

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Escuela de Posgrado



Eficacia del proceso de gestión de la demanda de gobiernos subnacionales para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento entre los años 2012-2017

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de  
Maestra en Gobierno y Políticas Públicas  
que presenta:

***Nataly Magda Buleje Franco***

Asesor:

***Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios***

Lima, 2023

## Informe de Similitud

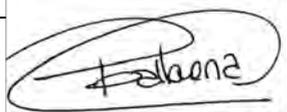
Yo, Patricia Jacquelyn Balbuena Palacios , docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado “Eficacia del proceso de gestión de la demanda de gobiernos subnacionales para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento entre los años 2012-2017” del(de la) autor(a) / de los(as) autores(as) Nataly Magda Buleje Franco dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 14/09/2023.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis / el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: 25 de septiembre del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Balbuena Palacios Patricia Jacquelyn</u>	
DNI:25705594	Firma: 
ORCID:0000-0002-4892-2966	

## **Dedicatoria**

En primer lugar, a Dios por su infinita grandeza y bondad, por su presencia constante en mi vida. A mis padres por su apoyo y amor incondicional.

Para Ale por creer en mí, tu apoyo y confianza incondicional me han permitido seguir adelante en momentos de duda y dificultad.



## **Agradecimiento**

A mi asesora Patricia Balbuena, por su disponibilidad, paciencia y apoyo constante durante todo el proceso de desarrollo del presente trabajo de investigación.



## Resumen

La presente investigación recae en analizar el proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento entre los años 2012-2017, en ese entender se da conocer la experiencia desarrollada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (MVCS), en la implementación de iniciativas aplicadas al proceso de evaluación de proyectos de agua y alcantarillado para la obtención de financiamiento por parte de las unidades ejecutoras, luego del análisis realizado al proceso de evaluación se propondrá modificar el orden en el que se desarrolla actualmente cada etapa de evaluación, de esta manera se agilizaría el proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales por financiamiento ante el MVCS, asimismo, a través de ésta propuesta se busca que las unidades ejecutoras tengan el resultado inmediato para continuar o no con el proceso de evaluación, reduciendo costos, mejorando la priorización de aquellos proyectos que efectivamente cierran brechas y generando un banco de proyectos para la programación multianual del MVCS.

**Palabras claves:** Servicio de agua y alcantarillado, proceso de evaluación, cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado, gobiernos subnacionales, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

## **Abstract**

This research aims to analyze the demand management process of subnational governments for closing gaps in water and sanitation services with the Ministry of Housing, Construction, and Sanitation between 2012-2017. It presents the experience developed by the Ministry of Housing, Construction, and Sanitation of Peru (MVCS) in implementing initiatives applied to the process of evaluating water and sanitation projects to obtain financing by the executing units. After analyzing the evaluation process, it proposes to modify the current order in which each evaluation stage is developed. This way, the demand management process of subnational governments for financing before the MVCS would be expedited. Additionally, this proposal aims to provide immediate results to the executing units to continue or not with the evaluation process, reducing costs, improving the prioritization of projects that effectively close gaps, and generating a project bank for the MVCS's multi-year programming.

**Keywords:** Water and sanitation services, evaluation process, gap closing in water and sanitation services, subnational governments, Ministry of Housing, Construction, and Sanitation.

## ÍNDICE

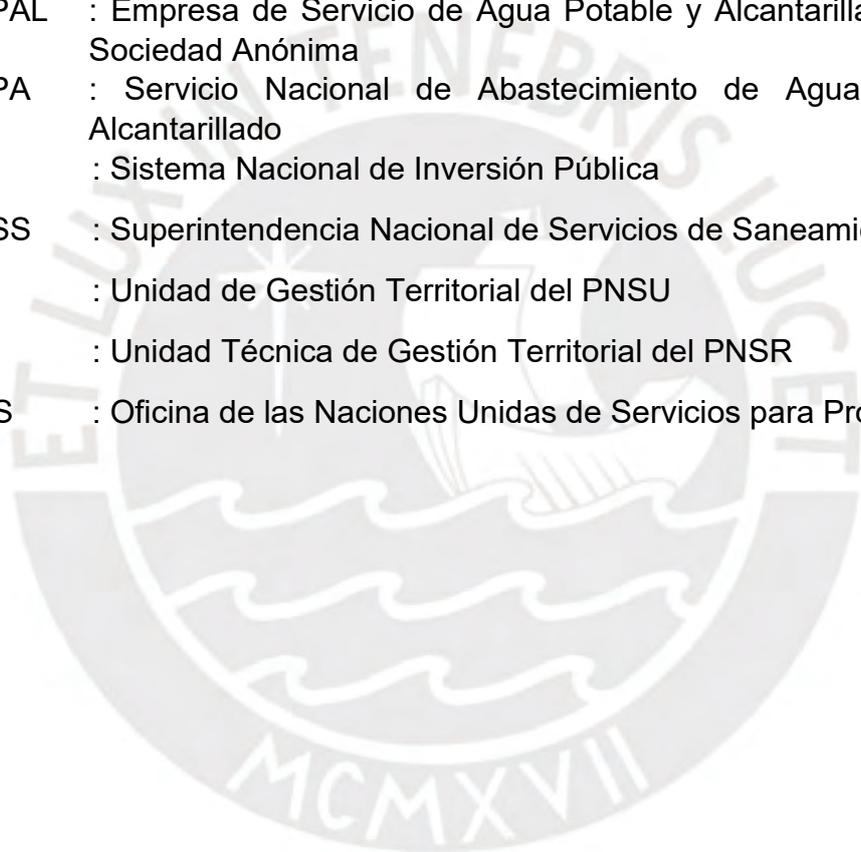
Carátula .....	i
Informe de Similitud .....	ii
Dedicatoria .....	iii
Agradecimiento.....	iv
Resumen.....	v
Abstract.....	vi
Lista de Acrónimos.....	ix
Lista de Tablas.....	xi
Lista de Figuras .....	xii
Introducción.....	1
CAPÍTULO I .....	8
Descripción del Problema .....	8
1.1. Identificación del problema: .....	8
1.2. Marco Conceptual: .....	13
1.2.1. Proceso de Gestión.....	13
1.2.2. Etapa de Admisibilidad a Trámite .....	13
1.2.3. Etapa de Asignación de Puntajes.....	14
1.2.4. Etapa de Calidad Técnica .....	14
1.2.5. Demanda .....	15
1.2.6. Brecha .....	15
1.2.7. Gobierno Local.....	15
1.2.8. Gobierno Regional .....	15
1.2.9. Capacidad Estatal .....	16
1.3. Evidencias del problema .....	16
1.4. Contexto Institucional y Normativo relacionado con el problema.....	29
CAPÍTULO II .....	40
Análisis de las Causas del Problema.....	40
2.1. Crecimiento poblacional desordenado:.....	40
2.2. Atomización de proyectos que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños: .....	42
2.3. Insostenibilidad de las inversiones: .....	43
2.4. Baja Ejecución de Inversiones en el sector saneamiento: .....	46

CAPÍTULO III .....	50
Análisis de las alternativas existentes.....	50
3.1. Alternativa 1: .....	50
3.2. Alternativa 2: .....	54
3.3. Alternativa 3: .....	55
CAPÍTULO IV .....	61
Diseño de la Intervención Innovadora.....	61
4.1. Marco teórico de la Intervención Innovadora:.....	61
4.2. Diseño específico de la intervención innovadora: .....	67
4.3. Matriz e indicadores de la intervención innovadora:.....	71
CAPÍTULO V .....	76
Viabilidad de la Intervención Innovadora.....	76
5.1. Viabilidad Financiera:.....	76
5.2. Viabilidad Organizacional:.....	76
5.3. Viabilidad Normativa: .....	77
CONCLUSIONES:.....	78
RECOMENDACIONES: .....	80
REFERENCIAS: .....	81
ANEXOS .....	88
Anexo N° 01: Diagrama Evaluación Admisibilidad, Puntajes y Calidad Técnica .....	89
Anexo N° 02-Financiamiento de Proyectos 2016. ....	90
Anexo N° 03 -Guía de entrevista semi-estructurada .....	95

## Lista de Acrónimos

ANA	: Autoridad Nacional del Agua
DATASS	: Diagnóstico sobre el abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural
DGAA	: Dirección General de Asuntos Ambientales
DGPRCS	: Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento
DGPPCS	: Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento
DIGESA	: Dirección General de Salud Ambiental
DNS	: Dirección Nacional de Saneamiento
EPS	: Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento
FONIE	: Fondo para la Inclusión Económica
GL	: Gobierno Local
GR	: Gobierno Regional
JASS	: Junta Administradora de Servicios de Saneamiento
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	: Ministerio de Salud
MINAGRI	: Ministerio de Agricultura
MVCS	: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
OCDE	: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	: Objetivos de Desarrollo Sostenible
ODM	: Objetivos del Milenio
OGEI	: Oficina General de Estadística e Informática
OTASS	: Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento
PAPT	: Programa Agua Para Todos
PARSSA	: Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento

