

Tercer capítulo denominado Diagnóstico, se realiza la determinación del “problema de investigación”, es decir, el cumplimiento del Plan de Incentivos por parte de las municipalidades de la provincia de Arequipa.

En el cuarto capítulo se desarrolla la Formulación, es decir como estos cinco distritos a través de diversos mecanismos, instrumentos y guías lograron el cumplimiento de las metas fijadas para cada año.

En el quinto capítulo, denominado Propuesta de Implementación, se realiza la descripción detallada de municipalidad por municipalidad como hicieron en cumplir las metas.

Por su parte, el sexto capítulo denominado Análisis de Viabilidad, se hace un extracto de los resultados obtenidos en las encuestas formuladas en cada una de las municipalidades exitosas.

Finalmente, se plantean las conclusiones, recomendaciones y sugerencias.

Capítulo I

Generalidades

1.1. Antecedentes

La presencia de los incentivos en el ámbito privado, y principalmente en el terreno laboral es muy frecuente. Espinoza y Huaita (2012), señalan que los empleadores usan incentivos monetarios para que los empleados dirijan su atención y su esfuerzo según el interés de la organización. De esta forma, los incentivos hacen que la remuneración de los empleados varíe según su desempeño. (Espinoza & Huaita, 2012).

Madrid (2012) cita a Stephen Ross respecto de su análisis de los incentivos en las organizaciones privadas, los vincula al logro de objetivos institucionales. A las entidades las denomina “Agencia”, y a los colaboradores “Agente”. Establece que los incentivos buscan solucionar el problema del desalineamiento de los objetivos principales de la “Agencia” y del “Agente”, los que condicionan y provocan problemas dentro de las organizaciones relacionados con la ausencia de eficiencia en las actividades desarrolladas y el logro de objetivos (Madrid, 2012).

Sánchez Marín, (2010) en su investigación sobre “Efectos de la dispersión retributiva en los resultados de las empresas cotizadas españolas: Evidencia sobre el modelo del Torneo”, cita a Lazear y Rosen, quienes señalan que la Teoría de los Torneos, busca explicar la existencia de mayores salarios de altos ejecutivos dentro de las organizaciones. Establece que entre menos lineales y más altas sean las remuneraciones, más altos serán los salarios de la plana ejecutiva superior. Esto se explica a través del juego de pequeños torneos internos. Estos, consisten en utilizar pagos diferenciados para cada puesto en la planilla de la organización. Por lo tanto, los puestos de mayor importancia poseen pagos mayores a otros, lo cual genera incentivos para alcanzar los puestos más relevantes. Esto mejora el desempeño individual de

los trabajadores. La Teoría de Torneos, predice que los beneficios por el aumento del desempeño de los ejecutivos serán mayores que los costos por aumentar los salarios de los cargos más altos. (Sanchez, 2010)

Otro enfoque de incentivos en el trabajo, es referido por Madrid (2012) quien cita a Courty, Heinrich y Marschke, cuando señalan que los incentivos están vinculados al sistema de estándares de desempeño que opera básicamente a través de ajustes que se dan cuando la información recopilada para la medición de los mismos, es modificada debido a alteraciones positivas o negativas. Es decir, la modificación de los estándares se produce por cambios en las normas del desempeño producto de algún cambio tecnológico en la producción del bien o servicio (Madrid, 2012).

Mientras que en el ámbito público, Espinoza y Huaita (2012) señalan que el problema de la agencia se presenta de manera distinta pues existe un sólo administrador de recursos: La Hacienda Pública, que debe distribuir esos recursos entre muchas entidades sin tener información completa sobre los costos (monetarios y no monetarios) o sobre el resultado de cada una de estas entidades (Espinoza & Huaita, 2012).

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2005), recoge algunas lecciones sobre la aplicación de incentivos en el desempeño de los trabajadores. Cita el caso chileno en el que el incentivo monetario establece que el cumplimiento de los compromisos de los objetivos de gestión en un Programa anual de Mejoramiento de Gestión permite que el personal de la agencia o la unidad se beneficie de un aumento salarial (OCDE, 2005).

Espinoza y Huaita (2012), señalan que si bien la experiencia en la aplicación de incentivos al interior de las empresas privadas es extensa, no es así en el sector público donde su aplicación ha sido más bien limitada. La dificultad de implementar incentivos radica en las diferencias entre ambos sectores. Así mientras en el sector privado las empresas operan bajo el principio de

maximización de beneficios, las entidades públicas tienen por lo general múltiples objetivos, los cuales además son difíciles de medir. En el sector privado, los premios o incentivos están asociados al aumento de las ventas o beneficios, objetivos que tienen una medición periódica y que incluso han llevado a desarrollar conceptos tales como la calidad del servicio o la satisfacción y fidelización del cliente en la teoría de administración de negocios. Por el contrario, en el sector público, además de la dificultad en la medición, el accionar del empleado público no está necesariamente sujeto a la satisfacción del cliente en la medida que las entidades públicas no se auto-sostienen, no generan ganancias y no quiebran. De este modo, el empleado público muchas veces puede encontrar poca motivación para hacer esfuerzos, conducentes al logro de resultados. (Espinoza & Huaita, 2012).

Otra de las diferencias del sector público con el sector privado, tiene que ver con que las entidades públicas no son típicas organizaciones administrativas, sino que operan en un contexto político. Esto tiene un efecto sobre las relaciones verticales de principal-agente, pues mientras que en el sector privado los grandes accionistas, la estructura de deuda, los directorios, etc., alivian el problema de propiedad dispersa, en las entidades públicas son varios los que se irrogan la propiedad y hacen las veces de principal. En ese papel están el propio Poder Ejecutivo, los partidos políticos, los grupos de interés, el Congreso, y en algunos casos los sindicatos.

Espinoza y Huaita (2012), señala que la implementación de incentivos en el sector público es diferente al privado, por lo que requiere que se tomen en cuenta diversas características: (i) Múltiples objetivos. En el sector público no hay un producto perfectamente identificado. La entrega de bienes o servicios públicos comprende diversas dimensiones. (ii) Falta de competencia. En el privado, las empresas maximizadoras de ganancias tienen poderosos incentivos externos en su competencia con otras empresas. En el sector público en cambio, muchas agencias gubernamentales tienen el monopolio de su actividad. (iii) Múltiples dueños. Las acciones de un organismo

gubernamental afectan a diversas personas quienes están en posición de influenciar como principales (Espinoza & Huaita, 2012).

Nicho (2015), cita a Marcela Guzmán, sobre el producto de su investigación realizada, se identifican algunos tipos de incentivos que pueden ser aplicados en el sector público: Reconocimientos sobre la base de rankings o acreditaciones, devolución de responsabilidades y bonificaciones condicionadas al desempeño. (Nicho, 2015)

Este último referido al otorgamiento de incentivos económicos, no sólo constituye una herramienta para alinear objetivos, sino que también es considerado como un mecanismo para la elaboración de presupuestos basados en resultados.

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión, es una política pública que se viene implementando desde hace 8 años, orientado a generar mayores posibilidades de acceso a recursos públicos, orientados a más de 1800 municipalidades del país, es en esencia una transferencia de recurso condicionada por el cumplimiento de “METAS”.

(Huayama, 2016), detalla que desde el 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas inició la implementación de la Reforma en el Sistema Nacional de Presupuesto denominado: Presupuesto por Resultados (PpR) regido por la Ley N° 26411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Capítulo IV, donde se establece que tiene la finalidad de asegurar que la población reciba los bienes y servicios que requieran las personas en las condiciones deseadas a fin de contribuir a la mejora de su calidad de vida.

MEF (2017) define al Presupuesto por Resultados como una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles en favor de la población. Tal estrategia, se implementa progresivamente a través de: i) Programas Presupuestales, ii) Acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, iii) Evaluaciones

independientes, y iv) Los incentivos a la gestión (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 303-2017-EF, 2017).

En ese orden, en el 2009, mediante Ley N° 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Entre tanto, en noviembre del mismo año, se crea el Programa de Modernización Municipal mediante Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010, con vigencia para el período 2010-2013. Si bien, ambos planes se crearon de manera separada y con objetivos, énfasis y plazos diferentes, en el 2011 mediante la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2012 son fusionados ambos planes, disponiéndose la constitución de un único fondo bajo la denominación de Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

Este proceso de reforma, se ha constituido en la agenda pública en los últimos años en el país, busca entre otros aspectos: Asignar los recursos bajo el marco de las prioridades de la política pública y respetando los parámetros de la política fiscal. Articular la asignación de recursos públicos a productos y resultados. Ampliar la cobertura de intervenciones públicas diseñadas en base a evidencias disponibles. Generar y usar información de desempeño para una asignación más eficaz y eficiente de los recursos públicos entre otros, reconociendo que el Programa de Incentivos es un instrumento del Presupuesto por Resultados, cuenta con una asignación presupuestal, que ha ido variando.

Tabla 1

Evolución de Recursos del Programa de Incentivos.

Plan y Programa	2011	2012	2013-2014-2015	2016-2017	2018
Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión	S/ 777,000,000.00	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.
Modernización Municipal	S/ 500,000,000	S/ 782,000,000	S/ 1,100,000,000	S/ 1,100,000,000	S/ 800,000,000

Fuente: Leyes de Presupuesto 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

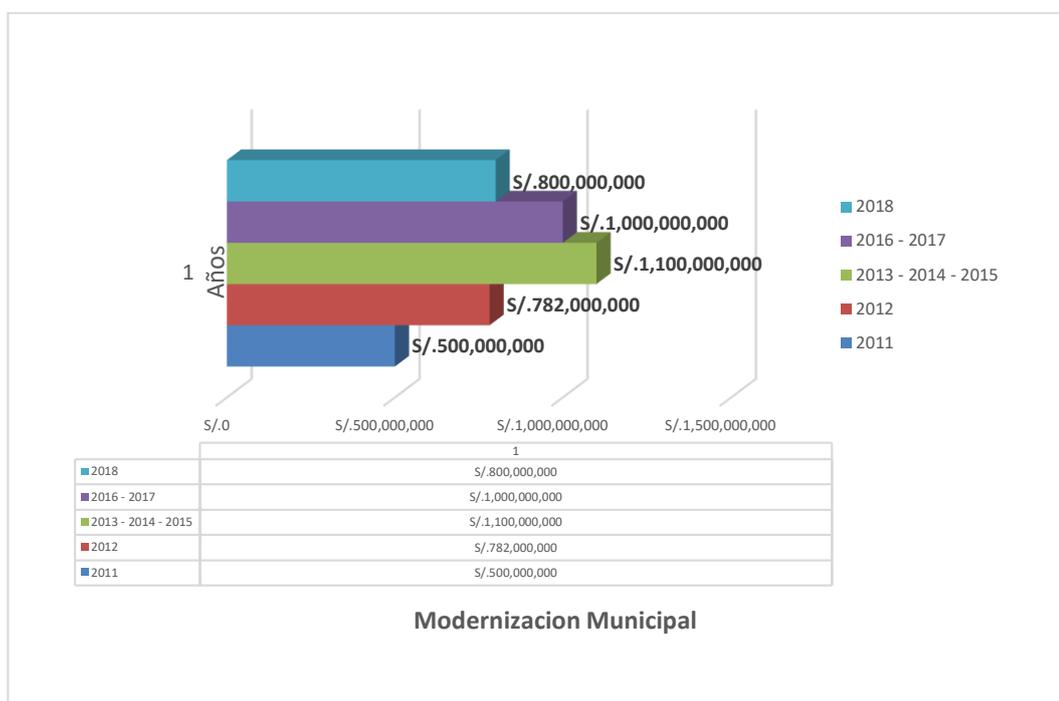


Figura 1. Evolución de Recursos del Programa de Incentivos

Fuente: (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, 2018)

Para la definición de las metas, y los gobiernos subnacionales que deben cumplirlas, el Ministerio de Economía y Finanzas, realiza una clasificación en base a la heterogeneidad de las municipalidades en el país, a partir de lo cual se ha diseñado una clasificación de municipalidades (provinciales y distritales), con la finalidad de que estas puedan acceder a recursos por el cumplimiento de las metas.

Tabla 2

Clasificación de las Municipalidades

Clasificación de municipalidades	Número de municipalidades
Municipalidad de ciudades principales Tipo A	40
Municipalidad de ciudades principales Tipo B	210
Municipalidades no consideradas ciudades principales, con 500 o más viviendas urbanas	564
Municipalidades no consideradas ciudades principales, con menos de 500 viviendas urbanas	1053
Total	1867

Fuente: MEF, 2018. (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Incentivos Municipales: Sistematización de la Experiencia, 2018)

Tal clasificación se establece en el anexo de cada decreto supremo que aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos para cada año.

Sobre la clasificación graficada, Herrera y Francke (2007), en su análisis sobre la eficiencia del gasto en las municipalidades, pone en relieve la heterogeneidad para el caso peruano y realiza un primer agrupamiento de las municipalidades provinciales y distritales bajo un esquema de conglomerados. La finalidad, consistía en obtener grupos cuyas unidades integrantes posean una elevada similitud en distintos aspectos que afecten la eficiencia de la gestión municipal y, a su vez, una marcada diferencia al ser comparadas con unidades de un grupo distinto. Estas diferencias económicas, sociales, demográficas, constituyen el sustento para la realización de esta clasificación (Herrera & Francke , 2009).

La norma que crea y diseña la forma de operación del Programa de Incentivos, cambia cada año, y modifica la estructura de las metas, sin embargo, prevalece su dinámica operativa.



Figura 2. Dinámica normativa del Programa de Incentivos

Fuente: (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, 2018)

Tal plan, promueve el trabajo articulado entre las entidades públicas responsables de las metas, las municipalidades y el MEF. Cada organización que interviene en ésta propuesta de articulación territorial, tiene diferenciada taxativamente sus roles, en función a sus competencias y que están descritas en el Anexo A, B y C.

Con el Plan de Incentivos, cada municipalidad tiene que alcanzar niveles de gestión que generen valor público, y la necesidad de acceder a mayores recursos. Debe priorizar en la agenda pública lineamientos que le permita obtener beneficios propuestos por este esquema de incentivos.

Este esquema de incentivos tiene financiamiento en el Presupuesto de la Republica, con cargo a los Recursos Determinados, es así como se financia desde su creación siendo que varía el monto asignado en el presupuesto de cada año, para el 2018, literal c) del artículo 19 de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas al financiamiento del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional, hasta por la suma de ochocientos millones y 00/100 Soles (S/ 800 000 000,00).

El funcionamiento de este programa en la provincia de Arequipa ha tenido un balance positivo, porque durante los años de la investigación, ha venido liderando el ranking de cumplimiento de estas metas a nivel nacional con cinco distritos, los mismos que son materia de análisis.

Arequipa, es la segunda ciudad con mayor población en el país. Geográficamente se encuentra localizada a una altitud 2.328 msnm, está atravesado por el Rio Chili de norte a suroeste que su paso forma un valle. La provincia de Arequipa, tiene una extensión de 10.430,12 km² y se encuentra dividida en veintinueve distritos que por sus características como población,

carencias, necesidades y potencialidades han sido agrupadas en diferentes tipos.

Tabla 3

Municipalidades de la Provincia de Arequipa

Distrito	Población al 2015	Tipo
Arequipa	54,095	TIPO A
Alto Selva Alegre	82,412	TIPO B
Cayma	91,802	TIPO B
Cerro Colorado	148,164	TIPO B
Characato	9,288	TIPO B
Chiguata	2,940	TIPO C
Jacobo Hunter	48,326	TIPO B
La Joya	30,233	TIPO B
José Luis Bustamante y Rivero	76,711	TIPO B
Mariano Melgar	52,667	TIPO B
Miraflores	48,677	TIPO B
Mollebaya	1,868	TIPO D
Paucarpata	124,755	TIPO B
Pocsi	547	TIPO D
Polobaya	1,477	TIPO D
Quequeña	1,376	TIPO D
Sabandia	4,136	TIPO B
Sachaca	19,581	TIPO B
San Juan de Sigwas	1,535	TIPO D
San Juan de Tarucani	2,179	TIPO D
Santa Isabel de Sigwas	1,264	TIPO D
Santa Rita de Sigwas	5,592	TIPO C
Socabaya	78,135	TIPO B
Tiabaya	14,768	TIPO B
Uchumayo	12,436	TIPO C
Vitor	2,345	TIPO D
Yanahuara	25,483	TIPO B
Yarabamba	1,125	TIPO D
Yura	25,367	TIPO B
Total	969,284	

Fuente: Estadísticas Municipales 2016. (INEI, 2017)

Las municipalidad Tipo “A” corresponde a la capital de la provincia, Tipo “B”, corresponde a 16 municipalidades distritales, tres distritos no consideradas ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas (Tipo C), y nueve municipalidades no consideradas ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas (Tipo D). Esta tabla nos permite además conocer la

correlación en el número de la población, el tipo de clasificación y la determinación del monto máximo de recursos que corresponde a cada municipalidad por el cumplimiento de sus metas establecidas, que utiliza como criterio de repartición el Índice de Distribución del Fondo de Compensación Municipal – FONCOMUN establecido para el año fiscal de cada periodo de estudio que es elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público y aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.2. Identificación de la Realidad – Problema

El Ministerio de Economía y Finanzas definió técnicamente al Plan de Incentivos como un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), orientado a promover las condiciones que favorezcan el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua de la gestión local. El Plan de Incentivos implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado.

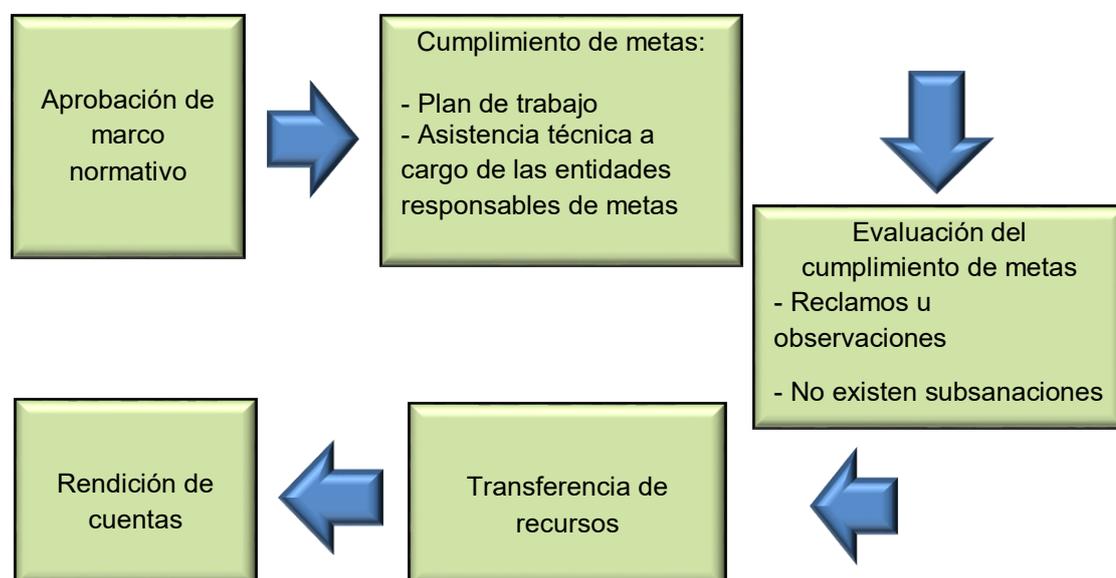


Figura 3. Operatividad del Plan de Incentivos

Fuente: MEF, 2018

Las metas son formuladas por diversas entidades públicas del gobierno central y tienen como objetivo impulsar resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado y coordinado con las municipalidades.

García (2015) señala que la necesidad de generación de valor público se sustenta sin lugar a dudas en el enfoque de Mark quien analizó desde otra perspectiva el rol del gestor público, que no radica en substituir a los actores políticos responsables de identificar las demandas ciudadanas quienes, a través de procesos electorales democráticos, han obtenido la legitimidad para plantear la agenda gubernamental, sino que consiste en contribuir a que los procesos de identificación de problemas públicos, definición de los objetivos públicos y de selección de alternativas de solución para su atención (es decir, la definición de la agenda gubernamental) sean los más veraces y útiles posibles. (García, 2015)

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal se viene implementando en el Perú desde hace ocho años y está orientada al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos.
- Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto.
- Reducir la desnutrición crónica infantil en el país.
- Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local.
- Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Prevenir riesgos de desastres.

En tales objetivos, hay dos líneas orientadoras: la primera, referida al cumplimiento de objetivos misionales de la institución municipal, que se identifican en la promoción del cumplimiento de la función prevista en la Ley Orgánica de Municipalidades; y una segunda, la que denominaremos objetivos estratégicos, que busca que este nivel de gobierno contribuya con los objetivos Nacionales recogidos por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Entonces se tiene que cada Municipalidad plantea alcanzar niveles de gestión que generen valor público, y la necesidad de acceder a mayores recursos por el esquema de incentivos.

Desde la creación del Plan de Incentivos, han participado más de 9 ministerios: Economía y Finanzas (MEF), Ambiente (MINAM), Salud (MINS), Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) e Interior (MININTER); muchos de los cuales han participado con más de 2 metas. A estos, se suman 2 organismos constitucionales autónomos: Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC) y la Contraloría General de la República (CGR).

El MEF (2013), la interacción de las municipalidades y las diferentes entidades públicas, han contribuido en el cumplimiento de diferentes objetivos nacionales detallados en el Anexo D.

La evaluación de las metas del Programa de Incentivos, implica la determinación de una calificación cuantitativa del nivel de cumplimiento por municipalidad. El puntaje final se obtendrá de la sumatoria de puntos de las actividades establecidas en los cuadros de nivel de cumplimiento que figuran en los instructivos de cada meta.

Desde el año 2010 a la fecha existe un promedio nacional de cumplimiento de la Municipalidades del 77% (incluyendo las Municipalidades Tipo "A" "B" Ciudades con más de 500 viviendas, ciudades con menos de 500 viviendas), logrando un mayor éxito en al año 2011 y en un evidente descenso en al año 2014, ligado esto a factores como el cambio de autoridades.

