



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Relevancia del Premio Sello Municipal para mejorar los servicios municipales¹

Recomendaciones a partir de los resultados de su evaluación de impacto

DOCUMENTO
DE POLÍTICA



Resumen

El presente documento ofrece propuestas para mejorar el Premio Sello Municipal, mecanismo de incentivos no monetario del MIDIS dirigido a los gobiernos locales, que reconoce públicamente a las municipalidades distritales en función a su gestión pública y su capacidad para mejorar los servicios que brinda a las personas. Se basa en los resultados de la evaluación de diseño, procesos y resultados realizada a la primera y segunda edición del Premio.

Los resultados del estudio encuentran que el Premio requiere tomar en cuenta las diferencias entre municipios para la definición de indicadores y valores de las metas a alcanzar por los municipios. Asimismo, se encuentra que los distritos alejados y dispersos están en desventaja para asistir a los talleres de asistencia técnica que se desarrollan en las capitales regionales, lo que requiere estrategias diferenciadas para involucrar a todos los municipios. Finalmente, las asistencias técnicas no se articulan intersectorialmente, ocasionando problemas, sobre todo en la asistencia técnica.

Recomendaciones

El Premio Sello Municipal requiere:

- Contar con un documento técnico que defina su diseño y sirva como marco de referencia de las convocatorias.
- Adaptar la definición de indicadores y metas a las diferentes condiciones que presentan las municipalidades y validarlos con los sectores y municipalidades.
- Adecuar el esquema de cumplimiento de indicadores, permitiendo la inclusión de premios a las buenas prácticas utilizadas por los municipios para alcanzar sus metas.
- Diseñar estrategias diferenciadas que permitan a los municipios alejados de la capital regional asistir a los talleres de capacitación, e incluir asistencia técnica más intensiva para aquellas municipalidades que evidencien falta de condiciones materiales para el cumplimiento de las metas.
- Diseñar la asistencia técnica a las municipalidades en base a un plan mínimo y contar con materiales educativos específicos.

¹Este documento ha sido preparado por la DGSE del MIDIS en base al informe final de la "Evaluación de diseño, procesos y resultados del Premio Sello Municipal", de agosto de 2017 a cargo de Teodoro Sanz, Eliana Chávez, Angélica Díaz, Vicente Sotelo y Luis Alberto Chirinos.



Introducción

El Premio “Sello Municipal Incluir para Crecer. Gestión Local para las Personas” (Premio SM) es el reconocimiento público que hace el Estado Peruano a las municipalidades distritales por la gestión pública y su capacidad para mejorar los servicios que brinda a las personas, contribuyendo a la mejora de su calidad de vida e impulsando la política de Desarrollo e Inclusión Social. El Premio SM tiene como objetivo “reconocer públicamente a las municipalidades distritales o provinciales en su accionar distrital que cumplan eficazmente con los indicadores que contribuyen a la mejora de los servicios públicos orientados a los ciudadanos y ciudadanas en el marco de la ENDIS (Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social) en sus respectivas localidades”.

El Premio SM busca reconocer las capacidades municipales desplegadas a lo largo de un determinado periodo de tiempo en forma articulada, lo que le permite identificar los principales problemas para brindar servicios públicos de forma oportuna y definir las acciones para resolverlos. La articulación planteada responde a las propuestas de la ENDIS: hay intervención de los tres niveles de gobierno en el apalancamiento de esfuerzos y recursos, y en especial, un aporte significativo del MIDIS y los demás sectores involucrados en el desarrollo de capacidades de las municipalidades a través de Asistencia Técnica.

La primera edición del Premio SM (2015-16) contó con la participación de 621 municipalidades distritales. En la segunda edición del Premio SM (2016-2017) se inscribieron 637 municipalidades; de éstas, un total de 248 cumplieron al 100% el logro de los indicadores propuestos, siendo 89 del Nivel 1 (municipalidades ganadoras en la 1ra Edición), 159 del Nivel 2 (municipalidades nuevas o que no ganaron en la 1ra Edición) y 31 de la Categoría Amazónica.

Metodología

La evaluación del Premio SM ha constado de dos componentes: cualitativo (primera y segunda edición) y cuantitativo (solo primera edición).

La evaluación cualitativa fue principalmente de diseño y procesos, complementada con una encuesta, y buscó documentar los elementos relevantes de la experiencia a partir de una revisión documental y entrevistas a los actores involucrados. La evaluación de resultados combinó el enfoque cuantitativo para identificar aquellos efectos y/o impactos del Premio SM susceptibles de ser medidos y el cualitativo para identificar otros efectos del Premio SM, así como para ensayar posibles explicaciones a los principales hallazgos.