PASLC	: Programa Agua Segura para Lima y el Callao
PIP	: Proyecto de Inversión Pública
PRESET	: Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos
PRONAP	: Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado
PNSU	: Programa Nacional de Saneamiento Urbano
PNSR	: Programa Nacional de Saneamiento Rural
SEDAPAL	: Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima Sociedad Anónima
SENAPA	: Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado
SNIP	: Sistema Nacional de Inversión Pública
SUNASS	: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
UGT	: Unidad de Gestión Territorial del PNSU
UTGT	: Unidad Técnica de Gestión Territorial del PNSR
UNOPS	: Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos



### **Lista de Tablas**

Tabla N° 01: Deficiencias relacionadas a la elaboración de perfiles y expedientes técnicos

Tabla N° 02: Categoría: Expediente técnico-subcategoría por ámbito

Tabla N° 03: Causas de paralización de proyectos

Tabla N° 04: Actores involucrados en el Sector Saneamiento

Tabla N° 05: Evolución de la Institucionalidad del Sector Saneamiento en el Perú

Tabla N° 06: Evolución del Marco Normativo del Sector Saneamiento en el Perú

Tabla N° 07: Selección De Causas

Tabla N° 08: Criterios de evaluación para la selección de alternativas

Tabla N° 09: Etapas de evaluación del Expediente Técnico con plazos

Tabla N° 10: Matriz de Innovación

Tabla N° 11: Matriz de Coste – Indicadores

Tabla N° 12: Análisis de Viabilidad de la Intervención Innovadora

## Lista de Figuras

Figura N° 01: Proceso de evaluación a trámite de proyectos de inversión pública

Figura N° 2: Población que tiene acceso al servicio de agua potable a nivel nacional

Figura N° 3: Población que tiene acceso al servicio de saneamiento a nivel nacional

Figura N° 4: Población que tiene acceso al servicio de agua por ámbito

Figura N° 5: Población que tiene acceso al servicio de saneamiento por ámbito

Figura N° 6: Proyectos de agua y saneamiento financiados por el MVCS en estado paralizado entre los años 2008 y 2018

Figura N° 7: Proyectos de agua y saneamiento financiados por el MVCS paralizados por ámbito y región al 2018

Figura N° 08: Árbol de Causalidad

Figura N° 09- Número de proyectos con carga inicial a la PRESET por regiones (2017 – Ago. 2018)

Figura N° 10- Número de proyectos que cumple calidad técnica por regiones (2017 – Ago. 2018)

Figura N° 11: Proyectos que ingresaron por la PRESET y fueron financiados

Figura N° 12: Propuesta de nuevo proceso de evaluación de proyectos de inversión

## Introducción

El rápido crecimiento económico que experimentó Latinoamérica durante la primera década del presente siglo, permitió la puesta en marcha de grandes programas de inversión pública en infraestructura y políticas sociales orientadas a reducir la pobreza. No obstante, a partir de 2008 el colapso de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos y la desaceleración económica de China desde 2015, pusieron en evidencia la fragilidad de los problemas en la economía de la región, como: vulnerabilidad ante la variación de los precios internacionales de los commodities, limitada resiliencia ante factores externos y reducida diversificación de la matriz productiva, que continúan de manera constante hasta el presente (CEPAL, 2017).

Sumado a esto, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, indica que las cifras actuales no son muy alentadoras, puesto que si al 2030 no se toman medidas drásticas en la reducción de emisiones de carbono y reconversión energética que contribuyan a limitar la temperatura de la tierra a 1.5°C por encima de los niveles preindustriales, esta aumentará a más 2°C, ocasionando riesgo de sequías prolongadas, inundaciones, y desabastecimiento de agua. Si bien el agua es fundamental para la vida misma, resulta importante que el Gobierno fortalezca sus capacidades para proponer estrategias que permitan formar instituciones resilientes ante el cambio climático.

Tomando en consideración que el servicio de saneamiento impacta directamente sobre la salud pública y que, adicionalmente, es necesario proteger el ambiente de

los vertimientos vinculados al sector. El Instituto Nacional de Estadística e Informática en su Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2017) señala que *“la prevalencia de diarrea entre niñas y niños menores de cinco años de edad alcanzó el 10.6 % para el área urbana y 12.2% para el ámbito rural. Cabe resaltar que la prevalencia de EDA (Enfermedad Diarreica Aguda) se reduce con el consumo de agua tratada a 10.2% cuando el agua contiene cloro residual, o aquella que proviene de red pública y cuando el agua es hervida a un 10.9 %”. La deficiente calidad de los servicios de saneamiento, la inadecuada disposición sanitaria de excretas y aguas residuales, tienen un impacto en la salud pública<sup>1</sup>, como señala la OCDE (2011) “...cerca del 10% de la carga de enfermedades a nivel mundial puede prevenirse mediante intervenciones que mejoren los servicios de saneamiento y la higiene de la población”.*

Asimismo, cabe resaltar que, de acuerdo con estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud-OMS citado en el Compendio Normativo de Saneamiento (MVCS, 2018) *“el mejoramiento adicional de la calidad del consumo humano, como la desinfección en el punto de consumo, reduciría los casos de diarrea en un 45%. Cerca de 1,8 millones de personas mueren cada año en el mundo debido a enfermedades diarreicas (incluido el cólera); un 90% de esas personas son niños menores de 5 años, principalmente procedentes de países en desarrollo. La mejora del abastecimiento de agua podría reducir la morbilidad por*

---

<sup>1</sup> MVCS (2018). Compendio Normativo de Saneamiento, pp. 269. Obtenido de: <http://www3.vivienda.gob.pe/direcciones/Documentos/Compendio-Normativo.pdf>

*diarrea en un 21 %, mientras que la mejora del servicio de desagüe la reduciría en un 37,5 %”.*

Si bien Caparó, B (2017) señala que: *“la estadística evidenciada por la Dirección de Saneamiento (DNS) del MVCS demuestran que al 2016, existía un total de 3, 409,183 de personas que no contaban con agua potable de las cuales la mayor parte (62.2%) se encontraba en zonas rurales, de la misma manera la población no atendida con servicios de alcantarillado sumaba 8, 036,903 de los cuales el (68.2 %) se encontraba en zonas rurales y que solo el Programa Agua para Todos, después llamado Programa Nacional de Saneamiento Urbano durante el periodo 2012 a 2015, ha gestionado la transferencia de S/. 8, 522, 111,117.00<sup>2</sup> entre proyectos urbanos y rurales”.*

Ahora bien, de acuerdo a los resultados del censo 2017 (INEI, 2018), se tiene que: “el 67,1% de las viviendas se abastecen de agua por red pública dentro de la vivienda, el 11,3% cuenta con red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación, el 7,3% utilizan agua de pozo (agua subterránea) y el 4,7% de las viviendas se abastecen de agua a través de pilón de uso público, para el consumo humano. Si bien se muestra que, el acceso al agua mejora en el periodo intercensal 2007-2017, aún existen viviendas que utilizan agua de río, acequia, manantial o similar (4,5%), camión cisterna u otro similar (4,2%) y otro (0,9%), este último incluye solicitar a los vecinos, nieve derretida, agua de lluvia, entre otros. Son las viviendas del ámbito urbano las que cuentan con mayor acceso al agua por red

---

<sup>2</sup> Memoria Anual 2012- PAPT Memoria Anual 2013, 2014 y 2015 – PNSU, citado En: Caparó Farfán B. (2017)-Una mirada de las capacidades estatales en la gestión de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 2012 – 2016 (tesis de postgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú.

pública dentro y fuera de la vivienda, alcanzando el 86,4%. En el área rural, el 51,9% de viviendas se abastecen por red pública dentro y fuera de la vivienda, mientras que el 21,6% de las viviendas aún se abastecen con agua de pozo, el 17,2% de río, acequia o manantial y el 7,0% de pilón o pileta de uso público.”

Respecto a los resultados en cuanto al servicio de alcantarillado, según el último censo (INEI, 2018) “a nivel de área urbana y rural, el 82,0% de las viviendas urbanas cuentan con servicio higiénico por red pública, sea dentro o fuera de la vivienda; 9,3% de las viviendas acceden a pozo ciego o negro y el 2,2% utiliza otro tipo de eliminación de excretas (campo abierto, al aire libre, en el mar, casa abandonada, etc.). En el área rural, solo el 16,9% de las viviendas cuenta con servicio higiénico por red pública, sea dentro o fuera de la vivienda; el 42,0% de las viviendas acceden a pozo ciego o negro y 18,5% de viviendas utilizan otro tipo de eliminación de excretas (campo abierto, al aire libre, en el mar, casa abandonada, entre otros)”.