Tabla 4*Porcentaje de cumplimiento por municipalidades*

Semestre	CP Tipo A	CP Tipo B	NO CP, más de 500VVUU	NO CP, menos de 500VVUU	Total
2010-I	90%	83%	88%	80%	84%
2010-II	76%	69%	78%	56%	70%
2011-I	98%	93%	78%	90%	90%
2011-II	89%	89%	79%	72%	82%
2012-I	91%	88%	80%	70%	82%
2012-II	82%	83%	89%	85%	85%
2013-I	73%	76%	81%	78%	77%
2013-II	71%	70%	73%	76%	73%
2014-I	81%	76%	73%	73%	76%
2014-II	48%	42%	57%	51%	50%
2015-I	72%	71%	81%	80%	76%
2015-II	62%	68%	75%	72%	69%
2016-I	79%	78%	90%	91%	85%
2016-II	66%	68%	78%	79%	73%
2017-I	93%	89%	84%	91%	89%
TOTAL	77%	76%	79%	76%	77%

Fuente: MEF, 2018

El incumplimiento de metas tiene como consecuencia la no transferencia de los recursos establecidos para dicha meta, por lo tanto, la municipalidad deja de percibir recursos. Los recursos del Programa de Incentivos no asignados por incumplimiento de metas, forman un fondo que se distribuye única y exclusivamente entre las municipalidades que cumplieron el 100%. A esto se le conoce como “Bono Adicional”.

El acceso a tal bono, se realiza en base a un Ranking Municipal, concebido éste como un sistema de medición y seguimiento del desempeño de las municipalidades, luego de determinar el puntaje final alcanzado por la realización de las actividades que forman parte del cumplimiento de cada meta del Programa de Incentivos. El ranking, es elaborado para cada tipo de municipalidad y tiene los siguientes beneficios:

- Primero: Evidenciar el esfuerzo y compromiso de las autoridades municipales por dar cumplimiento a las metas de referido programa.

- Segundo: La mejor ubicación en el Ranking Municipal permite a la municipalidad acceder a una mayor cantidad de recursos del Bono Adicional. Recordemos que únicamente acceden a este beneficio las municipalidades que cumplieron el 100% de las metas.

Del 2010 al 2017 se ha presentado este Ranking que ha permitido a las municipalidades acceder a una mayor cantidad de recursos del Bono Adicional, durante los últimos años en su performance ha variado sustantivamente, como lo evidencia la tabla siguiente.

Tabla 5

Distribución de recursos financieros 2010-2017

Año	CP Tipo A		CP Tipo B		NO CP, Menos de 500 VVUU		NO CP, Menos de 500 VVUU	
	N° Ganadoras	S/.	N° Ganadoras	S/.	N° Ganadoras	S/.	N° Ganadores	S/.
2010	29	4,788 232	111	18,071 322	427	24,090 259	753	19,168 756
2011	16	10,767 131	67	43,467 794	209	57,007 891	665	30,164 482
2012	13	9,449 862	77	18,889 728	103	28,349 593	167	37,799 456
2013	1	21,221 531	18	44,090 356	221	64,607 557	474	85,084 932
2014	2	24,939 610	10	48,879 218	54	74,818 829	150	99,758 438
2015	0	0	4	77,045 193	24	115,567 789	47	154,090 384
2016	0	0	21	43,228 147	134	64,842 220	310	86,456 293
2017	2	18,014 719	14	36,029 437	122	54,044 156	412	72,058 874

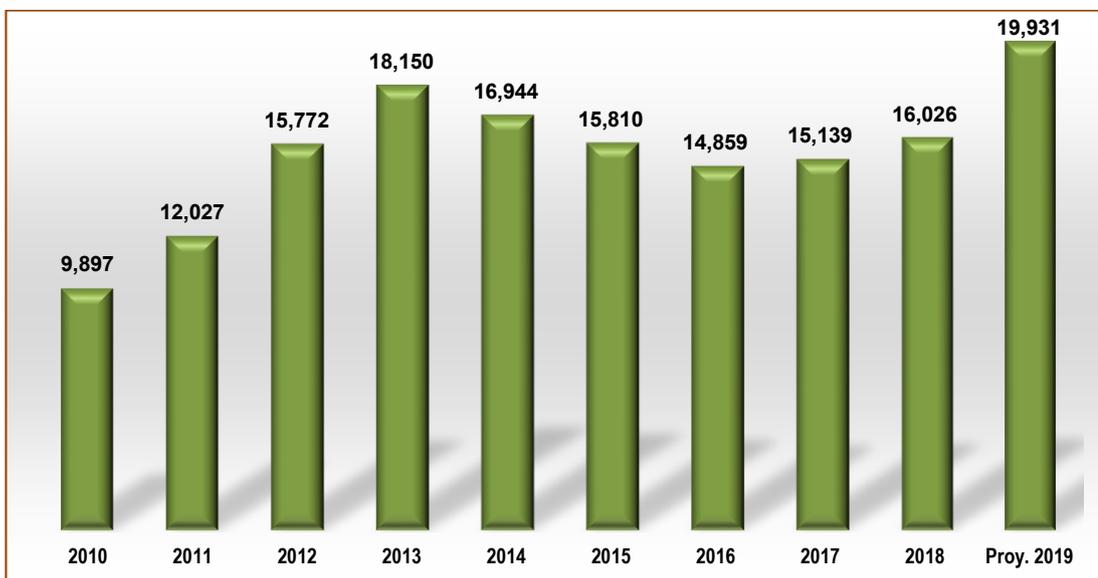
Fuente: MEF, 2018

De acuerdo a la naturaleza de la investigación, estudiaremos el cumplimiento de las metas del Plan de Incentivos de las municipalidades Tipo “B”, en la provincia de Arequipa, siendo 16 distritos, los que representan más del 70% de la población urbana de la provincia. La investigación será del 2014 al 2017, periodo elegido porque desde nuestro análisis corresponde al periodo de consolidación del Programa de incentivos a la Mejora de Gestión Municipal.

1.3. Justificación del Trabajo de Investigación

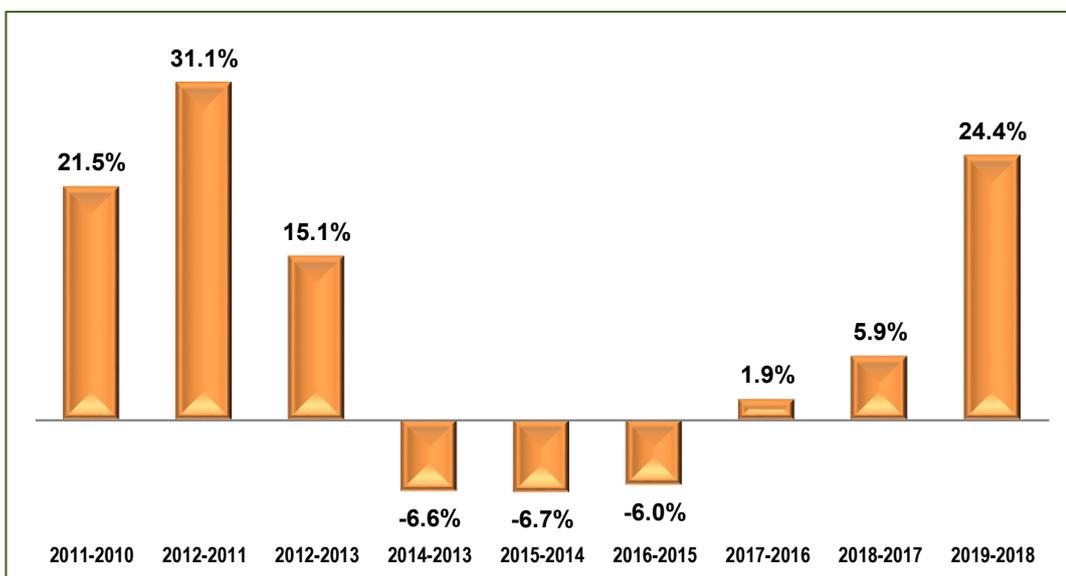
La investigación se realizó considerando la importancia que representa el cumplimiento de metas del Plan de Incentivos para las municipalidades Tipo B de la provincia de Arequipa del 2014 al 2017, considerando que en los

últimos años debido los presupuestos institucionales de las diversas municipalidades se ha visto visiblemente afectado por tener un comportamiento irregular como se evidencia en los Gráficos N° 1 y N° 2.



Gráficos 1. Distribución del Presupuesto Público (PIA), en los Gobiernos Locales, 2010–2019.

Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.



Gráficos 2. Variación del Presupuesto Público (PIA) para los Gobiernos Locales (2010–2019) (En porcentajes)

Fuente: MEF – Transparencia Económica; PLPSP-2019.

El presupuesto en los gobiernos locales, implica entender dos enfoques que Percy J. Paredes Villarreal, explica de manera asertiva el perfil del Presupuesto en gobiernos Locales, mencionando un análisis desde un enfoque tradicional donde las entidades se limitan a distribuir los recursos que reciben del Estado Central, y que en cierta forma destinan un porcentaje para gastos corrientes y el otro porcentaje es para gastos de inversión estas transferencias del Estado Central a los Gobiernos Locales, se hacen a través del FONCOMUN (Fondo de Compensación Municipal que distribuye en base a la cantidad poblacional), Canon, Sobre Canon, Regalías (de acuerdo a los ingresos recaudados por el gobierno central y el impacto en el territorio) PIM (Plan de Incentivo Municipal o Programa de incentivos es opcional por cumplimiento de metas), La segunda, está referida a que los gobiernos locales también perciben ingresos directamente recaudados los cuales en la generalidad presentan alta tasas de morosidad por parte de los contribuyentes. (Paredes Villarreal, 2019)

Es una de las características básicas del Presupuesto en los gobiernos locales, la brecha creciente entre ingresos y gastos fiscales, lo cual limite la generación valor público en la gestión.

En ese contexto, la investigación plantea resaltar el impacto de un grupo focalizado de municipalidades, que desde la articulación de un instrumento técnico como es el Programa de Incentivos ha facilitado la consecución de metas de gran impacto nacional, y han logrado mejoras asociadas a sus funciones y mayores recursos económicos.

Se busca identificar y describir principales procesos que permitieron a estas cumplir con las metas, del Programa de incentivos de manera sostenida.

Asimismo, determinar el impacto en el presupuesto del gobierno local y en la prestación de los servicios a la ciudadanía.

1.4. Propósito del Trabajo de Investigación

Las municipalidades, son instancias descentralizadas correspondientes a los niveles de Gobierno Local, que emanan de la voluntad popular. Es una persona Jurídica de derecho público con autonomía Política, Económica y Administrativa en los asuntos de su competencia (Ley Orgánica de Municipalidades).

La Municipalidad es la instancia de gobierno más cercana a la colectividad, tiene la finalidad de promover el crecimiento y desarrollo sostenible en su jurisdicción a través de la mejora de la prestación de servicios a la ciudadanía.

Por esas características, el Estado dispuso proveer recursos económicos adicionales con los cuales puedan responder a las necesidades socioeconómicas de la colectividad a los que representan a través una especie de “concurso”. Este concurso, se concibe como una reunión organizada de sujetos con capacidad potencial para cumplir con determinados objetivos en una cierta área. En estos casos, el ganador del concurso es elegido por dicha capacidad y como consecuencia inmediata es premiado.

Este Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) 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. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2018)

Así en el marco de tal “concurso” llevado adelante por el MEF, cinco municipalidades distritales de la provincia de Arequipa han podido lograr cumplir indistintamente en los años las metas establecidas para el periodo del 2014 – 2017. Tales distritos, representa el 40% de la población de la provincia. Gracias a su accionar han logrado acceder a mayores recursos presupuestales por un importe de S/. 77,584,672 millones de soles, lo cual,

ha permitido ampliar la cobertura de sus servicios y mejorar la infraestructura de sus jurisdicciones.

Tabla 6

Municipalidad de Arequipa que cumplieron el Plan de Incentivos

	2014		2015		2016		2017	
	cumplió	No cumplió						
ASA	X		X		X		X	
Cayma	X			X	X		X	
Cerro Colorado		X		X		X		X
Characato		X		X		X		X
Hunter		X		X		X		X
José Luis Bustamante		X		X		X		X
La Joya		X		X		X		X
Mariano Melgar		X		X		X		X
Miraflores		X	X			X		X
Paucarpata		X		X		X		X
Sabandía		X		X		X		X
Sachaca		X		X		X		X
Socabaya		X		X	X		X	
Tiabaya		X		X		X		X
Yanahuara		X		X		X		X
Yura		X		X	X			X

Fuente: (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, 2018)

Respecto al 2014, se identifica que sólo dos municipalidades cumplieron las metas, mientras 14 fueron las omisas. En el 2015, se continúa con la misma línea, es decir nuevamente dos municipalidades distritales cumplieron con las metas, las omisas fueron 14.

Entre tanto, en el 2016, el panorama es alentador, por cuanto se identifican que 4 municipalidades cumplieron las metas, siendo 12 las omisas. Para el 2017, la tendencia disminuye, sólo 3 cumplieron las metas, siendo 13 las omisas.

1.5. Aspectos Metodológicos

Objetivo General

- Analizar los factores de éxito que permiten a cinco municipalidades tipo “B” de la provincia de Arequipa poder cumplir con las metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y acceder a mayores recursos.

Objetivos Específicos

- Identificar factores de éxito que permitieron el cumplimiento de metas del Programa de Incentivos a la mejora de la gestión municipal en los cinco municipios de la provincia.
- Señalar las características que tiene en común estas entidades, que a través de este Programa de Incentivos lograron mejoras en sus entidades e incorporar mayores recursos en sus presupuestos.
- Analizar que procesos que integran actividades como vías sustantivas del trabajo institucional, a partir de los cuales se definen funciones, atribuciones, responsabilidades para el cumplimiento del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión en las Municipalidades Tipo B de la provincia de Arequipa.

Hipótesis:

“identificar procesos y factores que contribuyen al cumplimiento de metas del programa de incentivos municipales a la mejora de la gestión municipal de las municipalidades tipo B de la provincial de Arequipa en los periodos 2014, 2015, 2016,2017”.

Variable dependiente:

- Factores que contribuyen al cumplimiento de metas del programa de incentivos municipales a la mejora de la gestión municipal.

Variable independiente:

- Provisión del Estado de incentivos a través de políticas publicas

1.6. Alcances y Limitaciones del Trabajo de Investigación

1.6.1. Alcances

La presente investigación aborda el éxito de cinco (05) municipalidades distritales calificadas como Tipo B de la provincia de Arequipa, siendo la misma descriptiva por cuanto, tal investigación no pretende realizar juicios de valor sobre la actuación subjetiva de las municipalidades en cuestión.

La postura de la investigación es un previo análisis, y posteriormente la descripción de las municipalidades Tipo B de la provincia de Arequipa que cumplieron con las metas del 2014 al 2017.

Seguidamente, se describe lo que representa el cumplimiento de metas económicamente hablando y porcentual en los Presupuestos de Apertura Institucional de cada año fiscal.

En definitiva, la investigación pretende resaltar el accionar de tales municipalidades y el beneficio que representa cumplir las metas y por ende el beneficio económico que se obtiene.

1.6.2. Limitaciones

La presente investigación sólo comprende un periodo de cuatro años de estudio (2014-2017). La misma, se limita a un análisis y descripción de por qué de las 16 municipalidades clasificadas como Tipo B en la provincia de Arequipa, sólo cumplieron cinco municipalidades con las metas establecidas en el Programa de Incentivos para cada año.

La alta rotación de personal en las municipalidades materia del estudio que además tiene una arista principal: el tema político, dificulta la identificación de factores de éxito

La poca documentación que estandariza procesos la retraso la realización de la investigación

Otra limitación fue que los coordinadores de las cinco municipalidades no mostraron disponibilidad e interés para el recojo de la información, así como de los equipos de trabajo en el desarrollo de las encuestas, pese a que se les informó que tales acciones eran con fines de investigación y resaltar el éxito logrado.

La carga administrativa y complejidad burocrática limita el acceso a información oportuna.

Capítulo II

Marco Teórico

2.1. Marco Teórico

2.1.1. Investigación previas relaciones

Se identificó las siguientes tesis relacionadas al Plan de Incentivos:

- Factores que favorecen o limitan la implementación del Plan de Incentivos Municipales para la reducción de la Desnutrición Crónica Infantil en el Distrito de Masisea de Ucayali. Bases para propuesta de estrategias. Dicha tesis fue elaborada por Patricia Azaña Torreblanca para optar el grado de Magister en Gerencia Social por la Pontificia Universidad Católica del Perú. (2015)

La investigadora concluye que el porcentaje destinado a la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Programa Articulado Nutricional entre el 2011 y 2013 no ha sobrepasado el 1.0% en el distrito de Masisea lo que indica lo poco prioritario que resulta el tema para el gobierno municipal. Asimismo, el Programa de Incentivos no contempla un mecanismo de fiscalización del uso de los incentivos ni medidas que aseguren su uso para la reducción de la desnutrición crónica infantil y la rendición de cuentas correspondiente.

Asimismo, existe poco nivel de conocimiento del Programa de Incentivos, del CPVC y de la DCI. La información revela que los actores cuentan con conocimientos parciales de las metas establecidas en el PI y si bien se conoce la normativa, no hay mecanismos que permitan difundirlo de manera eficaz.

- Causas y efectos de la rotación del personal directivo y el programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal del

Ministerio de Economía y Finanzas en tres gobiernos locales de Lima Metropolitana entre los años 2011-2015. Dicho trabajo de investigación fue elaborado por Jussara Lazo Ortega, Lorena Rivera Santibañez y Jesús Valencia Rosas para optar el grado académico de Magister en Gestión Pública por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. (2018). (Lazo, Rivera, & Valencia, 2018). (Trabajo de investigación para optar el grado de Magister en Gestión Pública). Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

En tal investigación, se detectó que la evaluación de la rotación del personal directivo del Área de Planeamiento de las municipalidades, a través del Indicador de Permanencia incide significativamente en la eficacia del Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, medido por el cumplimiento o incumplimiento en la ejecución de las metas agrupada en la Municipalidad de La Molina, la Municipalidad de Los Olivos y la Municipalidad de Lurín. Para el caso específico de la Municipalidad de Lurín, la rotación del personal directivo incide negativamente en el cumplimiento de la ejecución de las metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en comparación con la Municipalidad de La Molina y la Municipalidad de Los Olivos, debido las condiciones y/o características del perfil de sus directivos (menor nivel educativo, falta de experiencia profesional, bajos ingresos remunerativos), pese a pertenecer a la misma categoría de Municipalidades Tipo “A”, según la clasificación prevista en el Anexo N° 01 del Decreto Supremo N° 400-2015-EF. Según la percepción de los especialistas, la rotación del personal directivo incide negativamente en la “eficacia” y “eficiencia” del cumplimiento en la ejecución de las metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal debido que: “a menores índices de permanencia en el tiempo, menor

posibilidad de mejora continua” en los procesos graduales (conocimientos y experiencias), consecuencia de la interrupción de los mismos por el constante cambio de las gestiones locales. (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, 2016)

- La Implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres”. Dicha tesis fue elaborada por Roberto Juniors Rodríguez Pajuelo, Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno por Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima Perú (2015).

La implementación de la política en la Municipalidad de San Martín de Porres trajo consigo mejoras en la gestión de residuos sólidos, a través de la implementación del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, generando conciencia ambiental en los habitantes del distrito; en la gestión de riesgos de desastres, por medio de la identificación de las zonas de vulnerabilidad del distrito, y la intervención municipal en una de ellas, para mitigar el riesgo de la población en caso de desastres; en Simplificación administrativa, logrando reducir el tiempo de expedición de Licencias de Funcionamiento, autorizaciones de conexiones domiciliarias y de licencias de edificación; además de lograr la autosostenibilidad fiscal, con el incremento sostenido de la recaudación del impuesto predial hasta el ejercicio 2013.

La tesis antes mencionada, constituye un antecedente de investigación relacionada al tema, el análisis resalta que el diseño y la implementación de políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo busca dar solución a problemas existentes en nuestro país, como son los relacionados al ámbito económico, a la seguridad ciudadana, la descentralización, reducción de la pobreza, entre otros. En ese sentido,

se presume que el proceso de políticas públicas liderado por Estado, presenta un alto grado de cooperación y coordinación con los actores e instituciones a los que la política va afectar, que en el presente estudio de caso vendrían a ser los gobiernos locales. Es así, que en el presente trabajo se plantea la duda racional de que no ha existido cooperación intergubernamental entre el gobierno central y los gobiernos locales para la elaboración del diseño del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, limitándose sólo a la coordinación en la etapa de implementación de la política a través de asesorías técnicas. (Rodríguez, 2015)

2.1.2. Modelos Conceptuales Basados en evidencia sobre la Realidad

Problema

La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, con apoyo de la Cooperación Alemana implementada por la GIZ – Programa Buen Gobierno y Reforma del Estado, elaboraron un documento denominado: “Incentivos Municipales: Sistematización de la Experiencia”. A través del mismo, se realiza un estudio de la experiencia de los últimos 5 años en el Perú. En dicho documento, se realiza un recuento de la experiencia en otros países del mundo. (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 015-2014-EF, 2014)

Por ser programas muy similares al Programa de Incentivos de nuestro país, a continuación se detalla las experiencias presentadas en los siguientes países de Latinoamérica, Europa y Asia:

- **Colombia:** Desde 1997, los Planes de Reforma Económica Territorial (PRET), que son convenios de gestión firmados entre el Ministerio de Hacienda y los gobiernos subnacionales con el fin de incentivar reformas en las finanzas públicas municipales. El premio al cumplimiento es el acceso a préstamos para sanear sus finanzas y apoyar el fortalecimiento institucional en el nivel

subnacional. Las metas en los PRET están usualmente relacionadas con la racionalización del aparato administrativo y la implementación de tecnología para el manejo financiero.

- **México:** Para el caso mexicano, el Programa de Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM) es un mecanismo de incentivos que tiene como objetivo introducir mejores prácticas para fortalecer la gestión de los recursos públicos de los gobiernos subnacionales, así como reforzar la situación financiera a través del financiamiento de proyectos de inversión de alta rentabilidad social. El FORTEM busca promover la inversión en los sectores de agua potable, saneamiento y alcantarillado, carreteras, manejo de residuos sólidos, medio ambiente, vialidades y transporte, equipamiento urbano y municipal. Tal programa es administrado por el Banco de Obras y Servicios Públicos –BANOBRAS y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID.