La evaluación buscó responder un conjunto de preguntas vinculadas al diseño, procesos y resultados del Premio SM:

- **Diseño:** las preguntas están vinculadas a la pertinencia de la intervención, validez del diseño, población objetivo, indicadores y metas de evaluación, fuentes de verificación del cumplimiento de metas, diferencias entre la primera y segunda edición del Premio SM y satisfacción de las municipalidades con el Premio SM.
- **Procesos:** las preguntas están vinculadas a las diferentes etapas de implementación del Premio SM, es decir, la convocatoria y difusión; inscripción; implementación de acciones de las municipalidades para alcanzar las metas previstas; asistencia técnica y acompañamiento del MIDIS a las municipalidades; avance de metas, evaluación final y presentación de reclamos. Se revisa la calidad y eficiencia de estas etapas de implementación; la organización interna del MIDIS y coordinación inter institucional; el seguimiento, evaluación, gestión y uso de la información generada; las diferencias entre ambas ediciones; y la satisfacción de las municipalidades con las diferentes etapas de implementación.
- **Resultados:** las preguntas se refieren a los efectos generados por el Premio SM y al reconocimiento social.

Resultados

De Diseño:

La experiencia del Premio SM se basa en un marco normativo correctamente alineado a nivel nacional y local pero no ha establecido formalmente su propia propuesta técnica, expresada en un marco lógico u otra herramienta formal de planificación. El Premio SM presenta Bases por cada edición que realiza y se orienta a atender las metas de la ENDIS, lo que es suficiente en términos prácticos para llevar a cabo sus actividades. De acuerdo a lo analizado en la presente evaluación, en primera instancia, se considera que el Sello Municipal debe definirse como un programa de fortalecimiento de capacidades de las municipalidades más pobres ya que éste es el determinante que permite alcanzar las distintas metas, en términos de cantidad y calidad de la prestación de los servicios sociales a la población considerados por la ENDIS. En segunda instancia, el reconocimiento y certificación de las municipalidades más eficientes por parte del Estado Peruano (es decir, lo que se obtiene al participar en el concurso) es un elemento importante que debe ser revalidado con una periodicidad determinada; de esa forma, la promoción del desarrollo de capacidades sería una actividad permanente en los gobiernos locales. En tercera y última instancia, se debe incorporar un componente comunicacional más fuerte, orientado a rescatar y difundir las buenas prácticas municipales a fin de obtener réplicas en otros municipios. Asimismo, es importante realizar un análisis sobre la cobertura del Premio SM (demanda potencial, dispersión geográfica, tipología de gobiernos locales) para abarcar una cantidad de gobiernos locales que reciban en forma equitativa los beneficios de la intervención.



De Procesos:

Las bases del Premio SM establecen la hoja de ruta del proceso, sin embargo, no logran cubrir todos los aspectos que surgen durante la implementación. La Asistencia Técnica es la actividad más relevante debido a que incide en que los gobiernos locales cumplan las metas programadas en el Premio. En la revisión documentaria y el trabajo de entrevista no se ha constatado un diseño técnico de base para la Asistencia Técnica, quedando su implementación a discrecionalidad del Coordinador de Enlace o del personal de las instituciones de otros sectores. La Asistencia Técnica ha enfrentado serias dificultades, algunas internas y otras externas, como por ejemplo la dispersión geográfica, la disponibilidad de recursos humanos, la sobrecarga laboral de los Coordinadores de Enlace, entre otros.

Las municipalidades han presentado dificultades, como la alta rotación de su personal, su bajo presupuesto y sus bajas capacidades de gestión. Adicionalmente a lo señalado, existen dificultades específicas para el logro de algunos indicadores, como por ejemplo no contar con oficinas o recibir campañas de servicios públicos como RENIEC o Banco de la Nación, el tener que invertir recursos que no fueron previstos el año anterior, y las limitaciones de conectividad (a pesar de esto último, se valoró positivamente el uso de página web para reportar los avances en el logro de metas).

Es conveniente precisar que el año 2017 ocurrió una externalidad importante que afectó el desarrollo del Premio SM: los desastres naturales del verano del 2017, a raíz de lo cual muchas municipalidades debieron enfocarse en tareas muy urgentes de alivio de la población y reconstrucción de sus comunidades.

De Gestión:

Es importante recalcar que el Premio SM es necesariamente una intervención intersectorial. En ese sentido, la gestión se realiza en diferentes niveles: coordinación interna, con los gobiernos locales y con los actores intersectoriales. Esto representa un reto particularmente complejo pero que progresivamente ha sido asumido exitosamente con estrategias que han surgido en la práctica y que necesitan formalizarse; por ello se hace necesario plasmar la propuesta técnica del Premio SM en manuales y guías que formalicen los procedimientos. Al no existir un documento detallado de planificación, gran parte del éxito de las actividades recae en el profesionalismo, la capacidad de trabajo y el compromiso de los integrantes del Equipo Técnico como de los Coordinadores de Enlace, aspectos que también deben formalizarse en un perfil de puesto que incorpore funciones y calificaciones acordes a lo requerido para la gestión del Premio SM.