En ese sentido, en el presente proyecto de investigación, se plantea abordar el siguiente problema público: **“Existencia de brechas de cobertura de servicios de agua y alcantarillado en las zonas urbanas y rurales del país”**, en el marco del proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento de inversiones ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS).

Es importante destacar, como bien se señala en la Política Nacional de Saneamiento 2017-2021, “el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos el acceso a servicios de saneamiento en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad, el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

como ente rector advierte la necesidad de aprobar una Política Nacional de Saneamiento que permita ordenar las decisiones y la asignación de presupuestos del Estado en materia de saneamiento para lograr la meta de cobertura universal de los servicios en forma sostenible” (D.S. N° 007-2017-VIVIENDA, 2017). En ese entender, el problema planteado se ubica a lo largo de la cadena de valor de la gestión pública, debido a que se sitúa a nivel de producto, ya que hace referencia al desempeño de la entrega del servicio público, a través del cual se pretende cambiar una situación negativa en la población.

En esa línea, la investigación se centra en analizar qué tan eficaz viene siendo el proceso de gestión de la demanda de gobiernos subnacionales para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, se enfatizará principalmente en el proceso de Asignación de Puntajes, ya que de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA, los criterios establecidos para la asignación de puntajes hacen referencia al cierre de brechas. En ese entender, siendo el objetivo principal de La Política Nacional de Saneamiento<sup>3</sup>: “alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento”. Ahora bien, es importante destacar el porqué de analizar el proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales ante el MVCS para el financiamiento de sus proyectos, el cual consiste en superar el proceso de evaluación establecido por el referido Ministerio, supone la contribución al cierre de brechas en agua y alcantarillado, considerando que el proceso de evaluación por el cual atraviesan las Unidades Ejecutoras, resulta

---

<sup>3</sup> Aprobada con Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA

siendo un mecanismo de “priorización para la asignación de recursos a inversiones en el sector saneamiento en el marco de la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones”<sup>4</sup>, la cual considera como objetivo principal el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.

En esa línea, es necesario que el Estado tenga mayor agilidad y procesos más simples que permitan el crecimiento y desarrollo del país, mejorando la calidad de vida de toda la población, por lo cual, el hecho de establecer un proceso de evaluación para asignar recursos, de cierta manera garantiza una calidad del gasto público, ya que prioriza las inversiones a ser ejecutadas en el marco de que estas deben estar orientadas al cierre de brechas. En ese sentido, la investigación considera que mejorar un proceso de evaluación para acceder a financiamiento, contribuye al cierre de brechas en este caso de acceso a agua y alcantarillado, ya que permite que las inversiones sean focalizadas tomando criterios de evaluación que permita identificar si estas están orientadas a cubrir brechas en los servicios de saneamiento, generándose de esta manera un filtro para que el sector pueda construir una cartera de inversiones más limpia y orientada efectivamente al objetivo de “alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento”<sup>5</sup>, reduciendo la atomización de proyectos, a su vez, permite que el sector pueda generar lineamientos, instrumentos y normativas en el marco de sus funciones, para que los gobiernos subnacionales puedan ordenar la gestión de sus inversiones con mayor transparencia y calidad. Finalmente, que los recursos

---

<sup>4</sup> Resolución Ministerial N° 155-2017, Establece Requisitos de Admisibilidad y Criterios de Evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el Sector Saneamiento.

<sup>5</sup> Política Nacional de Saneamiento 2017-2021, En: <http://www3.vivienda.gob.pe/manuales/Saneamiento.html>

públicos se utilicen para la efectiva prestación y provisión de los servicios públicos en favor del desarrollo del país. En consecuencia, el hecho de mejorar un pequeño espacio dentro de la cadena de valor de la gestión pública, tiene una contribución dentro de la solución al problema público.

Para el desarrollo del presente trabajo, se ha utilizado información cualitativa, respaldada por herramientas adecuadas para la investigación. Respecto a los datos, se ha recopilado información de diversas fuentes tales como: memorias anuales emitidas por el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, normativa del sector, información estadística proporcionada por la Oficina General de Estadística e Informática del MVCS, bibliografía relacionada al tema de estudio e información teórica basada en teorías de capacidad estatal y gestión pública. Para complementar, se realizó entrevistas a servidores públicos en ejercicio de su función con la finalidad de conocer el proceso de evaluación por el que pasan las unidades ejecutoras a fin de obtener financiamiento para sus proyectos de agua y saneamiento.

El presente documento se divide en cinco capítulos, el primer capítulo contiene la identificación del problema, el marco conceptual, evidencias del problema y el contexto institucional y normativo relacionado al problema, el segundo capítulo muestra el análisis causal del problema, el capítulo tres contiene el análisis de las alternativas existentes, en el capítulo cuatro se desarrolla el diseño de la intervención innovadora, se presenta el marco teórico, diseño específico y matriz e indicadores de la intervención, finalmente en el capítulo 5 se muestra la viabilidad financiera, organizacional, normativa de la intervención innovadora y las conclusiones a las que llega la investigación.

## **CAPITULO I**

### **Descripción del Problema**

#### **1.1. Identificación del problema:**

Se plantea abordar el siguiente problema público: **“Existencia de brechas de cobertura de servicios de agua y alcantarillado en las zonas urbanas y rurales del país”**, en el marco del proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento de inversiones ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS).

#### **Población afectada**

Respecto al acceso a servicios de agua y alcantarillado, la población afectada por este problema son todas las poblaciones urbanas y rurales del territorio peruano

Si bien Caparó, B (2017) señala que: *“la estadística evidenciada por la Dirección de Saneamiento (DNS) del MVCS demuestran que al 2016, existía un total de 3, 409,183 de personas que no contaban con agua potable de las cuales la mayor parte (62.2%) se encontraba en zonas rurales, de la misma manera la población no atendida con servicios de alcantarillado sumaba 8, 036,903 de los cuales el (68.2 %) se encontraba en zonas rurales y que solo el Programa Agua para Todos,*

*después llamado Programa Nacional de Saneamiento Urbano durante el periodo 2012 a 2015, ha gestionado la transferencia de S/. 8, 522, 111,117.00<sup>6</sup> entre proyectos urbanos y rurales”.*

Ahora bien, de acuerdo a los resultados del censo 2017 (INEI, 2018), se tiene que: “el 67,1% de las viviendas se abastecen de agua por red pública dentro de la vivienda, el 11,3% cuenta con red pública fuera de la vivienda, pero dentro de la edificación, el 7,3% utilizan agua de pozo (agua subterránea) y el 4,7% de las viviendas se abastecen de agua a través de pilón de uso público, para el consumo humano. Si bien se muestra que, el acceso al agua mejora en el periodo intercensal 2007-2017, aún existen viviendas que utilizan agua de río, acequia, manantial o similar (4,5%), camión cisterna u otro similar (4,2%) y otro (0,9%), este último incluye solicitar a los vecinos, nieve derretida, agua de lluvia, entre otros. Son las viviendas del ámbito urbano las que cuentan con mayor acceso al agua por red pública dentro y fuera de la vivienda, alcanzando el 86,4%. En el área rural, el 51,9% de viviendas se abastecen por red pública dentro y fuera de la vivienda, mientras que el 21,6% de las viviendas aún se abastecen con agua de pozo, el 17,2% de río, acequia o manantial y el 7,0% de pilón o pileta de uso público.”

Respecto a los resultados en cuanto al servicio de alcantarillado, según el último censo (INEI, 2018) “a nivel de área urbana y rural, el 82,0% de las viviendas urbanas cuentan con servicio higiénico por red pública, sea dentro o fuera de la vivienda; 9,3% de las viviendas acceden a pozo ciego o negro y el 2,2% utiliza otro

---

<sup>6</sup> Memoria Anual 2012- PAPT Memoria Anual 2013, 2014 y 2015 – PNSU, citado En: Caparó Farfán B. (2017)-Una mirada de las capacidades estatales en la gestión de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 2012 – 2016 (tesis de postgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú.

tipo de eliminación de excretas (campo abierto, al aire libre, en el mar, casa abandonada, etc.). En el área rural, solo el 16,9% de las viviendas cuenta con servicio higiénico por red pública, sea dentro o fuera de la vivienda; el 42,0% de las viviendas acceden a pozo ciego o negro y 18,5% de viviendas utilizan otro tipo de eliminación de excretas (campo abierto, al aire libre, en el mar, casa abandonada, entre otros)”.