Analizando los efectos de la implementación de este mecanismo de incentivos, se reconoce como una lección importante el cuidado que se debe tener con los costos adicionales generados para los gobiernos locales. Esto obedece a que, si las metas son muy difíciles de lograr y demandan mucho esfuerzo, se pensará que no vale la pena su alcance, o que ello provocará un descuido de ciertos aspectos de la gestión local.

- **Inglaterra:** En Inglaterra se suscriben acuerdos voluntarios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. El incentivo monetario por lo general toma la forma de una transferencia de recursos de hasta 2,5% de su presupuesto anual condicionada al nivel de cumplimiento de metas (siempre que se alcance un logro mínimo, usualmente del 60%). Las metas están vinculadas a mejoras en la prestación de servicios y a generar información

que permita a la ciudadanía conocer que esperar por el pago de sus impuestos. Los convenios son negociados entre el gobierno local y el gobierno nacional, se fijan por un plazo de tres años y las transferencias suelen hacerse anualmente. Además, se contempla el otorgamiento de un bono inicial por la firma del convenio que debe destinarse a acciones que conlleven al cumplimiento de las metas propuestas.

- **Indonesia:** En Indonesia existe una experiencia similar al Programa de Incentivos, con la diferencia de que sus objetivos se circunscriben a salud y educación. En 2007, el gobierno de este país implementó dos pilotos a gran escala de transferencias condicionadas, uno dirigido a hogares (i.e., siguiendo el modelo tradicional de transferencias monetarias condicionadas [TMC] y otro orientado a comunidades llamado Program National Pembersayaan Masyarakat – Generasi Sehat dan Cerdas, o PNPM Generasi). Ese mismo año, el PNPM Generasi contó con un presupuesto de US\$ 20 millones. Con el fin de medir el impacto de los incentivos monetarios sujetos a resultados, se realizó un experimento en 3000 comunidades. Éste consistió en condicionar el monto de los recursos recibidos el segundo año al cumplimiento de metas en un tercio del total de comunidades elegibles, seleccionadas aleatoriamente (i.e., las comunidades en el grupo control recibieron el mismo programa, pero sin condiciones para el segundo desembolso o no recibieron el programa). El primer año cada comunidad recibió aproximadamente US\$ 10 000 (i.e., el monto era definido en función del número de personas en edad objetivo) para impulsar medidas que mejoren indicadores de salud y educación; los recursos debían estar destinados al logro de metas definidas, pero cada comunidad era libre de establecer la forma de gasto.

En el caso de las comunidades intervenidas, se condicionó el 20% de los recursos transferidos el segundo año al cumplimiento de metas sobre 12 indicadores de salud y educación. Como parte de los resultados de este experimento, se estimó efectos positivos y significativos de las transferencias condicionadas en Indonesia sobre indicadores de salud materno-infantil, pero no sobre indicadores de educación. (BM 2013: 24). Es importante resaltar que, a diferencia de otros programas, el PNPM Generasi transfiere recursos monetarios a comunidades rurales (y no a entidades subnacionales) con el objetivo de que se invierta en las tres áreas: madres, niños y educación primaria universal.

El balance que se hace en relación con el PNPM Generasi es que los resultados son positivos según una evaluación realizada por Olken et al. (2011) y publicada por el Banco Mundial.

- Servicio civil e incentivos para directivos públicos. - En el año 2003 se publicó la Ley N° 19882 que introdujo un Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) con el objeto de establecer un proceso de selección de los equipos directivos de los Servicios Públicos que otorgue garantías de privilegiar criterios de profesionalización y objetividad, disminuyendo las potenciales influencias políticas en la selección de los postulantes (MINHDA, 2003: 20). Este Sistema se aplica a los funcionarios de exclusiva confianza que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades.

2.1.3. Otras Bases Teóricas

Incentivos

Los incentivos están relacionados al desempeño y cumplimiento de los objetivos institucionales, pero desde un ámbito laboral en el sector privado. En ese sentido, Guatarasma y Marcano (2013) refieren históricamente que los incentivos estaban vinculados a determinadas

actividades que el hombre realizaba para ayudar a cubrir los requerimientos que poseía.

Guatarasma & Marcano (2013), citan a Gary Dessler quien establece que a finales del siglo pasado Frederick Taylor popularizo los incentivos financieros como recompensas económicas que se pagan a los trabajadores cuya producción supera un nivel predeterminado.

Establece tipos de incentivos, citando a Ramón Ynfante:

- Programas de planes de incentivos usados más comunes en la organización incluyen: Aumento de salarios por méritos, gratificación por actuación individual, tarifa por pieza o destajo y comisión, incentivos por la actuación del grupo y participación de utilidades.
- Enriquecimiento del puesto. Es un enfoque para el rediseño de puestos para incrementar la motivación intrínseca y la satisfacción en el empleo.

Los autores también realizan una clasificación de los incentivos. Estos pueden versar sobre el trabajo o la función desempeñada. De manera general se establece dos clasificaciones:

- Incentivos financieros, considerados como un pago especial por el buen desempeño que se les otorga a los trabajadores con la finalidad de aumentar la producción y elevar los niveles de motivación de los mismos.
- Incentivos no financieros, son la ayuda social o moral que se otorga a las personas por su capacidad en la organización, así como para mejorar o elevar su calidad de vida personal y profesional, también su nivel de satisfacción.

Bonos por Productividad

Guatarasma y Marcano (2013), cita a Werther y Davis al referir que los bonos de productividad son incentivos pagados a los empleados por haber excedido determinado nivel de productividad.

Incremento por Méritos

Guatarasma y Marcano (2013) cita a Werther y Davis quienes definen el incremento por méritos como los aumentos en el nivel de compensación, concedidos a cada persona de acuerdo a una evaluación de su desempeño.

Al respecto, al trabajador se le paga un porcentaje de acuerdo a su rendimiento luego de ser evaluado por su supervisor inmediato.

Buena Gobernanza

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE (2016), señala que el Perú tiene una serie de retos relacionados a la desigualdad y a los altos niveles de pobreza restantes. En ese orden, el país necesita continuar con la reforma de su sector público para lograr un crecimiento más inclusivo y fortalecer los vínculos entre crecimiento y equidad. La investigación del OCDE muestra que la gobernanza pública juega un papel esencial en el logro del crecimiento sostenible y la reducción de la desigualdad en todas sus dimensiones.

Se dice que la gobernanza pública es una palanca esencial para un gasto público de alto impacto, lo que a su vez aumenta el potencial de política económica orientada al crecimiento inclusivo. La gobernanza también importa para el bienestar. Las personas se encuentran más satisfechas con sus vidas en países que tienen mejor calidad de gobernanza. Los cambios actuales en gobernanza conducen a grandes cambios en la calidad de vida.

Modernización del Estado

Secretaría de Gestión Pública (2013) señala que, en los últimos diez años, el Perú logró un crecimiento económico. Siendo el PBI por persona tres veces más, además que la pobreza se redujo a la mitad. Lamentablemente tal progreso económico y presupuestal no fue

acompañado por un crecimiento de la capacidad del Estado de gastar bien lo que recauda y de generar las condiciones para un crecimiento sostenible lo que conlleve a un desarrollo económico y social.

Buscando un Estado cercano a los ciudadanos, desde hace una década se inició un proceso de transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales a fin de que sirvan de manera más cercana y efectiva a la ciudadanía. El proceso de descentralización satisfizo aspiraciones y necesidades largamente postergadas, y también ha generado nuevas expectativas por mayor inclusión y oportunidad de desarrollo.

No obstante, tal transferencia de funciones e incremento de recursos, no han sido acompañadas por mejores capacidades descentralizadas de gestión.

Con tal panorama, es que se requirió de una política integradora de modernización de la gestión pública, para asegurar que todas las entidades de los tres niveles de gobierno actúen de manera articulada para mejorar el desempeño general del Estado en el servicio a sus ciudadanos.

Bajo esa premisa, es que mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM del 08 de enero del 2013, se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. En dicho documento se establece que la modernización de la Gestión Pública es una responsabilidad de todas las autoridades, funcionarios y servidores del Estado.

Esta gestión pública moderna está orientada a resultados al servicio del ciudadano, esto implica que los funcionarios públicos calificados se preocupan por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades, como los

de soporte, con el fin de transformar los insumos en productos que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible.

En dicho documento, se establece que uno de los pilares centrales de la Modernización de la Gestión Pública es el Presupuesto por Resultados. En el que se establece que el presupuesto se asigna con orientación a resultados, es decir, en función a los productos que los ciudadanos esperan recibir para satisfacer sus demandas.

Con esto se va a contribuir a aspirar a dar un gran cambio en la gestión pública, de una gestión que se mira a sí misma, supeditada al proceso presupuestario, inercial, a una gestión para la obtención de resultados para el ciudadano. Ello facilitará el cierre de brechas de calidad y cobertura de infraestructura y servicios públicos.

Nueva Teoría de Gestión Pública o Managemet

Isabel María García Sánchez presenta de manera asertiva en la *publicación Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64 Secretaría General de Presupuestos y Gastos © 2007, Instituto de Estudios Fiscales- Salamanca* un enfoque de Managemet(*) “La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad.

Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana”, en esta perspectiva se advierte claramente

una relación causal entre eficiencia que presupone la gestión eficaz de los recursos públicos y la generación de valor público.

En el trabajo efectuado por Díaz de León, Carlos Gómez* “Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación New Public Management and Governance: Challenges in Implementation” establece que la transformación que se ha producido desde una perspectiva histórica en la administración pública particularmente durante la última década del siglo XX con sus efectos e interrelaciones con el sistema político. El argumento central es la relación directa en el cambio del entorno económico, político y social que dio lugar a la reforma del Estado, y esta provocó a su vez el cambio en el aparato gubernamental dando origen así a la nueva gestión pública y esta dialéctica genera a su vez una nueva dinámica en el gobierno que da lugar a la gobernanza.

Como elementos de cambio en la forma de gestión se destacan la gestión estratégica y la gestión de calidad con su componente participativo que caracteriza el nuevo modelo de gobernanza.

Es decir, que la nueva administración pública necesita de una gerencia pública en la que interactúan elementos conceptuales - Gestión Estratégica - Procesos – Resultados - Gestión de Calidad, sin que ello represente una Reestructuración del Estado. En el caso de Perú ha significado una adecuación histórica de estos aspectos.

Tales elementos conceptualmente los ha recogido la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que es el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú.

En ese documento, se define al Estado moderno, como aquel que está orientado al ciudadano, que es eficiente, unitario,

descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas).

Orientado al ciudadano: El Estado asigna sus recursos, diseña sus procesos y define sus productos y resultados en función de las necesidades de los ciudadanos.

Eficiente: El Estado genera mayor valor público a través del uso racional de los recursos con los que cuenta, buscando proveer a los ciudadanos lo que necesitan al menor costo posible, con un estándar de calidad adecuado y en las cantidades óptimas que maximicen el bienestar social.

Abierto: El Estado es transparente y accesible a los ciudadanos, fomenta la participación ciudadana, la integridad pública y rinde cuentas de su desempeño.

Un Estado con tales atributos será capaz de garantizar a todos los ciudadanos un creciente acceso a bienes y servicios públicos de calidad, de manera equitativa, oportuna y pertinente, permitiendo así reducir las brechas sociales y económicas, ejerciendo con responsabilidad su rol promotor de desarrollo del país. (SGP, 2019)

Desde esta perspectiva se plantea una reforma integral de la gestión pública a nivel gerencial y operacional, que pueda afrontar la debilidad estructural del aparato estatal para cumplir sus objetivos, y pasar de una administración pública que se mira a sí misma a una enfocada en la obtención de resultados para los ciudadanos.



Figura 4. *Pilares de la Modernización de la Gestión Pública*

Fuente: Secretaría de Gestión Pública. (SGP, 2019)

Esto supone una nueva filosofía de gestión pública, utilizando palabras de Hood (1991, pp. 5-6), es un matrimonio entre el nuevo institucionalismo y la gerencia profesional. Lapsley y Oldfield (2001, p. 217) indican que, frente a la teoría de la elección racional, donde se asume que las decisiones colectivas son meros agregados de los intereses individuales, el Nuevo Institucionalismo considera que las instituciones públicas son relevantes para entender y explicar las interacciones entre los individuos, pues están dotadas de una lógica propia que condiciona las preferencias individuales. Y es que como Serna (2001) indica, se define el concepto de institución como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos, que se desarrollan en un determinado entorno organizativo y que inciden directamente en la actuación desarrollada por los distintos actores implicados, dirigiendo y limitando su comportamiento. Dentro de la amplia variedad de enfoques o teorías económicas sobre las que se construye el Nuevo Institucionalismo, Hood (op. cit., pp. 5-6) destaca su formación a partir de las ideas de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia. Doctrinas que persiguen reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control. Así, los

partidarios del Public Choice focalizan en la relación entre propiedad pública o privada en el desarrollo de la actividad pública, siendo la delegación de autoridad y las divergencias en la consecución de los objetivos, el campo de estudio de la Teoría de la Agencia y los Costes de Transacción. Por su parte, la gerencia profesional, definida principalmente a partir de las ideas de los Neo-Tayloristas (Pollitt, 1993), se centra en el estudio de la organización burocrática interna de la administración. Abogando por romper el supuesto mito de las diferencias de gestión entre el sector privado y el sector público (Arellano, 2002, p. 10).

La articulación del sistema de Planificación en los Gobiernos Locales

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y su órgano rector, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), fueron creados mediante el Decreto Legislativo N° 1088 en el 2008. El SINAPLAN es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Entre los objetivos del SINAPLAN, se destaca su función de constituirse como el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro. Asimismo, debe articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico.

Es competencia y función de las municipalidades provinciales el planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento

para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital. (CEPAL 2018)

Es ese sentido, las municipalidades deber efectuar una articulación efectiva a los lineamientos nacionales, sin embargo en las Municipalidades estudiadas no han cumplido en el proceso de articulación idóneo que se detalla en la grafica

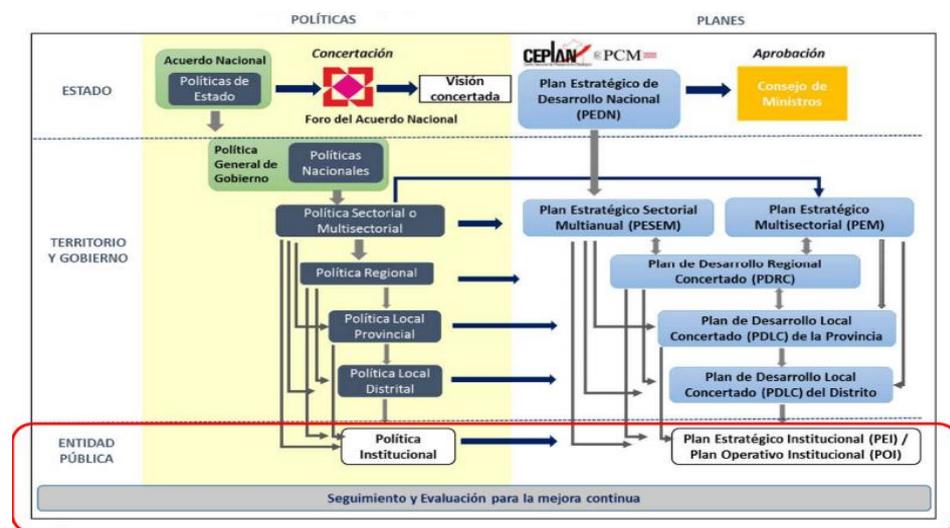


Figura 5. Articulación de planes y políticas en el SINAPLAN

Fuente: CEPAL (2018)

Capítulo III

El Diagnóstico

3.1. Determinación del Área de Investigación

En el origen de una investigación por Tévni Grajales G, plantea “que el problema es afinar y estructurar más formalmente la idea de investigación desarrollando tres elementos a saber: objetivos de investigación, preguntas de investigación y justificación de la investigación (Hernández, 1991).

De manera general, se puede decir que plantear un problema es describir lo que se desea resolver, incluyendo las razones que se tiene para hacerlo, los beneficios que se pueden esperar de tal esfuerzo, el trasfondo filosófico del trabajo, las limitaciones y delimitaciones con que se aborda.” (Grajales G., 2000)

En este orden de ideas, la naturaleza de la investigación nos permite identificar los factores de éxito, que permiten a diferentes entidades en la región generar valor público.

El centro de la investigación es determinar, cuales son los factores de éxito que permiten a ciertas municipalidades cumplir con las metas y acceder a los beneficios del Programa de Incentivos, sin que esto represente ser una “receta”. Se identifica qué factores confluyen para determinar que una municipalidad pueda determinar cuáles son sus objetivos y cómo llevarlos a cabo, que información estratégica es necesaria para poner en marcha los programas que pueden mejorarla.

La Región Arequipa se ubica al sur de Perú, limita con los departamentos de Ica, Ayacucho, Apurímac, Cusco, Puno y Moquegua; por el oeste con el Océano Pacífico en 528 kms. Arequipa está conformada por ocho provincias: Arequipa, Camaná, Caravelí, Caylloma, Condesuyos, Islay, Castilla y La

Unión. Cuenta con 109 distritos. La provincia de Arequipa concentra el 75,3% de la población (991,218 habitantes) del total.

Arequipa provincia, está compuesta por 29 distritos. Por razones didácticas se los agrupa en tres grandes grupos. El primero, concentra al 54% de la población provincial que abarca cinco distritos: Cerro Colorado (148,164), Paucarpata (124,755), Cayma (91,802), Alto Selva Alegre (82,412) y Socabaya (78,135) que suman 525,268 habitantes. El segundo grupo, agrupa el 43% de la población distribuida en 12 distritos que suman una población de alrededor de 417,632 habitantes. De este grupo se tiene 11 distritos con una población de 387,399 pobladores y se encuentran dentro del área metropolitana como son: José Luis Bustamante y R. (76,711), Arequipa (54,095), Mariano Melgar (52,667), Miraflores (48,677), Hunter (48,326), Yanahuara (25,483), Yura (25,367), Sachaca (19,581), Tiabaya (14,768), Uchumayo (12,436) y Characato (9,288), y un distrito urbano rural como es el caso de La Joya (30,233). El tercero agrupa a los 12 distritos restantes, que son rurales y cuentan con una población de 26,384, con un peso porcentual de 3% respecto al total de la provincia; siendo los de menor población Polobaya (1,477), Quequeña (1,376), Santa Isabel de Siguan (1,264), Yarabamba (1,125) y Pocsi (547) que suman 5,789 habitantes.

El Programa de Incentivos tiene la finalidad de impulsar el crecimiento y el desarrollo sostenible de las economías locales, en el marco del proceso de descentralización y de mejora de la competitividad. Las transferencias monetarias en este caso responden al cumplimiento de una serie de metas destinadas a lograr la auto-sostenibilidad financiera, la reducción de la desnutrición crónica infantil, la mejora de los servicios públicos, la infraestructura y la simplificación de trámite. Sin embargo, se ha evidenciado que pocas son las municipalidades que han cumplido las metas del 2014 al 2017. La Municipalidad de Alto Selva Alegre cumplió con todas las metas en el periodo detallado, siendo su nivel de cumplimiento del 99.9% desde el 2010, mientras que las otras cuatro municipalidades cumplieron en 68%, entre tanto, las otras 12 entidades tienen un promedio de cumplimiento de 12%.