Del Premio:

La participación en la primera edición del Premio SM fue de 326 municipalidades, de un total de 621 seleccionadas (es decir, el 53%). En la segunda edición se registró un porcentaje similar. El análisis cuantitativo preliminar efectuado dio cuenta de que el Premio SM tuvo un efecto positivo y significativo en los siguientes indicadores: i) el acceso oportuno a la identidad

de las niñas y niños menores de 12 meses; ii) el registro de las niñas y niños menores de 12 meses en el padrón nominal; y iii) el registro del ubigeo y nombre del centro poblado de procedencia de las niñas y niños de 0 a 5 años en el padrón nominal.

Por otro lado, de acuerdo a las entrevistas realizadas, se identificaron resultados positivos en tanto las municipalidades han tomado mayor conciencia de las funciones que por ley les compete realizar en su distrito y también porque se ha favorecido la articulación de las municipalidades y del MIDIS con los sectores, principalmente con Salud, Educación, RENIEC, Vivienda. Asimismo, el análisis da cuenta que el Premio SM favorece el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios municipalidades.

Lo expuesto evidencia que el principal aporte del Premio SM a las municipalidades es el desarrollo de capacidades: al margen de que una municipalidad cumpla las metas y gane el premio, tan solo su participación constituye una oportunidad para lograr objetivos que de otra manera no hubiera logrado. En ese contexto, el Premio SM como reconocimiento público adquiere un sentido distintivo que involucra el logro de capacidades a un nivel óptimo (en base al estándar definido por el set de indicadores propuesto por el MIDIS), mientras que la participación sin premio tiene un valor reconocible, aunque no necesariamente "certificable".

Además, se debe considerar que si bien el Premio no es pecuniario, la participación en el mismo posee una valoración económica: la asistencia técnica provista tiene un costo económico alto para el MIDIS lo que tiene sentido porque se pretende que sea el factor determinante del logro de la meta: si no hay Asistencia Técnica, la meta no podría lograrse. En ese sentido, el Premio SM tienen el carácter de un programa de desarrollo de capacidades de las municipalidades con resultados determinados. El reconocimiento público es importante y, si bien no tiene un valor económico tangible, pretende ser un activo capaz de generar la movilización y el apalancamiento de recursos en favor de las municipalidades a través del Estado, del sector privado, las ONG o la cooperación internacional. Como consecuencia de lo anterior, es posible cuestionar que el Premio SM sea, en términos absolutos, tan solo un programa con estímulos no pecuniarios.





Recomendaciones

- Elaborar un documento técnico para el Premio SM, el cual defina su diseño y sirva como marco de referencia a las convocatorias.
- Adaptar la definición de indicadores y el valor de las metas a alcanzarse en el conjunto de indicadores propuestos por el MIDIS a las diferentes condiciones que presentan las municipalidades y validarlos con los sectores y municipalidades.
- Premiar las buenas prácticas que los municipios utilizan para alcanzar las metas del Premio u otras metas relacionadas.
- Fortalecer la articulación intersectorial, especialmente para optimizar la provisión de asistencia técnica especializada respecto a metas sectoriales.
- Identificar territorios que requieran una atención especial debido a que no se encuentran en las áreas de trabajo de los sectores involucrados en el Premio SM.
- Registrar cuidadosamente las diferentes actividades del Premio SM y sistematizar sus resultados. Para ello se debe implementar un Plan de Monitoreo y generar reportes de avance con alertas.
- Evaluar la articulación de las actividades que implementan el premio SM y el FED (y el Plan de Incentivos Municipales) como una forma de involucrar los recursos de los gobiernos regionales.
- Utilizar estrategias diferenciadas, por parte del MIDIS, para superar la desventaja que tienen los distritos alejados y dispersos para asistir a talleres y reuniones que se llevan a cabo en la capital regional. Asimismo, brindar una asistencia técnica más intensiva a aquellas municipalidades que evidencien falta de capacidades o de condiciones materiales para el cumplimiento de metas.
- Organizar las sesiones de asistencia técnica de manera que pueda llegar directamente a todas las municipalidades inscritas. Elaborar para ello un plan mínimo de asistencia técnica y materiales educativos específicos. Además, dichas actividades deben registrarse y generar alertas en caso de que una municipalidad presente problemas de desempeño.
- Fortalecer la articulación intersectorial a través de convenios formales que definan tareas de asistencia técnica, la medición y verificación del cumplimiento de metas.