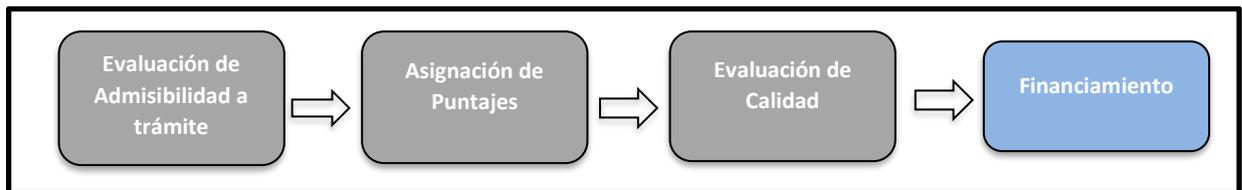
En ese sentido, el problema planteado se ubica a lo largo de la cadena de valor de la gestión pública, debido a que se sitúa a nivel de producto, ya que hace referencia al desempeño de la entrega del servicio público, a través del cual se pretende cambiar una situación negativa en la población.

Ahora bien, utilizaremos la cadena de valor como un esquema que nos permita analizar cómo se desarrolla este producto público destinado al cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado. Esta cadena tiene dos grandes espacios diferenciados, por un lado tenemos a los “procesos de producción pública (estatal)” y por el otro lado tenemos a los “efectos de estos procesos en la sociedad” (Hernández, 2017).

El primer espacio está integrado por los insumos, el proceso y el producto; la principal característica de este espacio es que está en manos de las organizaciones estatales y hace referencia a relaciones técnicas cognoscibles que vinculan los insumos y productos que las operaciones utilizan para transformar los primeros en los segundos; mientras que el segundo espacio incluye a los resultados y hace referencia a los comportamientos sociales determinados por variables, y que, por tanto, escapan a la posibilidad de un control determinado de tipo técnico (Hernández, 2017).

Por lo antes expuesto, el problema planteado se sitúa en el primer espacio, el cual está integrado por: i) insumos, en nuestro caso de análisis, vendrían a ser los expedientes técnicos presentado por unidades ejecutoras, ii) proceso, hace referencia al proceso de evaluación de admisibilidad a trámite, asignación de puntajes y evaluación de calidad técnica y el iii) producto que vendría a ser el financiamiento de la obra lo cual se traduce en una transferencia financiera a favor de las Unidades Ejecutoras y que finalmente llevan al resultado de acceso a servicios de agua y alcantarillado a favor de las poblaciones urbanas y rurales.

**Figura N° 01: Proceso de evaluación a trámite de proyectos de inversión pública.**



Fuente: Elaboración propia en base a la R.M N° 155-2017/VIVIENDA

En ese contexto, el Estado con el propósito de cerrar las brechas de abastecimiento de servicio de agua y alcantarillado ha realizado diferentes esfuerzos, uno de los principales fue la creación del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento en el año 2002 y designado como ente rector del sector saneamiento, del mismo modo se entrega las funciones de infraestructura de saneamiento al Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento- PARSSA como unidad ejecutora adscrita al Viceministerio de Construcción y Saneamiento, a su vez el PARSSA tiene sus orígenes en el Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado con categoría de Proyecto Especial y autonomía técnica y administrativa otorgado

mediante Decreto Supremo N° 018-93-PRES<sup>7</sup>. Posteriormente se publica el Plan Nacional de Saneamiento del 2006 al 2015 el cual define como objetivo general “Contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y disposición de excretas en concordancia con el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y las políticas Décimo Tercera y vigésimo Primera trazadas en el Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente con la Meta 10 del Objetivo 7 que propone reducir al 2015 la mitad del porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento”<sup>8</sup>.

En este sentido, la investigación se centra en analizar qué tan eficaz viene siendo el proceso de gestión de la demanda de gobiernos subnacionales para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, se enfatizará principalmente en el proceso de Asignación de Puntajes, ya que de acuerdo a la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA<sup>9</sup>, los criterios establecidos para la asignación de puntajes hacen referencia al cierre de brechas, como observamos en el flujo<sup>10</sup> para que una Unidad Ejecutora logre financiamiento tiene que superar las tres etapas, y finalmente la disponibilidad presupuestal es la que determinará el financiamiento.

---

<sup>7</sup> Reseña Histórica Programa Nacional de Saneamiento Urbano. Consulta: 20 de marzo de 2018, en: <http://www3.vivienda.gob.pe/pnsu/resena-historica.html>

<sup>8</sup> Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

<sup>9</sup> Aprobado el 05 de mayo de 2017, En: <http://www3.vivienda.gob.pe/direcciones/documentos/RM-155-2017-VIVIENDA.pdf>

<sup>10</sup> Ver Anexo N°1: Flujo de evaluaciones.

## **1.2. Marco Conceptual:**

En el marco del problema planteado se identifica conceptos claves que nos permitan entender cómo se sitúa el problema, los cuales son: i) Proceso de Gestión, ii) Etapa de Admisibilidad a Trámite (R.M. N 155-2017-VIVIENDA), iii) Etapa de Asignación de Puntajes (R.M. N 155-2017-VIVIENDA), iv) Etapa de Calidad Técnica (R.M. N 155-2017-VIVIENDA), v) Demanda, vi) Brecha, vii) Gobierno Subnacional, viii) Capacidad Estatal.

### **1.2.1. Proceso de Gestión**

Entendida como el proceso administrativo que siguen los entes subnacionales para obtener financiamiento para obras de agua y alcantarillado. Podríamos señalar que este proceso de gestión implica el proceso de evaluación que se señala en la R.M. N° 155-2017-VIVIENDA (etapas de admisibilidad a trámite, asignación de puntajes, calidad técnica) que deben seguir las Unidades Ejecutoras para lograr acceder a financiamiento.

### **1.2.2. Etapa de Admisibilidad a Trámite**

El numeral 4.1 del artículo 4 de la R.M. N° 155-2017-VIVIENDA, señala que esta etapa tiene por finalidad verificar el cumplimiento de requisitos establecidos para la presentación de las solicitudes de financiamiento del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Dichos requisitos están orientados al cumplimiento de la normatividad del sector y las exigencias para la ejecución de inversiones en saneamiento en el ámbito Urbano y ámbito Rural. Si la solicitud de financiamiento presentada no cumple con los requisitos de admisibilidad se procede a la

devolución a la entidad solicitante. La admisión a trámite de la solicitud, no implica compromiso de financiamiento.

### **1.2.3. Etapa de Asignación de Puntajes**

Según el numeral 4.2.1 del artículo 4 de la R.M. N° 155-2017-VIVIENDA, comprende la aplicación de puntajes a las inversiones cuyo financiamiento ha sido solicitado, a fin de establecer un orden de prelación entre ellos. Los puntajes incorporan los criterios de priorización del sector, valorando la contribución de las inversiones al cumplimiento de la Política Nacional de Saneamiento y metas del sector. Las inversiones que hayan obtenido un puntaje de cincuenta (50) puntos o más con la aplicación de los criterios establecidos, pasan a la evaluación de calidad técnica del PNSU o PNSR, según corresponda. La calificación de las inversiones con cincuenta (50) puntos o más, no implica compromiso de financiamiento. Asimismo, el artículo 5 de la Resolución Ministerial antes referida establece que los criterios que comprenden la asignación de puntajes son: inclusión social, asignación eficiente, capacidad presupuesta y universalidad.

### **1.2.4. Etapa de Calidad Técnica**

De acuerdo a lo establecido en el numeral 4.2.2 del artículo 4 de la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA, esta etapa comprende la revisión y evaluación de la calidad técnica de las inversiones admitidas a trámite y que hayan obtenido un puntaje de cincuenta (50) o más. En caso que la evaluación técnica no sea favorable se otorga un plazo para el levantamiento de observaciones, el cual es determinado por el PNSU y el PNSR, según corresponda. De no atenderse el levantamiento de observaciones en dicho plazo, la solicitud es desestimada y devuelta.

### **1.2.5. Demanda**

Entendida como la solicitud por parte de gobiernos subnacionales de financiamiento y/o servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

### **1.2.6. Brecha**

De acuerdo a las definiciones señaladas en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 284-2018-EF y sus modificatorias, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, brecha es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (la cual incluye la infraestructura natural) y/o acceso a servicios y la demanda de servicios, en un ámbito geográfico determinado en una fecha definida. Puede ser expresada en términos de cobertura y/o calidad.

### **1.2.7. Gobierno Local**

“Los gobiernos locales son entidades, 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”<sup>11</sup> .