Tabla 7*Metas cumplidas, incumplidas y porcentaje de incumplimiento*

Distrito	2014			2015			2016			2017		
	Cumplió Metas	No Cumplió	% Cumplió	Cumplió Metas	No Cumplió	% Cumplió	Cumplió Metas	No Cumplió	% Cumplió	Cumplió Metas	No Cumplió	% Cumplió
Alto Selva Alegre	14	0	0%	11	0	0%	10	0	0%	13	0	0%
Cayma	14	0	0%	5	6	54.5%	10	0	0%	14	0	0%
Cerro Colorado	12	3	20%	4	7	63.6%	8	2	20%	12	1	7.7%
Characato	12	3	20%	5	6	54.5%	7	3	30%	8	5	46.2%
Jacobo Hunter	10	5	33.3%	6	5	45.5%	7	3	30%	12	1	7.3%
José Luis Bustamante y Rivero	12	2	14.3%	8	3	27.3%	9	1	10%	12	1	7.3%
La Joya	5	1	64.3%	3	8	72.7%	5	5	50%	9	4	30.8%
Mariano Melgar	11	3	21.4%	7	4	36.4%	8	2	20%	11	2	18%
Miraflores	12	3	20%	11	0	0%	8	2	20%	11	2	15.4%
Paucarpata	12	2	14.3%	6	5	45.5%	6	4	40%	11	2	15.4%
Sabandija	8	6	42.9%	4	7	63.6%	4	6	60%	10	3	23.1%
Sachaca	8	7	46.7%	5	6	54.5%	9	1	10%	8	5	38.5%
Socabaya	12	2	14.3%	7	4	36.4%	10	0	0%	13	0	0%
Tiabaya	8	7	46.7%	2	9	81.8%	6	4	40%	7	6	46.2%
Yanahuara	9	5	46.2%	5	6	54.5%	6	4	40%	10	3	23.1%
Yura	11	3	23.1%	6	5	45.5%	12	2	20%	11	2	23.1%

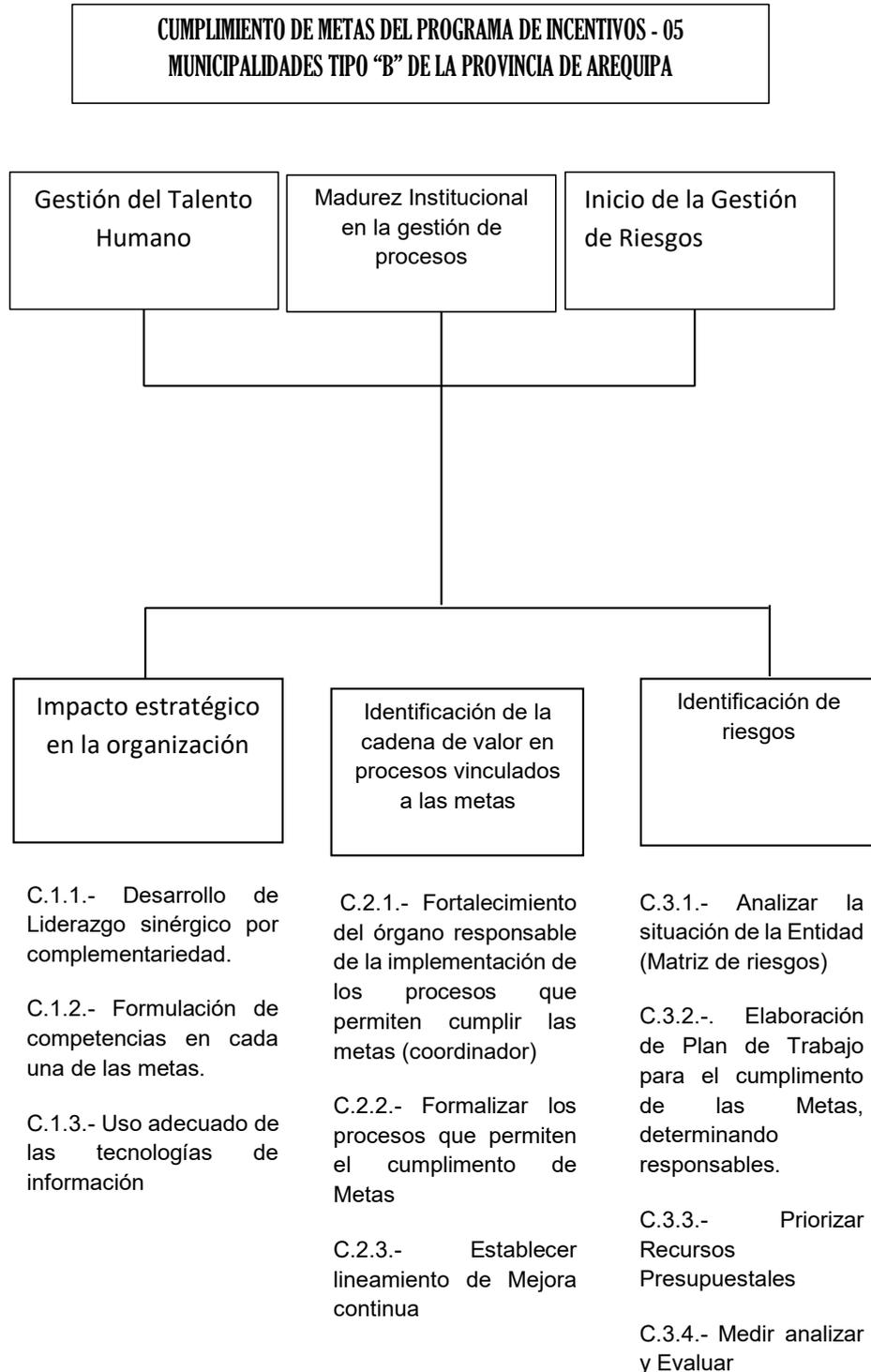
Fuente: MEF, 2018

El objeto de la investigación es determinar, cuales son los factores de éxito que permiten a ciertas municipalidades cumplir con las metas y acceder a los beneficios del Programa de Incentivos, sin que esto represente ser una “receta”, identificar qué factores confluyen para determinar que una Municipalidad pueda determinar cuáles son sus objetivos y cómo llevarlos a

cabo en la entidad, que información estratégica es necesaria para poner en marcha los programas que pueden mejorarla

El análisis de la política de management determina si es la clave en el desarrollo de una estrategia pública eficaz que pueda conducir a estas municipalidades a superar a sus pares, aumentar sus márgenes de beneficio, mejorar sus ingresos en esta vía, y desarrollar nuevas metas para ayudarle a cumplir lo que necesita en el futuro.

3.1.1. Árbol de Relación Causa – Efecto



FACTORES DE ÉXITO QUE PERMITE EL CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTION MUNICIPAL DE CINCO MUNICIPALIDADES DISTRITALES DE LA PROVINCIA DE AREQUIPA

3.1.2. Sustento de Evidencia

La investigación abarca, el Programa de Incentivos Municipales a la Mejora de la Gestión Municipal, en la Municipalidades Tipo B de la provincia de Arequipa, en el Periodo 2014-2017.

Para el año 2014, se fijaron 14 metas, mientras que para el 2015 se determinaron 11. Entre tanto, para el 2016 fueron 10, y finalmente para el 2017 se determinaron 13 metas.

Del análisis de tales años las metas en orden de incumplimiento son:

- En el 2015, 2016 y 2017, la meta recurrente en su incumplimiento fue la Ejecución y Formulación del Plan Local de Seguridad Ciudadana.
- En el 2017, la meta incumplida se relaciona a la emisión de licencias de funcionamiento del 2015, pero en ésta oportunidad comprende emitir tales licencias en el plazo de los instructivos y publicar en el la web institucional la información vinculada con el procedimiento de la licencia y la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones.
- En el 2015, la meta incumplida es la emisión de licencias de funcionamiento en un plazo máximo de 10 días.
- Mientras que, en el 2014, la meta incumplida es la reducción de brechas censales por empadronamiento de las Unidades Locales de Focalización.

Este Incumplimiento de Metas ha permitido que las Municipalidades no puedan acceder a mayores recursos, lo cual no ha permitido el logro de los objetivos institucionales, afectando la calidad de servicios a los administrados

3.2. Análisis Organizacional

3.2.1. La Organización

Las entidades materia de estudio, son Gobiernos Locales básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de

participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Según el Decreto Supremo N° 002-2010-EF (El Peruano 12.01.2010), se aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Modernización Municipal. En dicha norma, en las Disposiciones Complementarias Finales realiza la clasificación del tipo de municipalidades, en el caso de las consideradas de Tipo B, que es materia de nuestro estudio, indica como criterio los siguientes:

- a) Sociales, demográficos y geoeconómicos
- b) Número de viviendas urbanas

En ese orden, por tales características de la revisión de los Reglamentos de Organización y Funciones de las cinco municipalidades Tipo B, contemplan una estructura similar:

- a) Órgano de Gobierno: Concejo Municipal.
- b) Órgano de Dirección: Alcaldía, Gerencia Municipal.
- c) Órgano de control y Defensa Judicial: Oficina de Control Institucional, Procuraduría.
- d) Órgano de Apoyo: Secretaria General, Oficina de Administración, Oficina de Contabilidad y Tesorería, Oficina de Logística
- e) Órgano de Línea: Gerencia de Desarrollo Urbano u Obras, Gerencia de Administración Tributaria, Gerencia de Servicios a la Comunidad, Seguridad Ciudadana.

3.2.2. Perfil Demográfico de las Tipo B

Los distritos de Alto Selva Alegre, Cayma, Miraflores, Socabaya y Yura, fueron las municipalidades que indistintamente cumplieron las metas establecidas en el Plan de Incentivos para el 2014-2017.

Alto Selva Alegre

Plan de Desarrollo Concertado Bicentenario 2012-2021 (2012). El Distrito de Alto Selva Alegre fue creado el 06 de noviembre de 1992 mediante Decreto Ley N° 25849.

Según el censo del 2017, el Instituto Nacional de Estadística (INEI) señala que la población en tal distrito es de 87 570 y se proyecta para el 2021 una población de 90 000 habitantes. La población femenina es ligeramente mayor.

La población que predomina es joven, 26% de la población son infantes, niños y adolescentes, mientras que el 30% son jóvenes. Asimismo, el 60% de la población femenina está en edad fértil.

Tal instrumento, menciona que la población que predomina es la de 15 a 64 años de edad que alcanza a las 49 154 personas (56,71%). De otro lado, lo que hoy es el distrito, éste experimentó un incremento significativo de su población desde inicios de los años '60, en que era habitado principalmente por obreros y personas de clase media, en una zona cercana al Cercado. Durante los años 70's y 80's se produjo un importante proceso de migración que definió el diseño urbanístico del nuevo distrito y la composición socio – económica de su población.

En cuanto a la densidad, para el 2007 Alto Selva Alegre después del cercado, es el más denso. Lo que muestra una tendencia que pone en riesgo áreas eriazas que requiere el distrito para su equipamiento comercial, industrial, y urbano planificado, así como áreas para parques zonales y recreativos al servicio de la ciudad de Arequipa.

Cayma

Plan de Desarrollo Concertado Bicentenario 2012-2021 (2012). El distrito de Cayma se crea políticamente conjuntamente a la primera Constitución del Perú el 12 de noviembre de 1823. Posteriormente a

través de la Ley N° 14698 del 8 de noviembre de 1963 eleva a la capital del distrito a la categoría de Villa.

Según el censo del 2017, el INEI señala que existe una población de 97 027 habitantes.

Cayma, se caracteriza por ser predominantemente joven, el 26,93% de la población es menor a 14 años, el segmento constituido entre 15 a 29 años es de 31.29%, mientras que la población entre 30 a 49 años está conformada por el 26,00%, para posteriormente reducirse en el segmento de 50 años a 15.77%.

Miraflores

Plan de Desarrollo Concertado 2014-2023 (2014). El distrito de Miraflores fue creado por la Ley N° 12634 del 02 de febrero de 1956 durante el gobierno de Manuel A. Odría.

La población asentada en el distrito se ha ido incrementando levemente en los últimos 40 años (6,571 personas en 35 años), tal como nos muestran los datos de los diferentes censos aplicados por el INEI. En el último año censal (2017), se determinó que en el distrito habitan 64 491 habitantes. En el distrito, en los últimos años se ha apostado en el distrito de proyectos inmobiliarios con viviendas verticales. Según la Municipalidad, entre el año 2010 y 2013 ha habido un incremento de 1,400 viviendas, estimándose un aumento aproximado de 5,000 habitantes al distrito.

Miraflores ha tenido una población inmigrante cercana a un quinto de su población (16.8% de inmigrantes). Los mayores niveles relativos de inmigración se concentran principalmente en tres distritos como Yanahuara, Santa Isabel de Sigua y Arequipa (que están entre el 25% y el 29% de población inmigrante en los últimos 5 años de acuerdo al censo del año 2007).

Los nuevos vecinos proveniente de Arequipa (57.9%), Puno (10%), Cusco (10%), Lima (9.5%), de entre estas cuatro regiones de procedencia suman el 90% de la población inmigrante en Miraflores.

Socabaya

Plan de Desarrollo Concertado 2009-2021 (2009). El distrito de Socabaya se creó el 03 de mayo de 1955 mediante la Ley N° 129301. El crecimiento poblacional en Socabaya ha sido acelerado durante las dos últimas décadas. En 1993, la población era de 39 288 habitantes. Para el 2007, ésta población llega a los 59 671 habitantes con una tasa de crecimiento de 3.2%. según el censo del 2017, éste distrito tiene una población de 67 082 pobladores.

La población de 0 a 24 años es la que predomina y representa el 45.29%; sigue en importancia la comprendida entre los 25 y 49 años, con 37.60%, luego la comprendida entre los 50 a 74 años, con 14.61%; y finalmente, la que va de 75 a más años, con tan sólo 2.5%. El recurso humano es joven. En cuanto al sexo, las mujeres representan el 51.13%, y los varones representan el 48.87%. En cuanto a la composición de la población por área urbana y rural. La Urbana representa el 99.32%.

La densidad poblacional en Socabaya es de 3,373 Hab/Km², que es alta, si comparamos con el departamento de Arequipa tiene 17 habitantes por kilómetro cuadrado, que es menor que el promedio nacional (20 hab./ km²).

Yura

Plan de Desarrollo Concertado 2015-2021 (2015). El distrito de Yura fue creado en el Gobierno de Manuel A. Odría mediante la Ley 120745 del 21 de febrero de 1954.

Según el último Censo Nacional del 2007, el distrito de Yura cuenta con una población de 16,020 habitantes, que representan el 1.85% del total de la población de la provincia de Arequipa, y el 1.39% de la población de la región. En el censo del 2013, la población era de 6,303 habitantes, observándose un crecimiento anual promedio de 6.8%. En ese orden, la proyección para el 2012 es de 22,260 habitantes.

Según el último censo (2017) en el distrito hay 24 294 pobladores.

La población por sexo, se registró que el 49,4% son hombres y el 50.6% son mujeres, lo que demuestra que la población femenina es ligeramente superior a la masculina, ésta tendencia también se aprecia a nivel provincial.

Finalmente, la población urbana representa el 92.3% y la población rural el 7.7%. Estos se ubican en tres sectores: Sector Centro de Yura, alrededor de la municipalidad, que comprende la estación, la Calera, Yura Viejo y Baños. Sector dedicado a la agricultura y ganadería, es decir la zona rural conformada por Pampa de Arrieros, Palca, Uyupampa, Quiscos y Matagayo. Sector de urbanizaciones, pueblos jóvenes y asentamientos humanos como Ciudad de Dios, Villa Florida, Las Canteras, La Pascana APIPA, Porvenir Yura.

3.2.3. Entorno Organizacional

Municipalidad de Alto Selva Alegre

Plan de Desarrollo Concertado Bicentenario 2012-2021 (2012). Alto Selva Alegre se desenvuelve dentro de una limitada inversión privada, lo que hace que el asistencialismo municipal sea muy dependiente. Asimismo, hay una limitada inversión pública debido a la reducción del canon minero.

En la jurisdicción del distrito no existen zonas específicas y determinadas para la iniciativa empresarial. Por lo cual, también

existen limitados y desarticulados establecimientos financieros, comerciales y productivos, con atención local. (MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO SELVA ALEGRE)

El distrito en mención se mantiene como un distrito dormitorio, es decir, sus pobladores salen del distrito para realizar actividades educativas, laborales, productivas, comerciales e industriales. Se ha identificado que la población económicamente activa - PEA del distrito capacitada y con estudios, están poco orientados a demandas del mercado.

Considerado un mal generalizado en la provincia de Arequipa, existen ocupaciones ilegales de terrenos no habilitados y generalmente inadecuados para asentamiento humano generan conflictos sociales y precariedad de la vivienda y servicios básicos. Situación que a su vez genera, el incremento de conflictos por la desatención de servicios básicos e incremento paulatino de inseguridad ciudadana. Tal situación genera también que el distrito mantenga una imagen de zona pobre e insegura.

En cuanto al desarrollo urbano, Alto Selva Alegre no existe mucha planificación y la existente no está articulada a procesos metropolitanos, por lo que se intensifican problemas residenciales y limitada integración vial interdistrital.

Considerada una de las principales potencialidades ambientales del distrito, el Valle de Chilina y el Parque de Las Rocas, éstas son desaprovechadas y vienen siendo vulneradas debido a la presión urbana e invasiones.

El distrito se desarrolla dentro de una limitada forestación, ampliación y mejora de las áreas verdes del distrito y estrategias para enfrentar

alto costo de mantenimiento, por lo que el distrito mantiene la imagen de una zona urbano marginal.

Municipalidad de Cayma

El Plan de Desarrollo Concertado del 2012 al 2021 (2011). Cayma pese a ser un distrito con mayor movimiento comerciales en la provincia de Arequipa, la inversión privada es mínima, al igual que la inversión pública, debido a la reducción del canon minero. (MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA)

Existen conflictos con la ciudadanía por la desatención en los servicios públicos y el incremento de la inseguridad ciudadana, que se encuentra vinculada a la exclusión de amplios sectores de la población en los procesos de modernización y desarrollo.

Cayma, es un distrito donde el desarrollo urbano no es planificado, lo que intensifica problemas residenciales y limitada integración vial interdistrital.

Miraflores

El Plan de Desarrollo Concertado 2014-2023 (2013) Miraflores es un distrito donde existe una limitada dinámica de la economía local, siendo un distrito dormitorio, por lo que los jóvenes poco capacitados se encuentren con desocupación laboral. Esto va único a que no hay espacios para desarrollar actividades técnico-productivas. (MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES)

El distrito tiene deficiencia de los servicios básicos y de transporte en las zonas altas, debido esto último a la infraestructura vial deteriorada, incremento de inseguridad ciudadana.

La inversión pública también es inexistente debido al recorte presupuestal del canon minero por bajos precios de los metales de exportación. La inversión privada es nula en el distrito.

Municipalidad de Socabaya

Plan de Desarrollo Concertado 2009 – 2021 (2008). Socabaya, es un distrito diversificado, con gran actividad agrícola minifundista, grandes extensiones de terrenos invadidas que generan informalidad, desorden e inseguridad ciudadana, poca presencia de inversión privada y pública, lo que genera que la mayoría de familias tenga limitado acceso a los medios de producción. (MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SOCABAYA)

No existe planificación, lo que se muestra en la insuficiente infraestructura y equipamiento para el desarrollo de las actividades económicas. Situación que se agrava con las dificultades de acceso al financiamiento de las actividades productivas.

Socabaya es un distrito donde no hay asociatividad. Hay altos índices de morosidad contributiva y la población es poco participativa y no hay liderazgo.

Existencia de Inseguridad ciudadana, así como altos índices de pobreza y vulnerabilidad social debido a la falta de oportunidades de trabajo. Es un distrito acostumbrado a la generalización del paternalismo y el asistencialismo como medio de vida.

Municipalidad de Yura

Plan de Desarrollo Concertado 2015-2021 (2014). Yura es un distrito caracterizado por la poca planificación y la gran cantidad de invasiones en los terrenos de propiedad del Estado, lo que genera informalidad, inexistente prestación de servicios. (MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YURA)

No hay inversión pública debido a la reducción de las transferencias por canon minero. Tampoco hay inversión privada. Tampoco hay compromiso de la población para con su municipalidad. La población incumple las normas tributarias y obligaciones municipales.

La informalidad descrita también se genera porque la población emigrante se ubica en zonas de riesgo según lo establecido en el Plan de Desarrollo Metropolitano de la provincia de Arequipa. La migración de población joven genera inseguridad ciudadana, delincuencia, pandillaje.

Características Comunes

Resaltamos algunas de las caracteriza comunes y diferentes de nuestras unidades de estudios:

- Son distritos de población básicamente urbana, la presencia de un sector rural es mínima.
- Cayma, Socabaya, Alto Selva Alegre, Miraflores el 90% en promedio cuenta con implementación de los servicios básicos agua y desagüe, mientras que Yura la cobertura de estos servicios es de 50%
- El Problema en inseguridad ciudadana es común en los sectores.
- En los distritos de Cayma, Socabaya, Alto Selva Alegre, Miraflores tiene un equipamiento urbano común pistas asfaltadas en promedio del 70%, postas médicas implementadas con una media de 80% mientras que Yura la cobertura de estos servicios es de básica.
- Son distritos donde la planificación es deficiente y la gran presencia de invasiones genera poco desarrollo urbano y no exista inversión en infraestructura vial.
- Institucionalmente son municipalidades con más de 70 años de funcionamiento, excepto Alto Selva Alegre que tiene 20 años de vida institucional.

- En los distritos de Cayma, Socabaya, Alto Selva Alegre, Miraflores la Institución Municipal alberga un promedio de 300 trabajadores, Yura no concentra más de 70 servidores civiles.

3.3. Análisis de Stakeholders

Con el propósito de analizar y jerarquizar de manera sistemática información referente a aquellas, organizaciones que tienen impacto en la implementación del cumplimiento de las Meta, señalamos que para el cumplimiento de metas del Programa de Incentivos los Ministerios y órganos estatales que intervinieron diferentes Ministerios, Contraloría General de la República, quienes emiten instructivos emiten los instructivos y despeñan el siguiente rol.

- La asistencia técnica es entendida como un proceso planificado y articulado que combina tres modalidades (Asesoría, Materiales Educativos y Capacitación) para asegurar que las municipalidades cuenten con los conocimientos y herramientas que requieren para el cumplimiento de las metas del PI:
- Asesoría: Es la asistencia mediante la sugerencia y opinión especializada, intercambia conocimientos y orienta técnicamente a las municipalidades que la solicitan en los temas vinculados al cumplimiento de la meta del PI. Se ofrece asesoría a distancia y asesoría presencial.
- Materiales Educativos: Son aquellos utilizados en el proceso enseñanza aprendizaje con el objetivo de ampliar contenidos, facilitar la puesta en práctica y fomentar el intercambio de experiencias. Por ejemplo: guías, manuales, lineamientos, videos, entre otros.
- Capacitación: Es definida como un proceso continuo de enseñanza y aprendizaje que busca generar o mejorar las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) de las personas para realizar adecuadamente sus funciones. Se puede ofrecer capacitación informativa o formativa.

Capítulo IV

La Formulación

4.1. Enfoque del Análisis de Alternativas

En el concepto coloquial de “análisis de alternativas”, se refiere a la identificación de uno o más medios que representan estrategias para dar solución a la problemática abordada, estudiando aquellas que representan estrategias viables para inferir en una problemática y resolver un problema.

Por la naturaleza de la investigación, se realizó un análisis de políticas, acciones, estrategias, productos, resultados a los que hemos denominado factores de éxito dentro de la propuesta metodológica para el análisis de políticas públicas planteado por Eugene Bardach (2015) que establece:

Primero, el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de ciudadanos.

Segundo, los procesos y resultados involucren a otros profesionales e individuos interesados; se lleva a cabo como un trabajo en equipo. Así el autor esquematiza el análisis en pasos:

1. Definición del problema. En estos casos, siempre es útil examinar la situación particular con ayuda de las herramientas que nos proporciona la visión de las “fallas de mercado”.

Desde este enfoque solo mencionaremos, como la incorporación de recursos presupuestales en cinco entidades, han permitido intervenciones eficientes del Estado, que aminoran el impacto negativo en la economía local de los fallos del mercado, desde una incorporación de S/ 77 584 672 durante el periodo 2014-2017, que ha permitido las siguientes intervenciones del Estado.

Tabla 8*Inversión presupuestal del PI en Alto Selva Alegre*

Categoría Presupuestal	2017	2016	2015	2014
0001: Programa Articulado Nutricional	1,000	-		
0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la Seguridad Ciudadana.	446,621	436,293	401,158	182,892.00
0036: Gestión Integral de residuos solidos	3,003,642	1,745,449	1,186,509	764,531.00
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	57,653	210,023	38,368	
0073: Programa para la generación del empleo Social Inclusivo - Trabaja Perú	-	6,340	31,811	
0082: Programa Nacional de Saneamiento urbano	2,665	-		
0101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	216,929	263,238	87,328	
0138: Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte	750	9,400		
0142: Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados	30,752	19,912		
9001: Acciones centrales	159,207	1,252,629	1,096,006	538,405.00
9002:Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	4,173,168	12,584,392	1,402,450	17,443
	8,092,387	16,527,676	4,243,630	1,503,271

Fuente: MEF, 2018

De lo descrito, el dinero percibido ha servido en la institucionalidad y ciudadanía, esto ayuda a que la gente mejore su calidad de vida.

En el caso de la Municipalidad de Cayma, ésta ha cumplido en tres años.

Tabla 9*Inversión presupuestal del PI en Cayma*

Categoría Presupuestal	2017	2016	2015	2014
0001: Programa articulado nutricional	22,100	-	-	-
0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	276,638	768,228	366,437	464,432
0036: Gestión integral de residuos solidos	408,543	897,344	349,436	193,877
0061: Reducción del costo, tiempo e inseguridad vial en el sistema de transporte terrestre	-	-	65	41,828

Categoría Presupuestal	2017	2016	2015	2014
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	244,670	169,865	79,032	11,250
0082: Programa nacional de saneamiento urbano			797,900	3,500
0101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	51,217	53,195	65,324	8,225
0108: Mejoramiento integral de barrios			1,557,387	9,000
0138: Reducción del costo, tiempo e inseguridad en el sistema de transporte	12,615	-	-	-
9001: Acciones centrales	51,048	3,260	310,581	383,543
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en Productos	1,076,739	835,616	1,772,436	938,216
	<u>2,143,570</u>	<u>2,727,508</u>	<u>5,298,598</u>	<u>2,053,871</u>

Fuente: MEF, 2018

Miraflores, en el periodo de estudio, cumplió las metas sólo un año.

Tabla 10

Inversión presupuestal del PI en Miraflores

Categoría Presupuestal	2017	2016	2015	2014
0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	3,903,322	586,457	95,955	98,380
0036: Gestión integral de residuos sólidos	4,596,273	2,509,695	235,002	91,256
0041: Mejora de la inocuidad agroalimentaria	11,360	-	-	-
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	-	37,726	25,773	21,000
0101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	87,420	43,174	43,512	-
0142: Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados	30,794	8,155	-	-
9001: Acciones centrales	3,800	134,817	5,982	28,365
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	637,211	430,932	255,307	130,172
	<u>9,270,180</u>	<u>3,750,956</u>	<u>661,531</u>	<u>369,173</u>

Fuente: MEF, 2018

Seguidamente, se expresa la inversión presupuestal realizada por la Municipalidad Distrital de Socabaya.

Tabla 11*Inversión presupuestal del PI en Socabaya*

Categoría Presupuestal	2017	2016	2015	2014
0001: Programa articulado nutricional	-	35,279	-	-
0030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana	119,999	17,605	57,560	349,641
0036: Gestión integral de residuos solidos	122,260	106,110	146,563	285,417
0041: Mejora de la inocuidad agroalimentaria	11,080	-	-	-
0068: Reducción de vulnerabilidad y atención de emergencias por desastres	58,463	-	-	-
0101: Incremento de la práctica de actividades físicas, deportivas y recreativas en la población peruana	121,933	44,848	52,852	-
0108: Mejoramiento integral de barrios	948,659	-	7,650	-
0142: Acceso de personas adultas mayores a servicios Especializados	24,987	-	-	-
9001: Acciones centrales	82,533	46,549	36,994	167,148
9002: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	340,807	305,446	148,277	367,510
	1,830,721	555,837	449,896	1,169,716

Fuente: MEF, 2018

2. Obtención de información. En el análisis de políticas, se emplea dos actividades: pensar y obtener datos para convertirlos en “información”. Para esto se ha evaluado el problema que se está tratando de definir, para el caso en particular se ha centralizado que estas municipalidades tienen muchas demandas y escasos recursos, a pesar de las transferencias del Gobierno Nacional.

Además, mencionamos que las características particulares de la situación concreta trascienden a que las unidades de investigación son gobiernos locales que se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, es decir, cuentan con el soporte normativo estable y homogéneo. La construcción de alternativas que comienza en lo general y termine en lo particular, en las primeras etapas del análisis, se ha realizado con una visión muy comprehensiva. Luego se ha efectuado una revisión de las fuentes más comunes del cambio “natural” en el ambiente de la política pública. Pero las políticas de

gerenciar la entidad municipal es diferente como se evidencia en la siguiente tabla:

Tabla 12

Políticas de gerencia las municipalidades

Municipalidad	ASA	CAYMA	MIRAFLORES	SOCABAYA	YURA
Identificación de Puntos Críticos	X	X	X	X	X
Usa el Sistema de Planeamiento	X	X	X	X	
Sistema de evaluación	X	X	X		
Gestión por resultados	X	X	X	X	
Inicio en la Gestión Por Procesos	X	X	X	X	X
Priorización de Recursos para el PI	X	X	X	X	X
Toma de decisiones bajo el Principio de segregación de funciones	X	X	X	X	X
Liderazgo efectivo del Alcalde	X	X	X	X	X
Políticas de gestión del Talento Humano	X	X	X	X	X
Fortalecimiento de la Figura del Coordinador	X	X	X	X	X
Mecanismo de Coordinación Interna	X	X	X	X	X

Fuente: Encuestas

4.2. Análisis Causal de la Gestión

El incremento de demandas ciudadanas, aumento de insatisfacción de la población con la democracia, con el sistema político, con sus instituciones, con la calidad de los servicios, ponen en riesgo el crecimiento económico de la región, que se ha establecido de un nuevo paradigma de la gestión pública, nombrado como nueva gestión pública (NGP) implica, según estudios científicos superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas y la crisis de la administración pública.

Chica Vélez, (2011), plantea como esta nueva racionalidad administrativa se ha construido desde un enfoque privado lucrativo, que emerge de la economía, y más particularmente del pensamiento económico neoclásico, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad, siendo la

consecuencia de los desarrollos históricos de diversas disciplinas que han participado en el estudio de las organizaciones

La relación causal se realiza dentro del enfoque de paradigma administrativo centra su acción en la satisfacción del ciudadano, lo cual implica un tipo de racionalidad político-administrativa, orientada al éxito (Feffer, 2000), que le da una gran relevancia a los principios de competitividad y de eficiencia (Ménard, 1997)., como lo señala Chica Velez, en el texto citado, implica, desde la perspectiva de autores como Bresser y Osborne, superar el burocratismo, al cual se le asigna la responsabilidad de los problemas de ineficiencia de la gestión pública y la crisis de la Administración Pública. (Chica Velez, 2011) Esta postura se resume así:

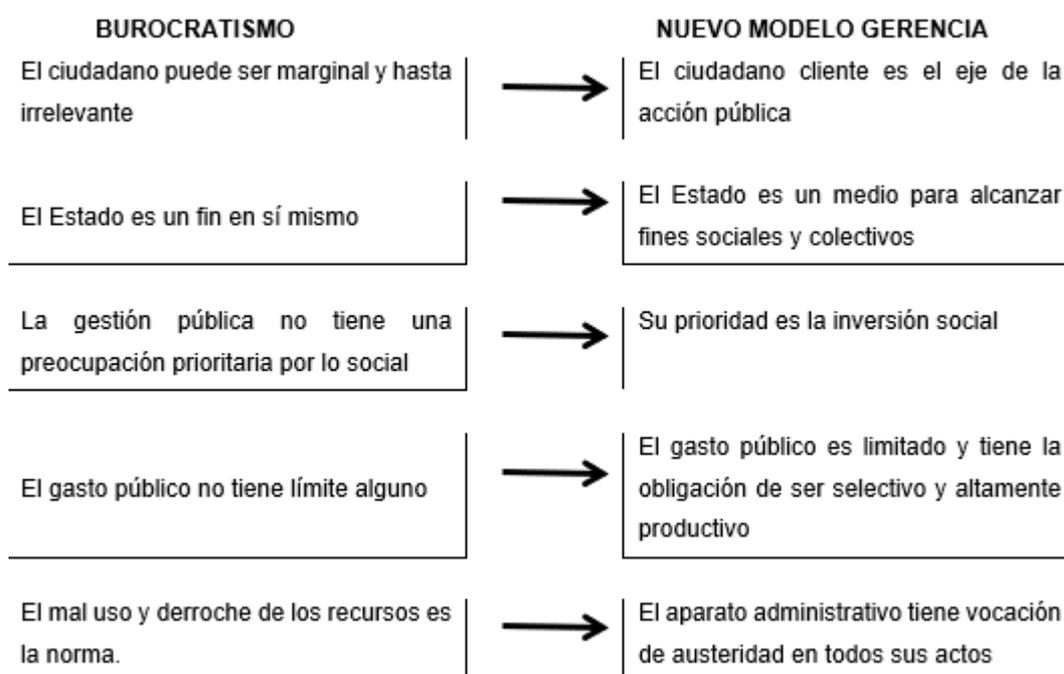


Figura 5. Comparativo Burocratismo – Nuevo Modelo

Fuente: Omar Guerrero (2002), Administración Pública

Las gestiones municipales estudiadas han obtenido el bono adicional al menos una vez. Por lo que, han visto el Programa de Incentivos Municipales como una oportunidad para el acceso a mayores recursos.

Aquellas que vienen cumpliendo de manera sostenida este programa plantean este instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), como una oportunidad para lograr la mejora continua, obtener mayores recursos y ampliar la cobertura de sus servicios.

Con el propósito de documentar las experiencias hemos centralizado algunas buenas prácticas que ha permitido estos logros, discrecionando los factores que ha promovido estos logros.

Incremento de sus Recursos Financieros

Durante los Periodos estudiados, la provincia de Arequipa tuvo recursos adicionales por un monto de S/ 77 584 672 millones de soles, como se evidencia en la tabla.

Tabla 13

Incremento Presupuestal en las municipalidades que cumplieron el PI

Municipalidades	2014			2015			2016			2017		
	PIA	PI	% PIA	PIA	PI	% PIA	PIA	PI	% PIA	PIA	PI	% PIA
ASA	20,430,830	7,861,354	38	19,250,900	21,824,108	11	15,388,507	3,038,720	20	21,371,534	3,352,408	16
Cayma	33,413,208	8,676,051	26	30,101,346	471,941	2	25,211,202	3,252,864	13	33,189,717	3,616,327	11
Miraflores	15,455,326	459,014	3	64,904,973	17,811,352	27	11,217,324	411,970	4	15,935,878	411,895	3
Socabaya	22,095,294	610,588	3	13,034,392	465,878	4	16,986,510	2,921,274	17	24,997,259	3,310,645	13
Yura	24,255,172	211,814	1	20,504,887	261,630	1	13,077,584	1,919,539	15	20,258,275	336,746	2

Fuente: Consulta Amigable del MEF – Aplicativo Programa de Incentivos, 2018.

La tabla proyectada, detalla que, en el 2014, Alto Selva Alegre por cumplir las metas, más el bono adicional representan el 38% de su Presupuesto Institucional de Apertura – PIA para tal año. Entre tanto, en el caso de Cayma, el cumplimiento de metas representa en su PIA el 26%. Por su parte, las otras tres municipalidades (Miraflores, Socabaya y Yura) que posteriormente cumplieron, solo representó el 3 y 1 por ciento de su PIA.

En el 2015, se presenta una particularidad, el haber cumplido las metas y recibido el bono adicional, para Alto Selva Alegre representó en dos millones más su PIA. Otra municipalidad que cumplió las metas fue Miraflores, incentivo financiero que representa el 27% de su PIA para tal año. En el caso de las otras tres municipalidades materia de estudio solo llegó a representar como máximo un 4% de su PIA por haber cumplido.

En el 2016, de las 5 municipalidades, 4 fueron las que cumplieron las metas. Logro que ha asegurado entre el 15 al 20% de su PIA para tal año.

Finalmente, en el 2017, de las cinco municipalidades, 3 fueron las que cumplieron. Alto Selva Alegre, Cayma y Socabaya. En el caso de la primera, haber cumplido y recibido tal incentivo financiero representó el 16% de su PIA. En el caso de la segunda, representó el 11%, mientras que en la última representó el 13%.

Cabe hacer presente que, del periodo de investigación, la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre cumplió en todos los años, siendo la única municipalidad a nivel nacional en mantener tal sostenibilidad y cumplimiento en el Programa de Incentivos. Similar accionar, tiene la Municipalidad Distrital de Cayma, quienes, en los 4 años de estudio, cumplieron solo en tres. Cabe hacer notar, pero en un menor rango de tales años, en dos consecutivos (2016-2017) la municipalidad de Socabaya cumplió las metas respectivas.

De manera porcentual, en el 2014, de las 16 municipalidades tipo B (100%), sólo dos municipalidades cumplieron las metas, lo que representan el 12.5%, mientras que las 14 municipalidades que incumplieron representan el 87.5%.

Por su parte en el 2015, también son 16 municipalidades Tipo B en la provincia de Arequipa participen del Programa de Incentivos, las mismas que representan el 100%, de lo cual, al ser sólo dos municipalidades la que cumplieron las metas, representan el 12.5%, mientras que las 14 municipalidades que incumplieron representan el 87.5%.

En tanto, en el 2016, de las 16 municipalidades Tipo B, cuatro cumplieron las metas, siendo este número porcentualmente el 31.25% del 100%. En tanto, las 12 municipalidades que no lo hicieron, representa 68.75%.

Finalmente, en el 2017, sólo cumplieron dos municipalidades, las que representan el 12.5%, mientras que las 14 municipalidades que incumplieron representan el 87.5%.

A mayor detalle, en el tiempo de estudio la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre, ha obtenido los siguientes recursos por el cumplimiento de metas y por el bono adicional.

Tabla 14

Logros económicos de Alto Selva Alegre por cumplimiento del PI

	2014		2015		2016		2017	
	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono
AS	865,93	6,995,41	885,89	20,938,21	808,00	2,230,71	813,69	2,538,73
A	8	6	6	2	4	6	9	9

Fuente: MEF, 2018

En todo el periodo de estudio Alto Selva Alegre, ha recibido por el cumplimiento de metas: S/ 3,373,537 soles. Entre tanto, por el bono adicional al 100% en los cuatro años es de: S/ 32,703,083 soles.

Como se aprecia, el cumplimiento de metas, es una alternativa de poder obtener ingresos que directamente van en beneficio de los ciudadanos del distrito de Alto Selva Alegre.

Tabla 15

Logros económicos de Cayma por cumplimiento del PI

	2014		2015		2016		2017	
	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono
Cayma	963,614	7,712,437	-	-	918,058	2,334.806	930,480	2,685,847

Fuente: MEF, 2018

De la tabla formulada, Cayma recibió por el cumplimiento de metas S/ 2 812,152. Entre tanto por el bono adicional recibió S/ 12,733,090 soles.

Tabla 16

Logros económicos de Socabaya por cumplimiento del PI

	2014		2015		2016		2017	
	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono
Socabaya	-	-	-	-	785,828	2,135.446	802,821	2,507,824

Fuente: MEF, 2018

Socabaya recibió en el 2016 – 2017 la suma de S/ 1 588,649. Entre tanto, por el bono adicional recibió S/ 4,643,270 soles.

Tabla 17

Logros económicos de Miraflores por cumplimiento del PI

	2014		2015		2016		2017	
	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono
Miraflores	-	-	579,138	17,232,214	-	-	-	-

Fuente: MEF, 2018

Miraflores sólo en el 2015, cumplió las metas, mérito que le ha sido acreedor a recibir S/ 579,138 soles. Mientras que por el bono recibió S/ 17,232,214 soles.

Tabla 18

Logros económicos de Yura por cumplimiento del PI

	2014		2015		2016		2017	
	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono	Monto	Bono
Yura	-	-	-	-	414,080	1,505,451	-	-

Fuente: MEF, 2018

Yura sólo en el 2016 cumplió las metas, percibiendo por ello S/ 414,088 soles. Por el bono adicional recibió S/ 1,505,451 soles.

De lo expresado, queda evidenciado que el Programa de Incentivos es un mecanismo que tiene dos grandes beneficios, con el cumplimiento de meta

se genera una auto sostenibilidad financiera, así como el mejoramiento continuo institucional.

Estas 5 municipalidades en el cumplimiento de las metas en el periodo de estudio han recibido un monto de S/ 77,584,672 soles.

Resaltar, que en el 2014, de las Municipalidades Tipo B a nivel nacional, sólo 10 cumplieron con las mismas. En el 2015, fueron cuatro, mientras que en el 2016 fueron 21. Finalmente, en el 2017 fueron 14.

Tabla 19

Municipalidades a nivel local que no cumplieron las metas PI (2014 – 2018)

	2014	2015	2016	2017
	No cumplió	No cumplió	No cumplió	No cumplió
Arequipa	x	x	x	x
Alto Selva Alegre	-	-	-	-
Cayma	-	-	-	x
Cerro Colorado	x	x	x	x
Characato	x	x	x	x
Chiguata	x	x	x	x
J. Hunter	x	x	x	x
La Joya	x	x	x	x
Mariano Melgar	x	x	x	x
Miraflores	x	-	x	x
Paucarpata	x	x	x	x
Sabandia	x	x	x	x
Sachaca	x	x	x	x
Socabaya	x	x	-	-
Tiabaya	x	x	x	x
Yanahuara	x	x	x	x
Yura	x	x	-	x

Fuente: MEF, 2018

Tabla 20

Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2014

Departamento	Provincia	Distrito
Arequipa	Arequipa	Alto Selva Alegre
Arequipa	Arequipa	Cayma
Cusco	Cusco	Cusco
Huancavelica	Huancavelica	Huancavelica
Lambayeque	Ferreñafe	Ferreñafe

Departamento	Provincia	Distrito
Lima	Barranca	Barranca
Moquegua	Mariscal Nieto	Moquegua
Puno	El Collao	Ilave
Puno	Melgar	Ayaviri
Apurímac	Abancay	Tamburco

Fuente: Resolución Directoral N° 022-2015-EF/50.01, 2015

Tabla 21

Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2015

Departamento	Provincia	Distrito
Arequipa	Arequipa	Alto Selva Alegre
Arequipa	Arequipa	Cayma
Callao	Callao	Bellavista
San Martín	San Martín	Tarapoto

Fuente: Resolución Directoral N° 022-2015-EF/50.01, 2015

Tabla 22

Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2016

Departamento	Provincia	Distrito
Arequipa	Arequipa	Alto Selva Alegre
Arequipa	Arequipa	Cayma
Arequipa	Arequipa	Socabaya
Arequipa	Arequipa	Yura
Amazonas	Utcubamba	Bagua Grande
Lambayeque	Chiclayo	Pomalca
Callao	Callao	Bellavista
Ica	Chincha	Chincha Alta
Huanuco	Huanuco	Amarilis
Cajamarca	Jaen	Jaen
Lima	Huaura	Hualmay
Junin	Jauja	Sausa
Piura	Piura	La Unión
La Libertad	Trujillo	Huanchaco
San Martín	San Martín	Tarapoto
Lima	Huaura	Huacho
Callao	Callao	Ventanilla
Piura	Morropón	Chulucanas
Ancash	Santa	Santa
San Martín	San Martín	La Banda de Shilcayo
Ica	Chincha	Alto Laran

Fuente: Resolución Directoral N° 026-2016-EF/50.01, 2016. (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 332-2014-EF, 2015)

Tabla 23*Municipalidades a nivel nacional que cumplieron las Metas del 2017*

Departamento	Provincia	Distrito
Arequipa	Arequipa	Alto Selva Alegre
Arequipa	Arequipa	Cayma
Arequipa	Arequipa	Socabaya
San Martín	Rioja	Rioja
Lima	Huaral	Chancay
Cajamarca	Jaen	Jaen
La Libertad	Sánchez Carrión	Huamachuco
Lambayeque	Chiclayo	Pomalca
Piura	Sullana	Marcavelica
Loreto	Maynas	San Juan Bautista
Junín	Jauja	Jauja
Callao	Callao	Ventanilla
Ancash	Santa	Santa
Lima	Barranca	Barranca

Fuente: Resolución Directoral N° 022-2017-EF/50.01, 2017. (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 332-2014-EF, 2015)

De los cuadros señalados, se tiene un primer análisis, la provincia a nivel nacional que cuenta con mayor cantidad de sus distritos que hayan cumplido las metas en el periodo de estudio, es la de Arequipa, con 5 municipalidades. En segundo orden, se encuentra la Provincia Constitucional del Callao con 2 municipalidades: Bellavista y Ventanilla. También se destaca la presencia de dos municipalidades de la provincia de Chincha.

Otro aspecto muy importante de los datos graficados es, la presencia en los cuatros años de estudio de la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre y en un menor escalón la Municipalidad Distrital de Cayma, entidad que cumplió en tres años, y posteriormente la Municipalidad Distrital de Socabaya, que hace su presencia en el 2016 y 2017. Finalmente, las Municipalidades de Miraflores y Yura en el 2015 y 2016 respectivamente.

Sin lugar a dudas, la provincia de Arequipa en cuanto a las municipalidades Tipo B, viene liderando el cumplimiento de metas en el nivel nacional, este análisis cuantitativo y su trascendencia nacional constituye un factor de

preminencia que se sitúa como el propósito de la investigación, al particularizar situaciones institucionales que trascienden este logro.

Estas municipalidades no solo han incrementado sus recursos a través de esquema de incentivos, monetario y no monetario, vinculado al cumplimiento de metas en un periodo determinado, también en el diseño del cumplimiento de las metas ha mejorado procesos para la recaudación tributaria, lo cual les ha permitido ampliar la auto sostenibilidad financiera incrementado la recaudación de sus tributos básicamente del impuesto al patrimonio predial en un orden de 80% en aquellos municipios que cumplen la meta de marea sostenida y en un 15%, en aquellos que ha obtenido el bono por única vez.

Capítulo V

Propuesta de Implementación

5.1. Identificación de Recursos Críticos

Como se ha establecido, existen características comunes en las Municipalidades materia de estudio, como población, carencias, necesidades y potencialidades. Alguno de estos aspectos, han permitido que durante la construcción de la política pública para el cumplimiento de las Metas del Programa de Incentivos encuentren puntos críticos comunes, que muchas de ellas han sabido superar y otras no.