### **1.2.8. Gobierno Regional**

“Las regiones son unidades territoriales geoeconómicas, con diversidad de recursos, naturales, sociales e institucionales, integradas histórica, económica,

---

<sup>11</sup> Artículo I de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

administrativa, ambiental y culturalmente, que comportan distintos niveles de desarrollo, especialización y competitividad productiva, sobre cuyas circunscripciones se constituyen y organizan gobiernos regionales<sup>12</sup>. El gobierno regional es ejercido por el órgano ejecutivo de la región, de acuerdo a las competencias, atribuciones y funciones que le asigna la Constitución Política, la presente Ley y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales<sup>13</sup>".

### **1.2.9. Capacidad Estatal**

Las capacidades del Estado, según Cárdenas, Mauricio (2010), se define como la habilidad de un Estado para brindar bienes públicos y para respaldar la economía con un marco legal fiable, por otro lado, Sckopol<sup>14</sup> define como la capacidad de los estados para alcanzar objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos o en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes. La capacidad estatal, es entendida como la capacidad de implementar políticas con eficacia y eficiencia, a través de una burocracia profesional capaz de poner en práctica las políticas públicas sin influencia externa (Bersch, Praca & Taylor, 2013).

### **1.3. Evidencias del problema**

Según el Boletín Estadístico, Vivienda en Cifras, Edición Primer Trimestre 2017: La Inversión en agua y saneamiento en el periodo agosto 2016- marzo 2017, El MVCS, ha invertido la suma de 2,634.11 millones de soles para el financiamiento

---

<sup>12</sup> Artículo 28 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización

<sup>13</sup> Artículo 31 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

<sup>14</sup> Theda Sckopol (1989) "El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual"

de 928 proyectos de agua y saneamiento en sus diferentes modalidades de financiamiento<sup>15</sup>.

El 81.8% de la inversión corresponde a la modalidad de transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales y Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento para el financiamiento de 688 proyectos, el 7.6% por la modalidad de núcleo ejecutor y el 10.5% bajo el Decreto de Urgencia N° 004-2017, el cual financia la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados<sup>16</sup>.

El Informe Técnico 2016 PNSU, indica que en el año fiscal 2016 en aplicación de los artículos 13° y 14° de la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016, se realizaron transferencias de recursos a favor de Gobiernos Subnacionales y EPS, hasta por la suma de S/. 1 840,598, 357.00 para el financiamiento de 899 proyectos e inversión pública, de los cuales S/. 1, 255, 190,254.00 corresponden a la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios (Artículo 13°) y S/ 585, 407,833.00 a la fuente de Financiamiento de Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (Artículo 14°).<sup>17</sup> Se puede observar en el Anexo N° 02, el desagregado del financiamiento por ámbito.

Asimismo, según el Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH, los indicadores de población, vivienda y cobertura de servicios básicos, según centros poblados, 2012-2013, muestran que el 23.4% de viviendas no cuenta con cobertura de agua por red pública y el 40.5% no cuenta con desagües por red pública (ver tabla N° 05- Anexo N° 02).

---

<sup>15</sup> Boletín Estadístico, Vivienda en Cifras, Edición Primer Trimestre 2017, En: <http://www3.vivienda.gob.pe/destacados/producto/BOLETINTRIMESTRE.pdf>

<sup>16</sup> Idem, pág. 3

<sup>17</sup> Informe Técnico 2016-PNSU, En: [http://www3.vivienda.gob.pe/popup/transferencias\\_INFORMES.html](http://www3.vivienda.gob.pe/popup/transferencias_INFORMES.html)

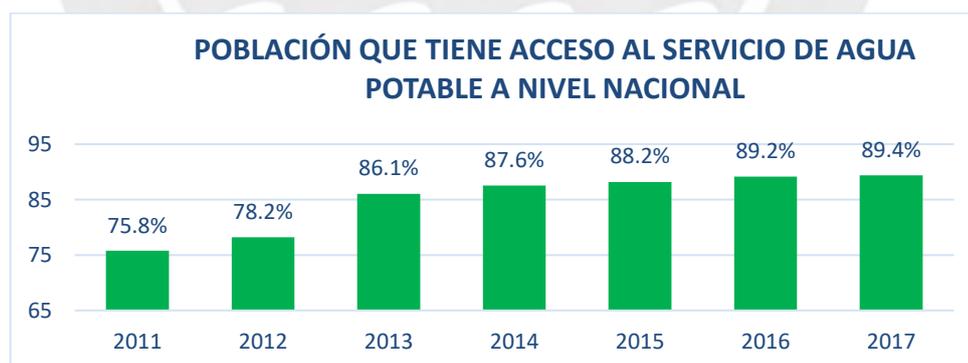
De acuerdo a la Memoria Sectorial del MVCS (2011-2016) se obtuvo los siguientes logros:

- En el ámbito urbano se destinaron S/ 4,710 millones, a través de la modalidad de transferencias de recursos a Gobiernos subnacionales y EPS, y S/ 191 millones por ejecución directa.
- Se instalaron 167, 706 nuevas conexiones de agua y 162, 285 nuevas conexiones de alcantarillado en el ámbito urbano.
- En el ámbito rural se han invertido S/ 3853 millones a través de la transferencia de recursos a Gobiernos subnacionales y S/ 490 millones por ejecución directa y Núcleos Ejecutores.
- Se instalaron 137,870 nuevas conexiones de agua y 169,092 conexiones de alcantarillado y otras formas de disposición sanitaria de excretas en el ámbito rural.

De acuerdo al Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, señala que según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (Enapres) del año 2016, “ la cobertura nacional a los servicios de agua, es de 89.2 %, distribuidos en 94.5 % en el ámbito urbano y 71.2 % en el rural; respecto a los servicios de alcantarillado y otras formas de disposición de excretas, la cobertura nacional es de 73.7 %, distribuidos en: 88.3 % en el ámbito urbano y el 24.6 % en el rural. Asimismo, indica que La población sin acceso al agua potable es de 3.4 millones de habitantes, mientras que 8,3 millones de habitantes carecen de alcantarillado y/o de otras formas de disposición, de estos 2.1 millones y 5.4 millones respectivamente, se encuentran en el ámbito rural”.

Al analizar el crecimiento de la cobertura nacional de agua y saneamiento entre los años 2011 a 2017 - en una muestra temporal que incluye las tres últimas gestiones de gobierno - claramente se identifican hasta dos intervalos en los que el crecimiento superó más de un dígito. El primero entre los años 2012 – 2013 y el segundo entre los años 2014-2015. Esto corresponde a la relación existente entre la creación de los Programas de atención diferenciadas por ámbito rural y urbano, lo cual ocurrió en el año 2012. Del mismo modo con la creación de la normativa de priorización a partir de 2014, la tendencia tanto para agua como para saneamiento ha sido alta, siendo los logros más significativos en el sector rural, donde el crecimiento fue más rápido. Además, se proyecta que para el Bicentenario la cobertura de agua en el sector urbano, estará cerrada en su totalidad (véase las Figuras N° 2 – N°5).

**Figura N° 2: Población que tiene acceso al servicio de agua potable a nivel nacional por red pública**



Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (2018) en base a INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES

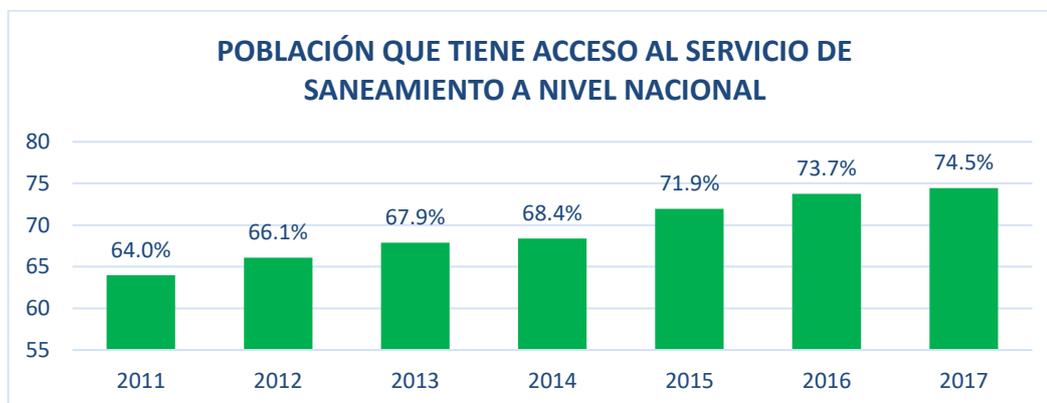
**Nota:** A partir del año 2013 hay un cambio de metodología en el área rural, se considera como red pública a las redes de distribución de agua que brindan las ORGANIZACIONES COMUNALES sean tratadas o no, y si el agua recibe tratamiento periódicamente se considera como AGUA POTABLE.