Uno de los problemas comunes en las Municipalidades es el descrédito de la burocracia pública en los tiempos actuales, esta percepción es generalizada, y ha afectado la legitimidad y el accionar de estos gobiernos locales, lo cual ha puesto en riesgo el cumplimiento de Metas del Programa de Incentivos, sobre todo la referida a la recaudación tributaria (Meta sostenida en los 4 años de estudio).

El ideal de mantener un cuerpo de funcionarios neutro y altamente profesionalizado y que además sea “estable” que sirva con eficiencia a la política y que es democráticamente controlado por ella, reedita la “separación” según lo establecido además por la escuela weberiana en relación con el hiperpoder del aparato administrativo y tras el incumplimiento de la promesa de su eficiencia, es otro de los nudos críticos de las municipalidades que no han cumplido de manera sostenida con las metas del Programa de Incentivos, como Cayma, Miraflores, Socabaya. El disminuir el poder del servicio civil para hacer el aparato del Estado responsivo a la dirección política y retornar a las raíces de los sistemas Westminster, a través de la NGP, fue una de las intenciones que más poderosamente estuvo presente en las reformas administrativas emprendidas en la década de 1980 por el Reino Unido, Nueva

Zelanda y Australia (Aucoin, 1995). Y que hoy en los resultados de gestión de estas municipalidades se constituyen en sustento de esta teoría.

Otro de los factores identificados supone la sucesión de acontecimientos se objetivan en el día a día de la vida de las organizaciones, desde la realización de un paneo de los espacios organizacionales reconocidas como “espacios de producción de bienes, servicios y regulaciones que se realiza dentro de fronteras institucionales bien definidas, mediante procesos de producción y negociación” Matus (1997:126) Para el autor, el proceso de producción en una organización es como un iceberg, “hay una parte visible y otra oculta”. Estos procesos que, están ocultos tras los más visibles son vitales para la gestión institucional porque nada ocurre sin ellos. La forma de abordaje de estos ha sido un factor determinante para el cumplimiento de Metas del Programa de Incentivos como se evidencia en el gráfico.

En este acápite comprenderemos cual es el desempeño de estas instituciones, que han desarrollado para lograr construir logros institucionales que han trascendido en la región incorporando recursos presupuestales a la provincia.

Tabla 24

Factores de éxito que desarrollaron las Municipalidades

Municipalidad	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
Determinación	X	X	X	X	X
Usa el Sistema de Planeamiento	X	X	X	X	-
Sistema de evaluación	X	X	X	-	-
Gestión por Resultados	X	X	X	X	-
Inicio en la Gestión por Procesos	X	X	X	X	X
Priorización de Recursos para el PI	X	X	X	X	X
Toma de decisiones bajo el principio de segregación de funciones	X	X	X	X	X
Liderazgo efectivo del Alcalde	X	X	X	X	X
Políticas de gestión del Talento Humano	X	X	X	X	X
Fortalecimiento de la Figura del Coordinador	X	X	X	X	X
Mecanismo de coordinación interna	X	X	X	X	X

Fuente: Encuesta de recolección de datos

5.2. Arquitectura de la Propuesta de Éxito

La gerencia pública moderna en 05 municipios de la provincia de Arequipa, en un periodo de 04 años no sólo ha permitido mejoras de gestión, sino la obtención de recursos adicionales por un monto de S/ 77 584 672 millones de soles, lo cual ha viabilizado la generación de valor público y el fortalecimiento institucional. El análisis de estos factores que reconocemos como experiencias de éxito de estas Municipalidades a través de la investigación descriptiva, identificando técnicas como la encuesta, agrupamos por áreas temáticas aquellos factores que han permitido el cumplimiento de metas en estas organizaciones.

5.2.1. Gestión del Talento Humano.

Las Municipalidades han realizado procesos que les han permitido reconocer el capital humano y fortalecer sus capacidades con un impacto positivo en el clima laboral.

En un escenario ideal, una política pública efectiva de gestión del capital humano, se debe enfocar en ofrecer y crear un balance entre tres clases de recompensas extrínsecas: compensación total, seguridad en el empleo y motivación al servicio público (*Pág.3 Gestión estratégica del talento humano en el sector público: estado del arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso colombiano Pedro Pablo Sanabria Pulido compilador*) (Sanabria, 2015) (Ospina Bozzi, 2001).

La seguridad en el empleo y motivación al servicio público, han sido un elemento común encontrado en las municipalidades estudiadas, sobretodo en Alto Selva Alegre.

Dentro de esta línea de trabajo, se ha fortalecido la presencia del coordinador, esta es una figura planteada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Las entidades han designado a un servidor de la municipalidad reconocido mediante Resolución de Alcaldía, cuya

función es coordinar con las distintas áreas de la municipalidad las acciones necesarias para dar cumplimiento a las metas del Programa, respetando el perfil establecido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Así el Coordinador del PI de la municipalidad, es un servidor nombrado con capacidad de comunicar, coordinar y gestionar con las diversas autoridades y áreas responsables del cumplimiento de las metas establecidas, así también se ha evitado la rotación de coordinador y del personal vinculado al cumplimiento de las Metas.

Dentro de los factores causales de esta área temática se puede identificar complementariamente los siguientes componentes:

Tabla 25

Análisis de asistencia al taller de presentación de metas periodo 2014-2017

Taller de Presentación de Metas	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	X	ND	X	X	ND
2015	X	X	X	ND	ND
2016	X	X	X	X	X
2017	X	X	X	ND	X

Fuente: Encuesta de recolección de datos

El reporte evidencio, cuantas de las Municipalidades estudiadas asistieron a todas las capacitaciones convocadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, dentro de las que resalta Alto Selva Alegre. Dicha municipalidad asistió a todas las capacitaciones a través de su coordinador, de la misma manera Miraflores lo hace a través del Gerente Municipal. La categoría ND advierte que la entidad no ha documentado esta acción.

En la conclusión podemos anotar que los coordinadores consideran la capacitación como un proceso educativo a corto plazo, el cual utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado a través del cual el personal administrativo de una empresa u organización,

por ejemplo, adquirirá los conocimientos y las habilidades técnicas necesarias para acrecentar su eficacia en el logro de las metas que se haya propuesto la organización en la cual se desempeña

Tabla 26

Análisis de asistencia a capacitaciones de Metas periodo 2014-2017

Taller de Presentación de Metas	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014 (14)	X	ND	X	X	X
2015 (11)	X	ND	ND	ND	X
2016 (10)	X	X	ND	X	X
2017 (13)	X	X	X	ND	X

Fuente: Encuesta de recolección de datos

De la lectura de las tablas podemos identificar hechos concretos en la gestión del talento como son:

- Organización y planificación del trabajo de cada responsable de Meta y el equipo.
- Gestión y optimización de los recursos existentes en las entidades
- Gestión de relaciones externas con otros niveles de Gobiernos incluidos en procesos de cumplimiento de metas.
- Obtención de objetivos y resultados que mejoren la imagen de la Municipalidad y que contribuyan a la mejora de la gobernabilidad que la diferencien de otros.

Presencia de Liderazgo. La existencia de una iniciativa de transformación a muy alto nivel por parte de esta Municipalidades, por encima de los ciclos políticos ha tenido impacto positivo

Tabla 27

Análisis de reuniones con la participación del Alcalde capacitaciones de metas periodo 2014-2017

Distrito Años	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	X	ND	X	ND	ND
2015	X	ND	ND	x	ND

Distrito Años	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2016	X	X	ND	X	ND
2017	X	X	X	ND	X

Fuente: Encuesta de recolección de datos

Tabla 28

Análisis de resultados de la participación del Alcalde en coordinaciones

Resultados	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
Conformación de Equipo Técnico	X	ND	ND	ND	ND
Capacitación a la alta dirección	X	ND	ND	x	ND
Declaratoria de prioritario y de alto interés municipal	X	ND	ND	ND	ND

Fuente: Encuesta de recolección de datos

De manera concluyente en este acápite podemos denotar aspectos puntuales del ejercicio de liderazgo en el cumplimiento de metas:

- Compromiso total hacia una causa es esencial para lograr el éxito en ella.
- La segunda está relacionada con innovar, romper las creencias establecidas como base para lograr un cambio.
- Tener resiliencia ante situaciones adversas, así como tener habilidades para una comunicación asertiva.

Formación de Competencias por cada una de la Metas. La capacitación del personal (vinculado al cumplimiento de Metas) en las municipalidades ha sido un factor de éxito de fácil identificación, pues en todas las entidades ha sido considerado que la capacitación tiene como propósitos, tanto el desarrollo y realización personal y profesional del funcionario, como el fortalecimiento de la organización para el logro de sus objetivos.

Tabla 29

Tablas análisis de capacitaciones otorgadas por el MEF e Instancias que evalúan metas

Numero de Capacitaciones	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	14	14	14	14	14
2015	11	11	11	11	11
2016	10	10	10	10	10
2017	13	13	13	13	13

Fuente: Consulta Amigable del MEF – Aplicativo Programa de Incentivos, 2018

Tabla 30

Tablas análisis de asistencia a aapacitaciones

	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	14	NR	NR	NR	NR
2015	11	NR	NR	NR	NR
2016	10	10	NR	NR	NR
2017	13	13	NR	NR	NR

Fuente: Consulta Amigable del MEF – Aplicativo Programa de Incentivos, 2018

Uso adecuado de las Tecnologías de Información

Como elemento articulador de la gestión que facilita el cumplimiento de objetivos, desde el uso adecuado de los aplicativos nominados como actividades para el cumplimiento de Metas. Además, el uso de las Tecnologías de la Información permite cumplir con otro de los objetivos de la política de modernización del Estado, que es la sostenibilidad, es decir, proteger y promover el adecuado aprovechamiento del medioambiente, este elemento ha sido común en las municipalidades que cumplieron.

Tabla 31

Tablas Uso de aplicativos Informáticos para el cumplimiento de Metas

Distrito Año	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	X	X	X	NR	NR
2015	X	X	X	X	NR
2016	X	X	X	X	NR
2017	X	X	NR	NR	NR

Fuente: Encuestas

5.2.2. Identificación de la Gestión por Procesos.

Aquellas actividades vinculadas al cumplimiento de las metas, desde un análisis de los instructivos emitidos por las instituciones se ha efectuado una adecuación institucional, teniendo en cuenta la metodología para la implementación de la gestión por procesos en las entidades de la administración pública en el marco del D.S N° 004-2013-PCM – Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública documentándose algunos procesos. (SECRETARIA DE GESTION PUBLICA DE LA PCM, 2018)

Las Municipalidades han identificado, procesos que, según la Secretaria de Gestión Pública, son definidos como una secuencia de actividades que transforman una entrada o insumo (una solicitud de un bien o un servicio) en una salida (la entrega del bien o el servicio), añadiéndole un valor en cada etapa de la cadena (mejores condiciones de calidad/precio, rapidez, facilidad, comodidad, entre otros).

Sin embargo, en cuatro Municipalidades no han documentado estas iniciativas, pero en la práctica la han implementado, lo cual ha facilitado el cumplimiento de Metas

Tabla 32

Tablas determinación de macro procesos para el cumplimiento de Metas

Numero de Capacitaciones	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	X	X	X	NR	NR
2015	X	NR	X	X	X
2016	X	X	X	X	NR
2017	X	X	NR	NR	NR

Fuente: Encuestas

Tabla 33*Tablas determinación de procesos para el cumplimiento de Metas*

Años	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
2014	X	X	X	X	NR
2015	X	NR	X	X	X
2016	X	X	X	X	NR
2017	X	X	NR	X	NR

Fuente: Encuestas

Tabla 34*Identificación de procesos consideradas por las municipalidades*

Municipalidad	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
Determinación de responsabilidades por cada meta	X	X	X	X	X
Formalización de tareas	X	X	X	X	X
Cronograma Institucional	X				
Mesa de consultas	X				
Hojas de seguimiento	X				
Verificación de avances	X	X	X		
Reconocimientos de deficiencias	X	X	X	X	X
Análisis Comparado	X				
Consultas a Expertos de cada Meta	X	X	X		X
Presentación Anticipada	X				

Fuente: Encuesta de recolección de datos

Así también podemos señalar aspecto prácticos identificables en la gestión de procesos que han contribuido a la experiencia de éxito, Las entidades, aunque no de manera documental han identificado los proceso estratégicos, los operativos o misionales y los de apoyo o soporte.

Los Procesos denominados operativos o misionales son los que incorporan los requisitos y necesidades del ciudadano o destinatario de los bienes y servicios, y son encargados de lograr la satisfacción del mismo, estos procesos tienen que agregar valor,(mayores recursos, para lograr mejores servicios)

En relación a los procesos estratégicos, las municipalidades han creado mecanismo de que permitan monitorear y evaluar el

desempeño de cada proceso del cumplimiento del programa de Incentivos

5.2.3. Identificación de Riesgos

Las Municipalidades han identificado riesgos, dentro del enfoque del Informe COSO (Coopers and Librand, 1997), que tiene como objeto determinar los aspectos que pueden comprometer el logro de los objetivos del cumplimiento de metas, basado en un grado de seguridad razonable que es la confianza de que el coordinador podrá ser advertido a tiempo de la existencia de un factor de riesgo que comprometa la realización de las actividades y objetivos. Una vez identificados estos riesgos se procede a su análisis, que es la caracterización de estos, así mismo se tiene por objeto determinar los aspectos que pueden comprometer el cumplimiento de las Metas incluyendo la estimación de la pérdida o coste de cada riesgo, su probabilidad de ocurrencia y el establecimiento de las medidas para su gestión. Las Municipalidades de Cayma, Socabaya, Yura y Miraflores no las tienen identificadas en la práctica.

Sin embargo, la municipalidad de Alto Selva Alegre al inicio de cada año y para el cumplimiento de las actividades de las Metas elabora un breve inventario de riesgos con la participación activa de los miembros de los equipos técnicos (la conformación de los equipos técnicos se da de manera obligatoria sea o no solicitada por cada meta), bajo la premisa ¿Qué pasaría si no se realiza... en el periodo de? De manera tal que, los responsables pueden adoptar las medidas de prevención necesarias.

Tabla 35

Identificación de Riesgos

Municipalidad	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
Identificación de Riesgos	X	X	X	X	X
Clasificación de Riesgos	X	NR	NR	NR	NR
Determinación de la causa	X	NR	NR	NR	NR

Municipalidad	ASA	Cayma	Miraflores	Socabaya	Yura
Determinación de la Efecto	X	NR	NR	NR	NR
Erradicar la causa	X	NR	NR	NR	NR
Erradicar el efecto	X	NR	NR	NR	NR

Fuente: Encuesta de recolección de datos

5.2.4. Seguimiento

Para el Ministerio de Economía y Finanzas el seguimiento es un proceso continuo de recolección y análisis de información, que da cuenta en qué medida un Programa Presupuestal da resultado, si consideramos que el Programa Presupuestal está logrando resultados, si consideramos que el Programa de Incentivos es un Instrumento del Presupuesto por Resultados, en este enfoque las Municipalidades ha efectuado el seguimiento a cada una de actividades contenidas en las Metas, reconociendo que este seguimiento es importante porque permite identificar logros como:

- Conocer el logro de los resultados a favor de la población.
- Conocer el avance en el cierre de brechas de las necesidades de la población.
- Promover la transparencia frente a la población sobre el uso de los recursos y el logro de los resultados.
- Identificar problemas de gestión que dificulten el logro de los resultados, para la toma de medidas correctivas.

En el caso de Alto Selva Alegre, quien ha cumplido de manera sostenida por más de 4 años, con las Metas del PI se ha dispuesto la realización de un sistema de evaluación y seguimiento para verificar que las actividades programadas se estén realizando conforme a lo previsto y que muestre datos que permitan saber cuan cerca se está de alcanzar un objetivo y qué se debe ajustar en el camino para conseguir el objetivo. (Tal como lo prevé uno de los Pilares de la Política de Modernización de la Gestión Pública) materializándose en reuniones periódicas de seguimiento de las actividades y de los logros

obtenidos en reuniones inicialmente de manera quincenal, posteriormente de manera mensual y después trimestral.

Esta práctica solo ha sido replicada de manera menos estructurada en la Municipalidades de Cayma y Socabaya.

5.2.5. Aportes en la Implementación de la Ley SERVIR en la modificación de la gestión pública

Según Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, durante varias décadas, uno de los problemas más urgentes que ha enfrentado el Estado, al igual que otras naciones latinoamericanas, ha sido la debilidad en la gestión de sus entidades públicas. Esto es producto de diversos factores, pero en particular, de las limitaciones del recurso humano debido a la falta de continuidad de una política de Estado articulada referida a la gestión de los servidores públicos, lo cual ha afectado directamente la calidad de los servicios públicos.

Por lo que, en esta necesidad se dieron una serie de reformas en la filosofía de promover una administración pública moderna y eficiente basada en la creación de valor público y en respuesta a las necesidades de la población, como parte de dichas reformas se creó en el año 2008 la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, la cual tiene como finalidad la gestión de las personas que están al servicio del Estado, además de promover un servicio civil meritocrático y flexible.

Esta reforma es fundamental porque permite profesionalizar la función pública, fortalecer las oficinas de recursos humanos para pasar de una “administración de planilla” a la “gestión de personas” y desarrollar una mayor capacidad gerencial.

Según SERVIR, ha existido un avance logrado, el mismo que ha sido reconocido en diversos diagnósticos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los cuales analizan la gestión del Servicio Civil peruano. En el año 2004, el Perú estaba por debajo de la media en el ranking de desarrollo de los servicios civiles latinoamericanos con 14 puntos. Sin embargo, el último diagnóstico, del año 2015 muestra un avance significativo al alcanzar los 41 puntos, superando el promedio regional (38 puntos) del año 2015 muestra un avance significativo al alcanzar los 41 puntos, superando el promedio regional (38 puntos). (SERVIR, 2018)

Se identifica una “estrategia de modernización de la función pública” para que un gobierno funcione de manera eficiente, sea capaz de diseñar e implementar las políticas públicas, y se relacione de manera eficaz con la ciudadanía, se requiere que la burocracia gubernamental, el principal activo del gobierno, sea idónea, íntegra y se encuentre motivada. Precisamente, las reglas del Servicio Civil son las que permiten generar un ambiente propicio para el desempeño adecuado de los servidores públicos

En este contexto, desde el ámbito en la gestión de Gobiernos Locales las reglas del Servicio Civil por su carácter imperativo han facilitado en algunos municipios estudiados, el diseño de estructuras organizacionales que desburocratizan las relaciones de coordinación entre sus pares por tener la particularidad de definir en sus Estructuras Orgánicas hasta el segundo nivel de organización.

Otro aspecto que constituye un gran aporte de la implementación progresiva de la denominada Ley SERVIR, es la Gestión de la Capacitación, donde se identifica en tres etapas: Planificación, ejecución y evaluación, este proceso ha sido básico para el diseño de acciones que han garantizado el cumplimiento de las Metas del Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal.

No obstante, los objetivos, indicadores, acciones, metas y plazos generales de la implementación del Plan Nacional Modernización para la Gestión Pública (PNMGP), no se han señalado plazos específicos para los gobiernos locales en lo que refiere a implementar la gestión por procesos y promover la simplificación administrativa. Por lo que, en los Municipios no se ha encontrado evidencias de gestión de estos procesos, como estructuras definidas, solo se ha encontrado “buenas prácticas de Gestión Pública” que ha devenido en logros y resultados en beneficio al ciudadano. (SERVIR, 2018)

5.3. Necesidad de Implementar el Sistema SERVIR

En el año 2007, con el objetivo de continuar con los intentos de reforma integral de la administración pública y con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en las siguientes materias: facilitación del comercio, mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional y simplificación administrativa; modernización del Estado, mejora de la administración de justicia en materia comercial y contencioso administrativa; promoción de la inversión privada; impulso a la innovación tecnológica, la mejora de la calidad y el desarrollo de capacidades; entre otros, es este sentido desde el 1 de enero al 28 de junio de 2008, el Ejecutivo expidió 99 decretos legislativos, de los cuales 67 están vinculados con la mejora del marco regulatorio, fortalecimiento institucional, simplificación administrativa y modernización del Estado.

Como parte de los decretos aprobados en el 2008, se creó SERVIR dándose inicio al actual proceso de reforma del servicio civil en el Perú como organismo técnico especializado y entidad rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos del Estado encargado de establecer, desarrollar y ejecutar la política del Estado respecto del servicio civil como organismo autónomo en sus decisiones, en el que prima un fundamento

técnico y se concentran todas las decisiones en materia de gestión de recursos humanos de manera uniforme y a nivel nacional.

En calidad de ente rector, SERVIR cuenta con las siguientes atribuciones:

- Normativa: Dado que dicta normas técnicas y directivas de alcance nacional para el funcionamiento del sistema y emite opinión técnica vinculante en materia de recursos humanos.
- Supervisora: Supervisa las oficinas de recursos humanos del Estado, coordinando acciones para fortalecerlas y dar seguimiento a su desempeño.
- Sancionadora: Posee atribución para sancionar a entidades públicas de los tres niveles de gobierno por incumplimiento de las obligaciones previstas en el sistema.
- Interventora: Puede intervenir oficinas de recursos humanos si detecta graves irregularidades en la administración o gestión de los recursos humanos en concursos de selección conducidos por cada entidad.
- De resolución de controversias: A través del Tribunal del Servicio Civil, resuelve las controversias producidas al interior del servicio civil relacionadas con remuneraciones, ingreso, progreso, sanción y terminación de la carrera.

A partir de la experiencia desarrollado por la implementación del Plan de Incentivos y el impacto positivo en la economía de las municipalidades, todo ello dentro del enfoque del Presupuesto por Resultados – PpR esta experiencia no podría desarrollarse sino tiene de manera transversal los cuatro los aspectos más urgentes que fueron identificados para iniciar la reforma del servicio civil: (i) capacitación, (ii) rendimiento, (iii) profesionalización del cuerpo directivo y (iv) resolución de controversias.