1/ Incluye abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda pero dentro de la edificación o pilón de uso público.

2/ Corresponde a los 43 distritos de la Provincia de Lima.

3/ Comprende al departamento de Lima, excepto la provincia de Lima.

**Figura N° 3: Población que tiene acceso al servicio de alcantarillado u otras formas de disposición sanitaria de excretas a nivel nacional**



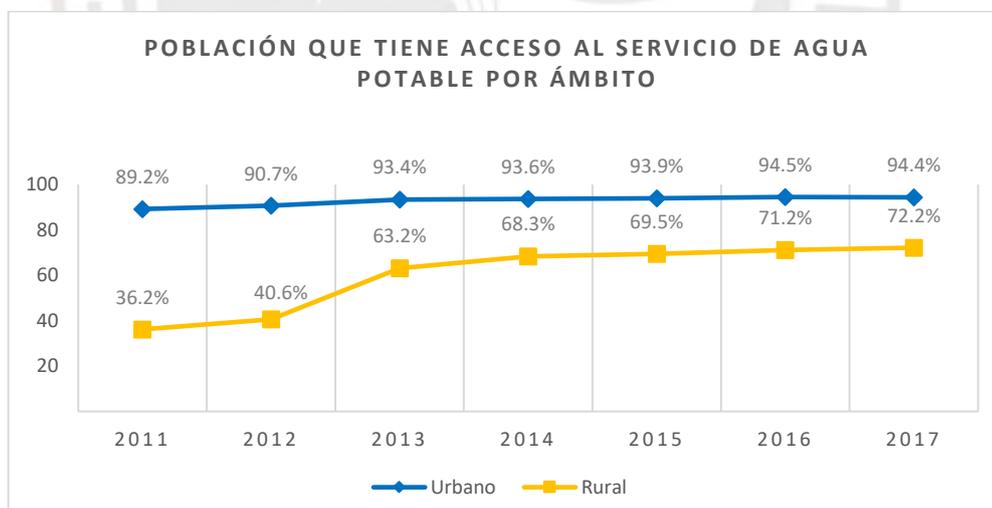
Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (2018) en base a INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES.

1/ Incluye conexión del servicio higiénico conectado a red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda pero dentro de la edificación o letrina (Por observación directa)

2/ Corresponde a los 43 distritos de la Provincia de Lima.

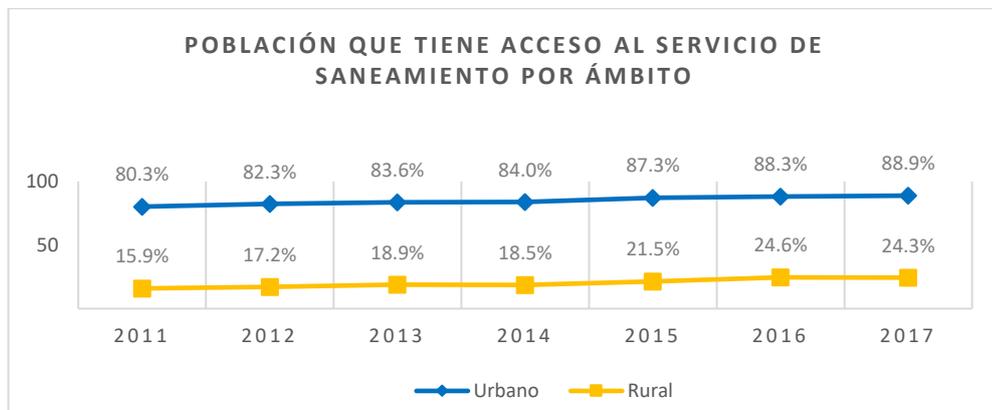
3/ Comprende al departamento de Lima, excepto la provincia de Lima.

**Figura N° 4: Población que tiene acceso al servicio de agua por ámbito**



Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (2018) en base a INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES.

**Figura N° 5: Población que tiene acceso al servicio de saneamiento por ámbito**



Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (2018) en base a INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES.

A pesar de que, se observa cifras sustanciales como logros, aún persiste grandes brechas de cobertura y calidad del servicio de agua y alcantarillado en zonas urbanas y rurales, se puede identificar ciertas dificultades como: actualmente se cuenta con una gran cantidad de proyectos elaborados en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública-SNIP, y que en la mayoría de los casos dichos proyectos no están orientados al cierre de brechas o como se señala en el Compendio Normativo de Saneamiento (MVCS,2018) *“la existencia de expedientes técnicos de inversión en saneamiento que no siguen un criterio uniforme para los ámbitos urbano y rural producto de la ausencia de instrumentos de inversión estandarizados que basados en criterios técnicos de mínimo costo económico, permitan adoptar decisiones de inversión eficientes para el sector, dicha situación ha desencadenado que las inversiones realizadas no tengan el impacto económico y social esperado, asimismo, las soluciones técnicas inadecuadas para determinados ámbitos geográficos, las cuales se*

sobredimensionan y en algunos casos se desarrollan sin los criterios de sostenibilidad”, lo cual deviene en obras paralizadas o en abandono.

La Contraloría General de la República (2015) en su Reporte de Inversión y gestión de los servicios de saneamiento a nivel nacional, detecta deficiencias relacionadas a la elaboración de perfiles y expedientes técnicos, así como a la ejecución:

**Tabla N° 01: Deficiencias relacionadas a la elaboración de perfiles y expedientes técnicos**

Descripción	Riesgos
<p><b>Elaboración de Perfiles y Expedientes Técnicos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación del expediente técnico sin contar con perfil de inversión.</li> <li>• Reformulación del expediente técnico.</li> </ul> <p><b>Ejecución de proyectos de inversión:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Demora en la entrega de materiales.</li> <li>• Inadecuado almacenamiento de los materiales y falta de medidas de seguridad en las obras.</li> <li>• Débil supervisión, ausencia de registros y bajo control de calidad de la obra. Valorización y aprobación de partidas ejecutadas sin cumplir las características establecidas en el expediente técnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrasos en la ejecución de obras, costos adicionales innecesarios, baja calidad de la infraestructura.</li> <li>• Obras paralizadas o en abandono, desabastecimiento del servicio de agua, rotura de calles, dificultades en el tránsito.</li> <li>• Decrecimiento en los niveles de cobertura del servicio de saneamiento, contaminación ambiental y riegos en la salud.</li> <li>• Conflictos sociales.</li> </ul>

Fuente: Órganos del Sistema Nacional de Control. En: Contraloría General de la República (2015).

Del mismo modo, la Contraloría General de la República (2017) en su Informe Consolidado del Operativo de Control Proyectos de Saneamiento 2017, señala que: durante el año 2017 el MVCS transfirió recursos que ascendieron a un monto de S/ 2790,5 millones a los gobiernos regionales y gobiernos locales para financiar 832 proyectos de saneamiento con recursos del Fondo para el Financiamiento de Proyectos de Inversión Pública en materia Agua, Saneamiento y Salud, de los cuales la Contraloría General seleccionó 72 proyectos en zonas urbanas y rurales que recibieron transferencias por un monto total de S/ 619 992 388, para realizar un operativo de control, sobre ello

identificó 8 categoría de hechos<sup>18</sup> que a su vez tienen 42 subcategorías de hechos.

Asimismo, advierte que las categorías con mayores hechos identificados son expediente técnico y calidad de obras, en referencia al primero indica que se encontró hechos referidos a fallas, deficiencias o falta de especificaciones en el expediente técnico del proyecto; las inconsistencias técnicas o error en la evaluación de la fuente de abastecimiento, son los más recurrentes, lo que genera indicios de falta de capacidad técnica de las entidades para la correcta elaboración del documento técnico.

**Tabla N° 02: Categoría: Expediente técnico-subcategoría por ámbito**

Subcategoría de hechos	Ámbito Rural	Ámbito Urbano	Total
Disponibilidad de terreno faltante	12	17	29
Especificaciones técnicas incompletas	3	3	6
Estudio de canteras faltante o deficiente	-	1	1
Presupuesto con fallas	6	7	13
Memoria cálculo faltante o deficiente	1	-	1
Estudio de suelos faltante o deficiente	4	2	6
Estudio de vulnerabilidad faltante o deficientes	2	2	4
Estudio hidrológico faltante o deficiente	3	1	4
Factibilidades faltantes o incompletas	1	2	3
Metrado incompleto	1	-	1
Permisos y autorizaciones pendientes de obtener	9	19	28
Planos incompatibles o incompletos	7	11	18
Inconsistencia técnica o error en la evaluación de la fuente para el abastecimiento	27	31	58
Responsable de diseño no autorizado por norma o sin vínculo laboral	8	4	12
<b>Total general</b>	<b>84</b>	<b>100</b>	<b>184</b>

Fuente: Contraloría General de la República. En: Contraloría General de la República (2017) en su Informe Consolidado del Operativo de Control Proyectos de Saneamiento 2017.

<sup>18</sup> “(...) hecho es un suceso realizado, en el marco de las actividades de un proceso de la entidad sujeta a control, que al no haberse ejecutado de acuerdo a la normativa, disposición interna o estipulación contractual, origina riesgos en los resultados del proceso”. En CGR (2015, pág. 2) citado en Contraloría General de la República (2017), Informe Consolidado del Operativo de Control Proyectos de Saneamiento 2017, pp. 13.

La Contraloría General de la República (2017), como resultado del operativo de control efectuado sobre los 72 proyectos de saneamiento durante el año 2017, concluye lo siguiente: *“Se ha identificado que el 90% de los proyectos seleccionados presentan deficiencias en los expedientes técnicos referidos principalmente a inconsistencia técnica, disponibilidad física del terreno, y permisos y autorizaciones pendientes de obtener; hechos que impactarán en el plazo y costo de la obra así como en la calidad del servicio. Asimismo, señala que los riesgos identificados se concentran en su mayoría en riesgos técnicos 43% y riesgos de tiempo 20% (...). Por lo que recomienda que el MVCS (...) fortalezca el cumplimiento de los requisitos establecidos para el otorgamiento del financiamiento, relacionados con los informes de compatibilidad del expediente técnico (...) y fortalecer el monitoreo de campo, en relación a los sistemas de control de calidad de las obras que financia y su seguimiento hasta el término de la obra, considerando la publicación de los reportes de monitoreo en el portal del MVCS, a fin de facilitar la fiscalización por los involucrados en los proyectos y los entes competentes”*.

Ahora bien, a pesar de que el MVCS se ha ido modernizando tanto en la actualización de normativa que establece los requisitos de admisibilidad y criterios de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento y el logro de la reducción de tiempos de evaluación a través de la implementación de la PRESET<sup>19</sup>(Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos), mediante la cual el Ministerio ha dado

---

<sup>19</sup> Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 258-2017/VIVIENDA.

un enorme paso en la innovación de su gestión de evaluación de proyectos, porque además de atender a sus usuarios en línea, el uso de la plataforma ha conllevado al sector a simplificar sus procesos administrativos y ajustar sus requerimientos, siempre en beneficio de las poblaciones que requieren las obras que impulsan el sector para el cierre de brechas de saneamiento. La PRESET ha significado una eficiente solución a esta situación, al poner a disposición de unidades ejecutoras un portal web interactivo que moderniza y simplifica el trámite de registro, seguimiento, evaluación y asistencia técnica para los expedientes de saneamiento presentados ante el MVCS. Con ello, la PRESET contribuye en el desarrollo de una cartera de proyectos en los cuales se puede invertir para cerrar las brechas de servicios básicos de saneamiento en todo el Perú.

Y considerando el problema de que las Unidades Ejecutoras tenían que realizar innumerables viajes a la ciudad de Lima para recibir asistencia técnica para la subsanación de las observaciones desprendidas de los procesos de evaluación a sus expedientes técnicos. El MVCS desconcentró su atención de los Programas Nacionales de Saneamiento Urbano y Rural, a través de los 24 Centros de Atención al Ciudadano instalados en cada departamento del país, los cuales desempeñan labores de evaluación a través de la plataforma PRESET, monitoreo y asistencia técnica de proyectos a la Unidades Ejecutoras, las cuales ya no tienen que realizar viajes hasta la ciudad de Lima para acceder a dichas atenciones.

Sin embargo, pese a todo lo antes señalado el problema del cierre de brechas en saneamiento persiste en porcentajes altos. Como señala Caparó, B (2017) en una de sus conclusiones de investigación (...) “la disposición de factores políticos que por encima de opiniones técnicas priorizan el financiamiento de proyectos, así como también una comunicación intra organizacional deficiente pues el cumplimiento de funciones limita que se desarrolle un trabajo conjunto, así como también se desconoce los clientes a los cuales el Programa brinda servicios”.

Como concluye Caparó, B (2017), en su investigación realizada sobre capacidades estatales en la gestión de transferencias presupuestarias a gobiernos subnacionales por parte del PNSU en el periodo 2012-2016, “los lineamientos establecidos por el Ministerio y el Programa se basan en un sistema de transferencia donde se otorga el financiamiento y la ejecución de proyectos a los gobiernos subnacionales, es decir, una vez otorgado el financiamiento el Programa se encarga únicamente del monitoreo de los proyectos donde no tiene ningún tipo de influencia más que autorizar el desembolso de las valorizaciones de los proyectos, se evidencia una cantidad considerable de proyectos en ejecución que nunca fueron visitados por los profesionales encargados de su monitoreo la aprobación de sus valorizaciones solo se basaba en el estudio presentado por las municipalidades teniendo como resultado que el Programa no pueda garantizar que el dinero entregado se convierta en un sistema de agua y alcantarillado sostenible”.

Por lo antes expuesto, es importante resaltar la Insuficiente capacidad del estado para lograr que efectivamente se ejecuten los proyectos una vez hecha la

transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales y que la débil supervisión y monitoreo desde el Gobierno Nacional (MVCS) a los recursos transferidos a los Gobiernos Subnacionales resulta no siendo efectivo, tal como señala Caparó, B (2017) y la Contraloría General de la República.

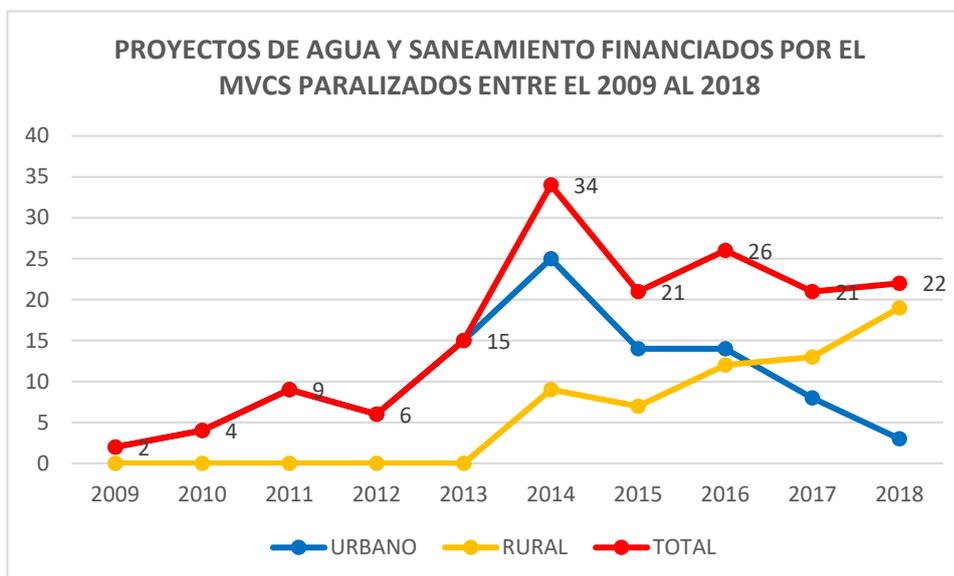
Por otro lado, la paralización de obras es una gran dificultad para contribuir en la solución de brechas de cobertura en agua y alcantarillado, si bien se observa que tanto PNSR como PNSU, realizan una cantidad considerable de transferencias financieras a favor de los gobiernos subnacionales, esto no garantiza que la ejecución de las obras se concrete como se espera. A continuación, se observa las principales causas de paralización de obras de acuerdo a información del taller realizado por el PNSU el 25 y 26 de febrero de 2016:

**Tabla N° 03: Causas de paralización de proyectos**

Descripción	Causas Específicas	N° de Obras	%
Deficiencia del Expediente Técnico	1. Por no tener fuente de agua	7	5%
	2. Por no tener disponibilidad del terreno o servidumbre de paso	43	28%
	3. Por deficiencias del expediente técnico (Diseño y Calculo)	26	17%
	4. Por no contar con autorizaciones (PROVIAS, SERNANP, EIA, ANA, CIRA)	4	3%
Incumplimiento o contractual por parte del contratista	5. Por abandono de obra o incumplimiento contractual por parte del contratista	30	20%
	6. Por retraso en la ejecución de la obra	15	10%
Deficiencia administrativa de la Unidad Ejecutora	7. Por no aprobar adicional de obras, ampliaciones de plazos, garantizar la disponibilidad del terreno, asignar los recursos presupuestales, etc.	20	13%
Por conflictos sociales	8. Conflictos entre localidades, interés del agua, etc.	6	4%
<b>TOTAL</b>		<b>151</b>	<b>100%</b>