Capacitación. En relación con la capacitación y evaluación del rendimiento, si bien a SERVIR le corresponde la función de planificar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el servicio civil, la finalidad

de la capacitación y evaluación del rendimiento es lograr el desarrollo técnico de las personas al servicio del Estado, con el fin de satisfacer los requerimientos de los ciudadanos y el logro de los objetivos institucionales de la entidad a la que pertenece sin este pilar lo se podría cumplir los objetivos del Programa de Incentivos

Evaluación del desempeño es un proceso obligatorio, integral, sistemático, continuo y demostrable del conjunto de actividades, aptitudes y rendimiento del personal en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Bajo lo expresado, es indispensable que el Estado en su conjunto alcance mayores niveles de eficacia y eficiencia, y se preste servicios de calidad por parte de los servidores quienes son los principales actores para el funcionamiento del aparato estatal en todos sus niveles. Es así, que resulta indispensable la urgente implementación sin restricciones de la Ley SERVIR, por cuanto, se requiere de servicios públicos que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

Asimismo, se requiere que dichos servidores estén preparados, para lo cual dentro de dicha ley establece constante capacitación para elevar su desempeño. Y al igual que en el presupuesto por resultados y por ende en el plan de incentivos, la meritocracia es indispensable para elevar los niveles de rendimiento.

5.4. Indicadores de Impacto por cada meta

Tabla 36

Indicadores de Impacto por cada meta - 2014

Metas	Indicador de Impacto
Metas 33: Registro de las Obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras)	Información actualizada de la situación técnica y financiera de los proyectos ejecutados las 5 por las municipalidades lo que facilita el control y seguimiento
Metas 38: Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el Plan Local de Seguridad	Elaboración del Plan Local de Seguridad Ciudadana, en el 30% de las municipalidades de la provincia, con lo cual se determina el Mapa del

Metas	Indicador de Impacto
Ciudadana 2013 correspondiente al II Semestre 2013 - MININTER.	delito de cada uno de los distritos y la intervención focalizada
Metas 40: Elaborar un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable (Proyecto de Reducción de Riesgo de Desastres) - MVCS.	Identificación de sectores críticos a fin de reducir el riesgo de desastres en el 40% del Área geográfica de la Provincia de Arequipa
Metas 37: Reducción de Brechas Censales por Empadronamiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF) - MIDIS	Identificar aquellos hogares que por alguna razón no cuentan con empadronamiento mediante la aplicación de ficha socioeconómica incorporando en la base de datos del sistema de Focalización de Hogares población vulnerable para tener la calidad de potenciales beneficiarios de programas Sociales en 24% de la Población
Metas 36: Aumento de al menos 12% Y 17% (Según Corresponda) De Lo Recaudado por Impuesto Predial el Año Anterior - MEF	Incremento de los recursos financieros provenientes de la Fuente de Financiamiento de Recursos Ordinarios dando posibilidades de a las entidades de mayor sostenibilidad para la ejecución de sus gastos incrementando su Presupuesto Institucional
Metas 35: Alcanzar Una Ejecución Presupuestal de Inversiones Igual o Mayor al 70% y alineamiento estratégico de la Inversión del 80%, 80%, 70% y 60% (Según Corresponda) – MEF	Promover mayor efectividad y oportunidad en la ejecución de Obras públicas en las unidades de estudio incrementando la ejecución del Gasto de Inversión en 50%
Meta 34: Modificar el TUPA, de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-Sunass-CD-MEF	Generar modernización del Estado Gobierno Local mediante la simplificación administrativa del 2% de sus Procedimiento TUPA facilitando el acceso de tramites a los administrados
Metas 10: Implementar un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Domiciliarios en un 25% (Tipo A) y 20% (Tipo B) de Viviendas Urbanas del Distrito - MINAM	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con Programas de segregación en fuente
Metas 12: Programa de Promoción de la Actividad Física y Recreativa en Espacios Públicos - MINSa	En la Provincia de Arequipa se ha incrementado la actividad física durante el año 2015 el 15% en la población de adultos mayores

Fuente: D.S. n° 015-2014-EF

Tabla 37

Indicadores de Impacto por cada meta - 2015

Metas	Indicador de Impacto
Metas 36: Registro y seguimiento de las Obras, en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras)	Información actualizada de la situación técnica y financiera de los proyectos ejecutados las 5 por las municipalidades lo que facilita el control y seguimiento

Metas	Indicador de Impacto
Metas 37: Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014	Ejecución Elaboración del Plan Local de Seguridad Ciudadana, en la 30% de las municipalidades de la provincia, con lo cual se determina el Mapa del delito de cada uno de los distritos y la intervención focalizada en zonas identificadas por lo tanto menor sensación de Inseguridad ciudadana
Meta 38: Factibilidad y/o expediente técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres.	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con un estudio viable que le permite gestionar adecuadamente el riesgo de desastre en la zona identificada
Meta 40: Incremento en 12% y 14% (según corresponda) de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013	Incremento de los recursos financieros provenientes de la Fuente de Financiamiento de Recursos Ordinarios dando posibilidades de a las entidades de mayor sostenibilidad para la ejecución de sus gastos incrementando su Presupuesto Institucional en un 13%. Actualización del padrón de contribuyentes y por ende el crecimiento poblacional del distrito
Meta 39: Diagnóstico de residuos sólidos de las actividades de construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con un estudio que le permita identificar acciones estratégicas para la construcción de escombreras
Meta 41: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 75%, 70%, y 60% (según corresponda) o alineamiento competitivo del 40%, 30% y 25% (según corresponda).	Promover mayor efectividad y oportunidad en la ejecución de Obras públicas en las unidades de estudio incrementando la ejecución del Gasto de Inversión en 50% en la Provincia
Meta 42: Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomente la inversión pública y privada y cumplir con emitir las licencias de funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles.	Generar modernización del Estado Gobierno Local mediante la simplificación administrativa del 30% de sus Procedimiento TUPA facilitando el acceso de tramites a los administrados

Fuente: D.S. n° 033-2015-EF

Tabla 38

Indicadores de Impacto por cada meta - 2016

Metas	Indicador de Impacto
Metas 30: Actualización y registro de las obras en ejecución en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras)	Información actualizada de la situación técnica y financiera de los proyectos ejecutados las 5 por las municipalidades lo que facilita el control y seguimiento
Meta 31: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones	Promover mayor efectividad y oportunidad en la ejecución de Obras públicas en las unidades de estudio incrementado la

<p>Meta 32: Incremento de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 de diciembre del 2014 en un porcentaje señalado en el instructivo y registro de información en aplicativo.</p>	<p>ejecución del Gasto de Inversión en 50% en la Provincia</p>
<p>Meta 28: Condiciones adecuadas para implementar y gestionar un programa deportivo y recreativo orientado a la masificación deportiva.</p>	<p>Incremento de los recursos financieros provenientes de la Fuente de Financiamiento de Recursos Ordinarios dando posibilidades de a las entidades de mayor sostenibilidad para la ejecución de sus gastos incrementando su Presupuesto Institucional en un 12%. Actualización del padrón de contribuyentes y por ende el crecimiento poblacional del distrito. En la Provincia de Arequipa se ha incrementado la actividad física durante el año 2015 el 15% en la población de adultos mayores.</p>
<p>Meta 29: Elaboración de un perfil de proyecto viable de mejoramiento y/o ampliación de infraestructura deportiva municipal.</p>	<p>El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con un estudio viable que le permite gestionar adecuadamente la Infraestructura deportiva.</p>
<p>Meta 33: Publicar en la página web de la municipalidad la relación de establecimientos que cuentan con certificado de inspección técnica de seguridad en defensa civil-ITSDC o de seguridad en edificaciones - ITSE vigente dentro de su jurisdicción y la relación de establecimientos fiscalizados de acuerdo a ley.</p>	<p>El 26% de Municipios de la provincia ha cumplido con publicar en la página web de la relación de establecimientos que cuentan con certificado de inspección técnica de seguridad en Defensa Civil-ITSDC o de seguridad en edificaciones - ITSE vigente dentro de cada jurisdicción y la relación de establecimientos fiscalizados de acuerdo a ley</p>
<p>Meta 5: Formulación e implementación del plan local de seguridad ciudadana.</p>	<p>Ejecución Elaboración del Plan Local de Seguridad Ciudadana, en la 30% de las municipalidades de la provincia, con lo cual se determina el Mapa del delito de cada uno de los distritos y la intervención focalizada en fonas identificadas por lo tanto menor sensación de Inseguridad ciudadana</p>
<p>Meta 6: Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en viviendas urbanas del distrito, según los porcentajes categorizados.</p>	<p>El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con Programas de segregación en fuente</p>
<p>Meta 7: Diagnóstico del nivel de accesibilidad urbanística para las personas con discapacidad y movilidad reducida.</p>	<p>El 26% de Municipios de la Provincia cuenta un Diagnóstico del nivel de accesibilidad urbanística para las personas con discapacidad y movilidad reducida</p>

Fuente: D.S. n° 400-2015-EF

Tabla 39

Indicadores de Impacto por cada meta - 2017

Metas	Indicador de Impacto
<p>Meta 26: Formulación e implementación del plan local de seguridad ciudadana.</p>	<p>Ejecución y elaboración del Plan Local de Seguridad Ciudadana, con lo cual se determina el Mapa del delito de cada uno de</p>

Metas	Indicador de Impacto
Meta 27: Actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres.	los distritos y la intervención focalizada en zonas identificadas por tanto menor sensación de Inseguridad ciudadana El 26% de Municipios de la Provincia cuenta la actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres,
Meta 28: Implementación del control interno (fase de planificación) en el proceso de contratación pública.	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta la actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres
Meta 33: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del presupuesto institucional modificado (PIM) de inversiones y alineamiento igual o mayor al 70% y 60% (según corresponda)	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta la actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres
Meta 29: Calidad en la atención y promoción de factores de protección para niñas, niños y adolescentes desde la Defensoría municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNA	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con personal capacitado durante el año 2017 para brindar servicios de calidad en la atención y promoción de factores de protección para niñas, niños y adolescentes desde la DEMUNA
Meta 30: Implementación de escuelas deportivas orientadas a la masificación	El 26% de Municipios de la Provincia con 8 escuelas deportivas orientadas a la masificación de actividades deportivas
META 31: Creación o adecuación del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor – CIAM	El 26% de Municipios de la Provincia cuenta con personal capacitado para la creación y adecuación del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor – CIAM
Meta 32: Incremento de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 de diciembre de 2015 en un porcentaje señalado en el instructivo, registro completo de información en el aplicativo informático e información sobre el hipervínculo “tributos municipales”	Incremento de los recursos financieros provenientes de la Fuente de Recursos Ordinarios dando posibilidades de mayor sostenibilidad para la ejecución de sus gastos incrementando su Presupuesto Institucional en un 10%. Actualización del padrón de contribuyentes y por ende el crecimiento poblacional del distrito
Meta 34: Exigir los requisitos contemplados en la Ley n° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, emitir la licencia en los plazos consignados en el instructivo y publicar en el portal web institucional la información vinculada con el procedimiento de licencia y de inspección técnica de seguridad en edificaciones	El 26% de Municipios de la Provincia ha cumplido con exigir los requisitos contemplados en la Ley n° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, emitir la licencia en los plazos consignados en el instructivo y publicar en el portal web institucional la información vinculada con el procedimiento de licencia y de inspección técnica de seguridad en edificaciones

Fuente: D.S. n° 349-2016-EF

Valor Público

Si comprendemos que la idea de Valor Público remite al valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, Pero también, se crea valor sobre todo a través de transacciones individuales con los ciudadanos, garantizando sus derechos, satisfaciendo sus demandas y, prestándoles servicios de calidad, desde este análisis podemos colegir que el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI) es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), cuyo objetivo principal es impulsar reformas que permitan lograr el crecimiento y el desarrollo sostenible de la economía local y la mejora de la gestión del territorio cuyo resultado final es mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, de hecho en el análisis de la tabla presentada se puede remarcar que desde la gestión de las metas se ha podido lograr mejorar en la administración municipal, mejoras en el acceso de información así como oportunidades de acceder a servicios de calidad de población vulnerable como se detalla en la tabla.

Capítulo VI

Análisis de Viabilidad

6.1. Análisis de Viabilidad

6.1.1. Viabilidad Política

A través de las encuestas proyectadas a los coordinadores generales de las cinco municipalidades exitosas de la provincia de Arequipa y a su grupo de trabajo, que en los últimos cuatro años han cumplido con todas las metas, se ha descrito, que los Alcaldes distritales han entendido que éste programa es una forma de obtener recursos que a su vez brindan a la institución sostenibilidad. Bajo ello se expresa que tales autoridades han expresado y mantenido su decisión política de respaldar su accionar. Expresaron que los concejales estuvieron de acuerdo desde el momento de la designación del coordinador general, así como en la presentación del plan de trabajo.

Los regidores de los otros partidos políticos, también mostraron su aceptación en la necesidad de cumplir las metas.

6.1.2. Viabilidad Técnica

Se expresa a través del marco normativo existente desde el anterior Plan de Incentivos con su Ley N° 29332 y con el ahora Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU, Ley N° 29332, 2009)

Tales modificaciones se dan en el marco del Decreto Supremo N° 119-2009, La Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015 y la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016. (CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU, Ley 29812, 2011),

(CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU, Ley N° 29332, 2009), (CONGRESO DE LA REPUBLICA, Ley 30281, 2014), (CONGRESO DE LA REPUBLICA, Ley 30372, 2015)

En el 2015, con el Decreto Supremo N° 320-2015-EF, por el que se autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2015 a favor de Gobierno Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal.

Similar situación en el 2016, con el Decreto Supremo N° 322-2016-EF, Autorizan Transferencia de Partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2016 a favor de Gobierno Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal. Decreto Supremo N° 400-2015-EF se aprueba los procedimientos y metas para el año 2016. (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 400-2015-EF, 2016), (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 320-2015-EF, 2015), (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 332-2014-EF, 2015). (MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS, Decreto Supremo N° 322-2016-EF, 2016)

En el 2017, con Decreto Supremo N° 308-2017-EF, se autorizan la Transferencia de Partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2017 a favor de Gobiernos Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal y disponen otra medida. (Remy, 2005).

Dichas normas se encuentran enlazadas a los instructivos y guías de cada una de las metas orientadas al cumplimiento de las mismas.

Todo éste marco hace que exista las herramientas normativas, las capacitaciones, seguimiento para que desde el coordinador hasta el

último funcionario participe de las metas, entienda la naturaleza y objetivo del Programa de Incentivos.

6.1.3. Viabilidad Social

Se apega a los intereses explícitos que manifiestan los actores de la comunidad de cada uno de los distritos ganadores del Programa de Incentivos en el periodo de investigación. Estos actores, no son entendidos como la población en general, sino aquellos que por su representatividad gremial, asociativa o similar tienen la voz de la población.

En Alto selva Alegre, encontramos los espacios de concertación local, en los que participan CODIMUSA – Consejo de Coordinación Local, así también el Consejo Participativo Local de Educación – COPALE, la Coordinadora de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, representada por el Sr. Roger Arturo Suri Romero, quienes han mostrado una percepción positiva del desarrollo del Programa de Incentivos y su impacto en la población, por lo cual, en el desarrollo o ejecución de las metas participan activamente.

En Cayma, tenemos al Consejo Participativo de Locales Escolares – COPALE, al Comité del Programa del Vaso de Leche – COVAL, en la misma línea tiene constante participación y muestran su respaldo a las acciones para cumplir las Metas.

Miraflores, un gremio que tiene bastante representatividad es la de los transportistas organizados en la Empresa COTUM S.A. representado por su gerente Ramiro Huamani. Así también encontramos a la Asociación que agrupa a los Comedores Populares y Vasos de Leche, quienes muestran una percepción más que positiva sobre el Programa de Incentivos.

En el distrito de Socabaya, encontramos a los agricultores que aunque indirectamente son los beneficiados, también son aceptos al cumplimiento de metas.

En el caso de Yura, la sociedad civil básicamente de las asociaciones posesorias de los terrenos del Estado brindar su apoyo a través de su participación.

6.1.4. Viabilidad Presupuestal

En el caso de las cinco municipalidades de la Provincia de Arequipa, se ha identificado que cada una de ellas ha destinado recursos económicos.

6.1.5. Viabilidad Operativa

En las municipalidades exitosas, a través de la encuesta formulada que un parámetro clave para el cumplimiento de las metas es conformación de un grupo de trabajo sólido, con un alto grado de conocimiento y experiencia en el Programa de Incentivos, con roles debidamente definidos.

Asimismo, la presencia de integrantes del distrito, quienes conocen la realidad del mismo más y mejor que los funcionarios de nivel mayor, lo que hace conocer las virtudes y debilidades del distrito.

6.2. Análisis de Viabilidad Según Evaluación Estratégico – Gerencial

6.2.1. Generación de Valor Público

Esta práctica desde el análisis de los resultados que establece que en 05 municipios de la provincia de Arequipa, en un periodo de 04 años no sólo ha permitido mejoras de gestión, sino la obtención de recursos adicionales por un monto de S/ 77 584 672 Millones de soles, lo cual ha viabilizado la generación de valor público y el fortalecimiento institucional, al referimos al valor público lo enmarcamos dentro del Concepto extraído del valor privado que fue definido inicialmente por Moore (1998) como el conjunto de

actividades realizadas por instituciones públicas que dan respuesta a necesidades o demandas de la sociedad, Valor público, significa, pragmáticamente, hacer mejor las cosas y lograr una mayor satisfacción de los usuarios y de los directivos políticos” , en las municipalidades materia de estudio se evidencian los siguientes resultados:

- Los ciudadanos derivan beneficios del uso personal de servicios públicos en una lógica similar a los beneficios derivados del consumo de aquellos comprados del sector privado, siendo la evidencia practica la implementación de los servicios de Limpieza Publica en dos Municipalidades y ampliación del programa de inversiones en las otras tres entidades estudiadas (detalle en los indicadores de Resultado)

La satisfacción de usuario es crítica para el valor público, así existe evidencia que la satisfacción es mayor en servicios considerados como importantes por los usuarios. En Alto Selva Alegre en nivel de percepción de los vecinos es de 35%, según estudios planteados por la misma entidad. Los esfuerzos para mejorar los niveles de satisfacción debieran basarse en un entendimiento de la importancia relativa de los diferentes factores en relación a la satisfacción, así como en la manera en que ésta varía a lo largo de diferentes áreas de servicio.

Conclusiones

1. En materia de investigación social, el problema no siempre debe entenderse como una dificultad o carencia, sino como una oportunidad de resaltar un tema de interés y de relevancia.
2. El Programa de Incentivos, es una herramienta que nace en 2009 y se fusiona en el 2012 con el PMM para ser lo que hoy es el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. Esta herramienta, utiliza incentivos de índole financiera para generar cambios en las municipalidades provinciales y distritales.
3. El cumplimiento de Programa de Incentivos en la provincia de Arequipa, como se ha podido evidenciar a través de la presente investigación es incomparable a nivel nacional, sin embargo los procesos en su mayoría no se encuentra argumentados, por lo que su documentación debe ser por mandato imperativo.
4. Las municipalidades que ha cumplido con las Metas del programa de incentivo cuentan con mecanismos de seguimiento, y ha generado círculos virtuosos en la gestión de algunos procesos lo cual ha sido una condición determinante para su cumplimiento y acceso a mayores recursos
5. Se ha identificado dos factores críticos en las cinco municipalidades estudiadas y que ha imposibilitado que se cumpla de manera sostenida las metas de Plan de Incentivos, la primera es la no asistencia al taller de presentación y a las capacitaciones sobre las metas dadas por el Ministerio de Economía y Finanzas. La segunda, es la ausencia de liderazgo del titular de la entidad que se traduce en su no presencia y participación en las reuniones de capacitación.
6. En el caso particular de la Municipalidad de Alto Selva Alegre, se ha identificado que el coordinador del Plan de Incentivos estuvo presente en el taller de presentación y en las capacitaciones de las metas del 2014 al 2017, hecho que ha generado que en esos cuatro años dicha municipalidad ha cumplido con todas las metas.

7. La madurez institucional en la gestión de procesos es una condición contribuyente para el cumplimiento de las Metas del Programa de incentivos
8. La entidad debe identificar e implementar procesos de gestión del talento humano dado que ello es una fortaleza que viabiliza el cumplimiento de metas y objetivos institucionales
9. Las municipalidades que han cumplido las metas, han accedido a mayores recursos lo cual le ha permitido mejorar la inversión pública, por ende la ampliación de los servicios públicos

Recomendaciones

1. Se recomienda que el Ministerio de Economía y Finanzas no debe disminuir los recursos del Programa de Incentivos, por cuanto, es una forma o mecanismo especial que los gobiernos locales puedan acceder a mayores recursos financieros.
2. Se recomienda que las experiencias de éxito que se han podido identificar en la presente investigación deban ser difundidas a todas aquellas municipalidades que no han cumplido con las metas a fin de que puedan conocer el impacto presupuestal que representa.
3. Se recomienda que, el Ministerio de Economía y Finanzas debe resaltar el caso de la Municipalidad Distrital de Alto Selva Alegre, por ser la única municipalidad desde la creación del Plan de Incentivos (hoy Programa de Incentivos) en cumplir las metas a nivel nacional.
4. Se recomienda que, el compromiso de cumplimiento del Programa de Incentivos sea asumido por el titular de la entidad y por el cuerpo de regidores, por cuanto se requiere que tanto el nivel ejecutivo y legislativo de las municipalidades aúnan esfuerzos que se traducirán en la satisfacción de necesidad de su población.
5. Se recomienda constante capacitación sobre el Programa de Incentivos de manera especial en los trabajadores nombrados de las municipalidades ello en razón a la constante rotación o cambio de personal de confianza.
6. Se recomienda que el Programa de Incentivos debe ir acompañado de otras medidas o políticas estatales, tal es el caso de la implementación urgente y sin restricciones de la ley SERVIR, por lo que, es indispensable que el Estado considere que no pueden haber más postergaciones en su aplicación obligatoria.

Sugerencias

1. El Ministerio de Economía y Finanzas debe incluir en el Presupuesto Público una mayor asignación de recursos al Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal, dado que se ha evidenciado que esto ha contribuido al cumplimiento de logros nacionales
2. Desde el enfoque de gestión del rendimiento como herramienta de gestión del talento humano se debe identificar, reconocer y promover el aporte de los servidores civiles a los objetivos y metas institucionales y genera incentivos
3. Las Municipalidades que han tenido logros destacados deben integrar un catálogo de buenas prácticas, siendo obligatorio su documentación.
4. La gestión del riesgos debe ser documentarse en todo practica de gestión pública eficientes.

Referencias Bibliográficas

- Chica Velez, S. (2011). *Nuevos enfoques de la gestión pública*. Obtenido de esapvirtual.esap.edu.co:
<http://esapvirtual.esap.edu.co/ojs/index.php/admindesarro/article/view/147>
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (2014). Ley 30281. *Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2015*. Lima.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA. (2015). Ley 30372. *Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016*. Lima.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. (2009). Ley N° 29332. “*Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la gestión pública*”.
- CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERU. (2011). Ley 29812. , “*Ley que dispone que el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante se denominará “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”*”.
- Espinoza, H., & Huaita, F. (2012). *Aplicación de Incentivos del Sector Público*. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/DGP_incentivos_fusionado.pdf: www.mef.gob.pe
- García, J. (2015). Gestión Pública y Valor Público. *Actualidad Gubernamental*. Número 78. 14-8.
- Grajales G., T. (27 de 03 de 2000). *tgrajales.net*. Obtenido de <http://tgrajales.net/investorigen.pdf>
- Guatarasma, F., & Marcano, F. (2013). Propuesta de un plan de incentivos laborales para el personal docente de la unidad educativa integral “Nuevos Horizontes” periodo 2013. *Trabajo de grado, modalidad Áreas de Grado presentado como requisito parcial para optar al Título de Licenciado de Gerencia de Recursos Humanos*. Universidad de Oriente. Monagas - Venezuela.

- Herrera, P., & Francke, P. (2009). Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. *Revista Economía. PUCP. Volumen 32. Número 63*, pp. 113-178.
- Huayama, L. (2016). *Análisis y Evaluación de la aplicación del Presupuesto por Resultados y Presupuesto Multianual*. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2015/com2015precuegenrep.nsf/0/61cde3c2dae3391205257fd2005b3c9b/\\$FILE/INFORME_FINAL_GRUPO_01.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2015/com2015precuegenrep.nsf/0/61cde3c2dae3391205257fd2005b3c9b/$FILE/INFORME_FINAL_GRUPO_01.pdf)
- INAP. (2005). *INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA. La Gobernanza hoy*. Obtenido de <https://es.scribd.com/document/23477336/La-Gobernanza-hoy>.
- INEI. (2017). *INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA. Estadísticas Municipales Perú 2016*. Obtenido de <https://www.inei.gov.pe>.
- Lazo, J., Rivera, L., & Valencia, E. (2018). *Causas y efectos de la rotación del personal directivo y el programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal del Ministerio de Economía y Finanzas y Finanzas en tres gobiernos locales de Lima Metropolitana entre los años 2011-2015*. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10757/621335>.
- Madrid, P. (2012). *Un análisis a la efectividad del uso de incentivos al desempeño en el Sector Público*. Obtenido de Seminario para optar al título de Ingeniería Comercial con Mención en Economía (Investigación Europea de Dirección y Economía de la Empresa) Universidad de Chile. Santiago - Chile.: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/112133/TESIS%20-%20UN%20ANALISIS%20A%20LA%20EFECTIVIDAD%20DEL%20USO%20DE%20INCENTIVOS%20AL%20DESEMPE%20C3%91O%20EN%20EL%20SECTOR%20PUBLICO.pdf?sequence=3>
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2016). Obtenido de Decreto Supremo N° 400-2015-EF, se aprueba los procedimientos y metas para el año 2016. Lima. Diario Oficial El Peruano, 2015.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2018). Obtenido de Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PI: <http://www.mef.gob.pe/>
- Ministerio de Economía y Finanzas. (Diciembre de 2018). Obtenido de Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2014). Decreto Supremo N° 015-2014-EF. *se aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2014*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2015). Decreto Supremo N° 320-2015-EF. , *por el que se autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2015 a favor de Gobierno Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2015). Decreto Supremo N° 332-2014-EF. , *por el que se autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2014 a favor de Gobierno Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal*.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2016). Decreto Supremo N° 322-2016-EF. *Autorizan Transferencia de Partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2016 a favor de Gobierno Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2016). Decreto Supremo N° 400-2015-EF. , *se aprueba los procedimientos y metas para el año 2016*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2017). Decreto Supremo N° 303-2017-EF. , *por el que se autoriza transferencia de partidas en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2017 a favor de Gobierno Locales en el marco del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal*. Lima.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. (2018). Incentivos Municipales: Sistematización de la Experiencia.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE ALTO SELVA ALEGRE. (s.f.). *Plan de Desarrollo Concertado Bicentenario – PDC (2012-2021)*. Obtenido de http://www.munialtoselvaalegre.gob.pe/pdf/transparencia/doc_gestion/pdc/pdc2012-21.pdf

- MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CAYMA. (s.f.). *Plan de Desarrollo Concertado 2012-2021, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 108-MDC*. Obtenido de http://www.municayma.gob.pe/v/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=48:planeamiento-y-organizacio
- MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES. (s.f.). *Plan de Desarrollo Concertado 2012-2021*. Obtenido de <https://www.munimirafloresaqp.gob.pe/archivosmdm/PRINCIPAL%202014/plan%20de%20desarrollo/PDC%20MD%20Miraflores%202014%20-%202023.pdf>
- MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SOCABAYA. (s.f.). *Plan de Desarrollo Concertado 2009-2021*. Obtenido de www.munisocabaya.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/PDC-2009-2021-Plan-de-desarrollo-Concertado.pdf
- MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE YURA. (s.f.). *Plan de Desarrollo Concertado 2015-2021, aprobado mediante Ordenanza Municipal N° 18-2015-MDY*. Obtenido de http://www.muniyura.gob.pe/pdf/2015_PDC/2015_PDC_MDY.pdf
- Nicho, J. (2015). *Plan de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal. XX Congreso Nacional de la CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lima - Perú.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2018). Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico para Perú. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-de-peru>
- OCDE. (2005). *Banco Mundial*. Obtenido de Buenas Practicas Recientemente Identificadas de Gestión para resultados de Desarrollo. Paris.: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/36853632.pdf>
- Ospina Bozzi, S. (2001). Revista do Serviço Público; Brasília Tomo 52, N° 1, : 25-55.
- Paredes Villarreal, P. J. (08 de 2019). <https://www.voxlocalis.net>. Obtenido de <https://www.voxlocalis.net/numero71/articulo/el-presupuesto-en-los-gobiernos-locales-del-peru>

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. (2009). Decreto de Urgencia N° 119-2009. *Modifican artículos de las Leyes N°s. 29332 y 29465 y dictan medidas extraordinarias para el financiamiento de la continuidad de las inversiones durante el año Fiscal 2010. Lima.*
- Remy, M. (2005). Los Gobiernos Locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política. Lima. IEP.
- Rodriguez, R. (2015). *La implementación del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal entre el 2010 y el 2013, en el caso de la Municipalidad de San Martín de Porres. Pontificia UCP. Lima.* Obtenido de http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/6896/RODRIGUEZ_PAJUELO_ROBERTO_JUNIORS_IMPLEMENTACION.pdf?sequence=1: <http://tesis.pucp.edu.pe>
- Sanabria, P. (2015). *Gestión estratégica del talento humano en el sector público: Estado del Arte, diagnóstico y recomendaciones para el caso Colombiano.*
- Sanchez, G. (2010). *Efectos de la dispersión retributiva en los resultados de las empresas cotizadas españolas.* Obtenido de Evidencia sobre el modelo del torneo. (Investigación Europea de Dirección y Economía de la Empresa) Universidad de Murcia. España.: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiPw9Sxk7XaAhVK0VMKHZDCBUsQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.elsevier.es%2Fes-revista-investigaciones-europeas-direccion-economia-empresa-345-pdf-S1135252312600355-S300&usg=AOvVaw0t64G1Z>
- SECRETARIA DE GESTION PUBLICA DE LA PCM. (2018). *Política nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.*
- SERVIR. (07 de 2018). <https://storage.servir.gob.pe>. Obtenido de PROFESIONALIZANDO EL SERVICIO CIVIL Reflexiones y propuestas desde el Perú y América Latina Elaborado por: Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR: <https://storage.servir.gob.pe/publicaciones-gp/Libro-Profesionalizando-El-Servicio-Civil-julio-2018.pdf>
- SGP. (14 de 04 de 2019). <http://sgp.pcm.gob.pe>. Obtenido de Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021: <http://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

Glosario de Términos

- **Actividad:** Categoría presupuestaria básica que reúne acciones que concurren en la operatividad y mantenimiento de los servicios públicos o administrativos existentes. Representa la producción de los bienes y servicios que la entidad pública lleva a cabo de acuerdo con sus competencias, dentro de los procesos y tecnologías vigentes. Es permanente y continua en el tiempo. Responde a objetivos que pueden ser medidos cualitativa o cuantitativamente, a través de sus Componentes y Metas
- **Año fiscal:** Período en que se ejecuta el Presupuesto del Sector Público y que coincide con el año calendario, es decir, se inicia el primero de enero y finaliza el treinta y uno de diciembre.
- **Bono Adicional:** Son los recursos del PI no asignados por incumplimiento de metas, forman un fondo que se distribuye única y exclusivamente entre las municipalidades que cumplieron el 100% de sus metas evaluadas en el año. A esto se le conoce como Bono Adicional.
- **Coordinador del Programa de Incentivos:** Es un servidor municipal con capacidad de comunicar, coordinar y gestionar con las diversas autoridades y áreas responsables el cumplimiento de las metas establecidas para su municipalidad.
- **Empresa Privada:** Empresa cuya propiedad del capital, la gestión, la toma de decisiones y el control son ejercidos por agentes económicos privados; en estas empresas, el Estado no tiene ninguna injerencia
- **Empresa Pública:** Empresa cuya propiedad del capital, gestión y toma de decisiones están bajo el control gubernamental. De acuerdo con el giro de la actividad, las empresas públicas pueden ser financieras o no financiera.
- **Entidad Pública:** Constituye entidad pública para efectos de la Administración Financiera del Sector Público, todo organismo con personería jurídica comprendido en los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, incluidos sus respectivos Organismos Públicos

Descentralizados y empresas, creados o por crearse; las Sociedades de Beneficencia Pública; los fondos, sean de derecho público o privado cuando este último reciba transferencias de fondos públicos; las empresas en las que el Estado ejerza el control accionario; y los Organismos Constitucionalmente Autónoma.

- Evaluación de Metas: Tiene por objeto determinar si las municipalidades cumplieron de forma completa, idónea y oportuna las metas aplicables a su clasificación. Este proceso se inicia al día siguiente de vencida la fecha límite para el cumplimiento de metas (31 de julio o 31 de diciembre) y culmina con la publicación de la Resolución Directoral con los resultados del cumplimiento de todas las metas del PI.
- La evaluación de las metas del PI, implica la determinación de una calificación cuantitativa del nivel de cumplimiento por municipalidad. El puntaje final se obtendrá de la sumatoria de puntos de las actividades establecidas en los cuadros de nivel de cumplimiento que figuran en los Instructivos de cada meta.
- Fondos Públicos: Todos los recursos financieros de carácter tributario y no tributario que se generan, obtienen u originan en la producción o prestación de bienes y servicios que las Unidades Ejecutoras o entidades públicas realizan, con arreglo a Ley. Se orientan a la atención de los gastos del presupuesto público.
- Gasto Público: Conjunto de erogaciones que se realizan en el ámbito del Sector Público.
- Inversión Pública: Toda erogación de recursos de origen público destinada a crear, incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios y producción de bienes
- Instructivo: Es el documento que establece los pasos a seguir para dar cumplimiento a las metas del PI y puede ser complementado con los materiales educativos (guías, folletos, presentaciones, y otros) que se disponen para cada meta.
- Meta: Expresión concreta y cuantificable que caracteriza el producto o productos finales de las Actividades y Proyectos establecidos para el año

fiscal. Se compone de cuatro elementos: (i) Finalidad (objeto preciso de la Meta). (ii) Unidad de medida (magnitud que se utiliza para su medición). (iii) Cantidad (número de unidades de medida que se espera alcanzar). (iv) Ubicación geográfica (ámbito distrital donde se ha previsto la Meta).

- Metas del Plan de Incentivos: Las municipalidades deben cumplir determinadas metas para acceder a los recursos del Plan de Incentivos. Dichas metas han sido establecidas para cada tipo de municipalidad, tomando en consideración los objetivos del Plan de Incentivos.
- Municipalidad Tipo “B”: Es la clasificación realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas en base a las categorías de población, carencias, necesidades y potencialidades.
- Presupuesto Institucional de Apertura (PIA): Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.
- Presupuesto por Resultados (PpR): Es una metodología que se aplica progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejorando los sistemas de gestión administrativa del Estado.
- Programa de Incentivos: El PI es un instrumento del Presupuesto por resultados (PpR), orientado a promover las condiciones que favorezcan el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua de la gestión local.
- Ranking Municipal: Es un sistema de medición y seguimiento del desempeño de las municipalidades, luego de determinar el puntaje final alcanzado por la realización de las actividades que forman parte del cumplimiento de cada

meta del PI. El ranking es elaborado para cada tipo de municipalidad, según la clasificación utilizada por el PI

- **Transferencia de Recursos:** Los recursos del PI se transfieren luego de ser emitido el Decreto Supremo que autoriza la transferencia de dichos recursos a favor de las municipalidades. Cada año se realizan dos transferencias por concepto del PI (abril y octubre)
- **Transferencia del Bono Adicional:** se hace efectiva junto con la transferencia por el cumplimiento de metas al 31 de julio del año en curso, la cual se realizará en el mes de octubre del presente año.
- **Usos de los Recursos:** Los recursos asignados a las municipalidades por el Plan de Incentivos se destinan exclusivamente al cumplimiento de los objetivos del referido Plan, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la presente norma.
- **Valor Público:** Es la sensación que tiene el ciudadano de la manera en que se está beneficiando al acceder a un servicio público, es decir qué sensación le queda a un ciudadano por ejemplo cuando se acerca a un hospital a recibir una atención básica de salud pública, que sensación de satisfacción le corresponde a un ciudadano cuando envía a sus hijos al colegio, entre otros. En suma, es el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones.

Anexos

Anexo A: Competencias del Ministerio de Economía y Finanzas

1. Establecer y regular el marco normativo del Plan de Incentivos.
2. Monitorear y promover la participación de cada uno de los actores involucrados en el Plan de Incentivos.
3. Aprobar los resultados del cumplimiento de metas evaluados en el Año Fiscal, así como el Ranking de cumplimiento de metas PI.
4. Autorizar la transferencia de recursos a favor de las municipalidades por el cumplimiento de metas.

Anexo B: Competencias de las Entidades Públicas responsables de la Meta

1. Diseñar la propuesta de meta y elaborar los instructivos.
2. Garantizar la asistencia técnica a las municipalidades para el cumplimiento de metas.
3. Informar al MEF los resultados de la evaluación realizada a cada municipalidad.

Anexo C: Competencias de las Municipalidades

1. Gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento de metas.
2. Dar cumplimiento a las metas de acuerdo a lo establecido en los instructivos y guías.
3. Luego de recibir la transferencia de recursos del Plan de Incentivos, cumplir con la normativa aplicable para su utilización y posterior rendición de cuentas.

Anexo D: Metas 2014

Para el año 2014, mediante Decreto Supremo N° 015-2014-EF, se aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización del año 2014. Es así, que en dicha norma, también se establecen las metas que deben cumplirse.

- Metas 33: Registro de las Obras en ejecución según corresponda, en el Sistema de Información de Obras Públicas (Infobras).
- Metas 38: Ejecución de al menos el 75% de las actividades programadas en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2013 correspondiente al II Semestre 2013 - MININTER.
- Metas 40: Elaborar un Perfil de Proyecto de Inversión Pública viable (Proyecto de Reducción de Riesgo de Desastres) - MVCS.
- Metas 37: Reducción de Brechas Censales por Empadronamiento de las Unidades Locales de Focalización (ULF) - MIDIS.
- Metas 39: Implementar Programa de Promoción de la Actividad Física en Espacios Públicos - MINSA.
- Metas 36: Aumento de al menos 12% Y 17% (Según Corresponda) De Lo Recaudado por Impuesto Predial el Año Anterior - MEF.
- Metas 35: Alcanzar Una Ejecución Presupuestal De Inversiones Igual O Mayor Al 70% Y Alineamiento Estratégico De La Inversión Del 80%, 80%, 70% Y 60% (Según Corresponda) – MEF.
- Meta 34: Modificar el Texto Único de Procedimientos Administrativos (Tupa), de la Municipalidad en el marco de la Resolución del Consejo Directivo N° 042-2011-Sunass-CD-MEF.

PLAN DE INCENTIVOS II PERIODO AÑO 2014

- Metas 09: Registro y Seguimiento (Tipo A y B) de las Obras en ejecución, en el Sistema de Información de Obras Públicas (INFOBRAS) - CGR.
- Metas 10: Implementar un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos Domiciliarios en un 25% (Tipo A) y 20% (Tipo B) de Viviendas Urbanas del Distrito - MINAM.

- Metas 11: Ejecución de al Menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias - en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014 - MININTER.
- Metas 12: Programa de Promoción de la Actividad Física y Recreativa en Espacios Públicos - MINSA.
- Metas 13: Incremento en 12% (Tipo A) y 14% (Tipo B) de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 Julio de 2013 y registro de información en aplicativo - MEF.
- Meta 14: Ejecución Presupuestal de Inversiones igual o mayor al 40% del PIA de inversiones y alineamiento estratégico del 75%, 70% y 60% o alineamiento competitivo del 40%, 30% Y 25%, según corresponda - MEF.

Anexo E: Metas 2015

Para el año 2015, mediante Decreto Supremo N° 033-2015-EF, se aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización del año 2015. En dicha norma se establecen las metas que deben cumplirse.

1. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. 2015. Decreto Supremo N° 033-2015-EF, se aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2015. Lima. Diario Oficial El Peruano, 2015.
 - Meta 36: Registro y Seguimiento de las obras en ejecución, en el sistema de información de obras públicas (Infobras)
 - Meta 37: Ejecución de al menos el 75% de cada una de las actividades programadas - incluyendo las obligatorias - en el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2014.
 - Meta 38: Factibilidad y/o expediente técnico aprobado, según correspondan para PIP relacionado a disminución de riesgos y desastres.
 - Meta 40: Incremento en 12% y 14% (según corresponda) de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 diciembre del 2013.
 - Meta 39: Diagnóstico de residuos sólidos de las actividades de construcción y demolición depositados en espacios públicos y de obras menores
 - Meta 41: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones y alineamiento estratégico del 75%, 70%, y 60% (según corresponda) o alineamiento competitivo del 40%, 30% y 25% (según corresponda).
 - Meta 42: Contar con TUPA acorde con la normatividad vigente y que fomenta la inversión pública y privada y cumplir con emitir las licencias de funcionamiento en el plazo máximo de 10 días hábiles.

PLAN DE INCENTIVOS II PERIODO AÑO 2015

- Meta 5: Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en viviendas urbanas del distrito, según el % establecido en el instructivo - MINAM.
- Meta 6: Ejecución de al menos el 75 % de las actividades programadas incluyendo las obligatorias en el plan local de seguridad ciudadana (PLSC), correspondientes al i semestre 2015 - MININTER.
- Meta 7: Actualización y registro de las obras en ejecución en el sistema de información de obras públicas-INFOBRAS - CGR.
- Meta 8: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del PIM de inversiones - MEF.

Anexo F: Metas 2016

Para el 2016, mediante Decreto Supremo N° 400-2015-EF, se aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización del año 2016. Decreto en el que se establece las metas que deben cumplirse para tal año.

- Meta 30: Actualización y registro de las obras en ejecución en el sistema de información de obras públicas – INFOBRAS.
- Meta 31: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del PIM de inversiones.
- Meta 32: Incremento de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 de diciembre del 2014 en un porcentaje señalado en el instructivo y registro de información en aplicativo.
- Meta 28: Condiciones adecuadas para implementar y gestionar un programa deportivo y recreativo orientado a la masificación deportiva.
- Meta 29: Elaboración de un perfil de proyecto viable de mejoramiento y/o ampliación de infraestructura deportiva municipal.
- Meta 33: Publicar en la página web de la municipalidad la relación de establecimientos que cuentan con certificado de inspección técnica de seguridad en defensa civil-ITSDC o de seguridad en edificaciones - ITSE vigente dentro de su jurisdicción y la relación de establecimientos fiscalizados de acuerdo a ley.

PLAN DE INCENTIVOS II PERIODO AÑO 2016

- Meta 5: Formulación e implementación del plan local de seguridad ciudadana.
- Meta 6: Implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en viviendas urbanas del distrito, según los porcentajes categorizados.
- Meta 8: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 40% del presupuesto institucional modificado (PIM) de inversiones.
- Meta 7: Diagnóstico del nivel de accesibilidad urbanística para las personas con discapacidad y movilidad reducida.

Anexo G: Metas 2017

Para el 2017, mediante Decreto Supremo N° 394-2016-EF, se aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión y Modernización del año 2017. En dicha norma se establecen las metas que deben cumplirse.

2. MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS. 2016. Decreto Supremo N° 394-2016-EF, se aprueba los procedimientos y metas para el año 2017. Lima. Diario Oficial El Peruano, 2016.

- Meta 26: Formulación e implementación del plan local de seguridad ciudadana.
- Meta 27: Actualización de la información para la gestión del riesgo de desastres.
- Meta 28: Implementación del control interno (fase de planificación) en el proceso de contratación pública.
- Meta 33: Ejecución presupuestal de inversiones igual o mayor al 75% del presupuesto institucional modificado (PIM) de inversiones y alineamiento igual o mayor al 70% y 60% (según corresponda)
- Meta 29: Calidad en la atención y promoción de factores de protección para niñas, niños y adolescentes desde la Defensoría municipal del Niño y del Adolescente – DEMUNA
- Meta 30: Implementación de escuelas deportivas orientadas a la masificación
- META 31: Creación o adecuación del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor – CIAM
- Meta 32: Incremento de la recaudación predial respecto a lo recaudado al 31 de diciembre de 2015 en un porcentaje señalado en el instructivo, registro completo de información en el aplicativo informático e información sobre el hipervínculo “tributos municipales”
- Meta 34: exigir los requisitos contemplados en la ley n° 28976, ley marco de licencia de funcionamiento, emitir la licencia en los plazos consignados en el instructivo y publicar en el portal web institucional la información vinculada

con el procedimiento de licencia y de inspección técnica de seguridad en edificaciones