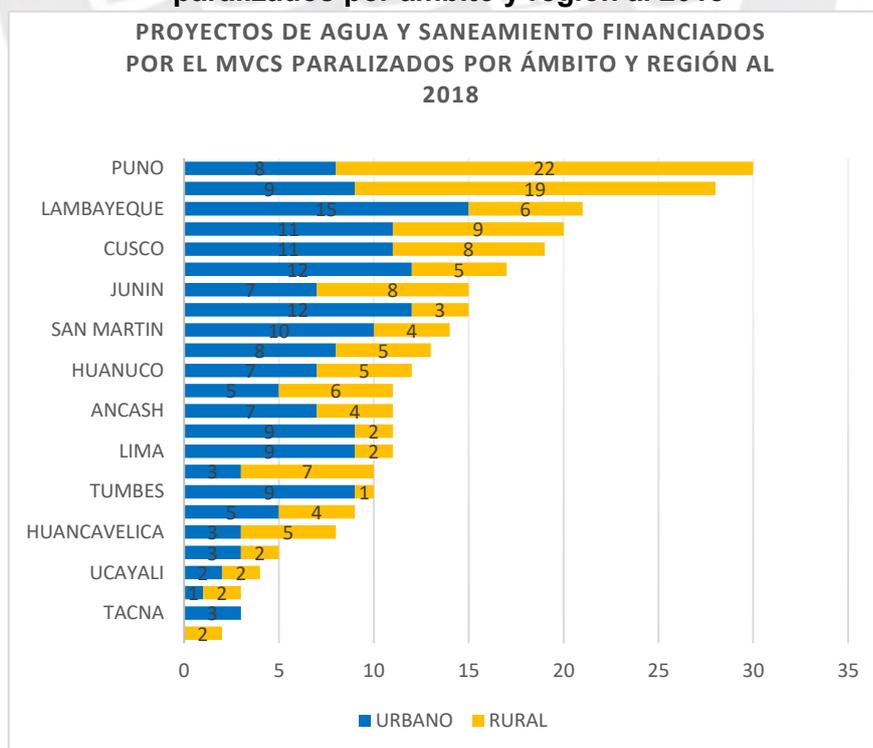
Fuente: PNSU - Taller realizado el 25 y 26 de febrero – 2016, En: Caparó Farfán B. (2017)-Una mirada de las capacidades estatales en la gestión de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 2012 – 2016 (tesis de postgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Figura N° 6: Evolución de proyectos de agua y saneamiento financiados por el MVCS en estado paralizado entre los años 2009 y 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (2018).

**Figura N° 7: Proyectos de agua y saneamiento financiados por el MVCS paralizados por ámbito y región al 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a información brindada por la Oficina General de Estadística e Informática del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Perú (2018).

Como podemos observar, el mayor porcentaje se encuentra en las deficiencias en la calidad de expedientes técnicos, esto nos lleva a preguntarnos sobre la baja capacidad técnica y operativa de los Gobiernos Subnacionales y la Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento, sumado a esto el capital humano poco capacitado, con remuneraciones por debajo del mercado y alta rotación, generan que muchos proyectos terminen paralizados.

#### **1.4. Contexto Institucional y Normativo relacionado con el problema**

##### **Contexto Institucional**

La Política Pública General relacionada al cierre de brechas de cobertura de servicios de agua y alcantarillado en el territorio peruano se encuentra establecido como una prioridad dentro de el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, el cual indica que “para garantizar los derechos fundamentales a todos los peruanos se requiere políticas que busquen lograr la equidad social, lo cual implica asegurar la igualdad de oportunidades para todos y el acceso universal a los servicios básicos” (D.S. N° 054-2011-PCM, 2011).

Ahora bien, a fin de revertir la situación de desigualdad de acceso a los servicios de saneamiento, el Gobierno plantea como objetivo principal de La Política Nacional de Saneamiento: “alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento” (D.S. N° 007-2017-VIVIENDA, 2017). En ese sentido, para implementar esta política nacional, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, el cual “se encuentra alineado con el logro del Objetivo 6 del Desarrollo Sostenible de la Organización de Naciones Unidas (ONU) “Garantizar la disponibilidad de agua y su

gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Ello, debido a que impulsar un cambio en la política y articular acciones con las diferentes instancias involucradas resulta imprescindible para lograr brindar servicios de agua potable y saneamiento en el ámbito urbano para el año 2021 y en el área rural para el 2030” (D.S. N° 018-2017-VIVIENDA, 2017).

Asimismo, el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021, “se alinea con las políticas del Acuerdo Nacional y con lo establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y las recomendaciones de los informes de la Organización para la Cooperación Desarrollo Económico (OCDE) relacionados al Gobierno Corporativo y con la Política Nacional Ambiental” (D.S. N°018-2017-VIVIENDA, 2017).

El Marco Institucional para establecer los lineamientos sobre la problemática de los servicios de agua y alcantarillado se dan a través de la **Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento-SUNASS**<sup>20</sup>, conforme a lo señalado en el artículo 7 del Decreto Legislativo 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, “la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS, en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales” (D.L. N° 1280, 2016).

---

<sup>20</sup> Artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Lima, Diario Oficial El Peruano 29 de diciembre de 2016.

Del mismo modo, el **Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento-OTASS**<sup>21</sup>, de acuerdo a los establecido en el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, “el OTASS, es el organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía funcional, económica, financiera y administrativa, con competencia a nivel nacional y constituye pliego presupuestario. Tiene su domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima, y puede establecer oficinas desconcentradas en cualquier lugar del territorio nacional” (D. L. N° 1280, 2016). Este organismo, (OTASS, 2023) es el encargado de brindar “asistencia técnica a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento y demás prestadores del ámbito urbano, a fin de contribuir a la mejora de la gestión y la administración de estos servicios y por tanto a la mejora de la calidad de vida de la población”.

Por otro lado, los organismos que influyen en el sector saneamiento nos permiten entender la capacidad política del ministerio, por lo cual es necesario tomar en cuenta dichos organismos, así tenemos la siguiente tabla:

---

<sup>21</sup> Artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Lima, Diario Oficial El Peruano 29 de diciembre de 2016.

**Tabla N° 04: Actores involucrados en el Sector Saneamiento**

<b>FUNCIONES</b>	<b>URBANA</b>	<b>RURAL</b>
Rectoría	MVCS: VMCS: DGPRCS, DGPPCS, DGAA	
Regulación, supervisión y fiscalización	MINSA (DIGESA – MINAGRI (ANA))	
	SUNASS	
Gestión y Administración	OTASS	N.A.
Prestación de servicios	Empresas prestadoras: Públicas, Privadas o Mixtas Municipalidades: UGM, Operadores especializados	Organizaciones Comunales (por ejem. JASS)
Formulación y Ejecución	PNSU- PASLC	PNSR
	Gobierno Regional – Dirección Regional de Vivienda Construcción y Saneamiento Gobierno Local	
Otros Actores	Cooperación Internacional, Academia	

Fuente: DGPRCS-MVCS. En: Plan Nacional De Saneamiento 2017 - 2021

De la tabla anterior se observa la distinción que se realiza entre la rectoría, regulación y prestación de servicios, delimitando las responsabilidades de cada actor.

En el caso de estudio la política en el sector saneamiento se encuentra establecida por el MVCS y el VMCS, en ese sentido el Ministerio a fin de mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de agua y alcantarillado tanto en el área urbana como rural, cuenta con tres programas de saneamiento:

**Programa Nacional de Saneamiento Urbano-PNSU**, el 22 de febrero de 2007, “se crea el Programa Agua Para Todos en el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como responsable de coordinar las acciones correspondientes a las Fases del Ciclo del

Proyecto, de los Proyectos y Programas de sector saneamiento, financiados con recursos públicos y otros en lo que corresponda, localizados en las áreas urbanas y rurales a nivel nacional, que se ejecuten bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento y con otras entidades del Sector Público” (D.S. N° 006-2007-VIVIENDA, 2007).

No obstante, mediante la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA de fecha 06 de enero de 2012, se dispone “modificar la denominación del Programa “Agua para Todos”, creado mediante el Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, el que en adelante será denominado Programa Nacional de Saneamiento Urbano, y tendrá como ámbito de intervención las áreas urbanas a nivel nacional”. Asimismo, faculta al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la Disposición Complementaria Final Quinta, entre otros, “a dictar las normas que resulten pertinentes para mejorar la gestión del Programa Nacional de Saneamiento Urbano”.

**Programa Nacional de Saneamiento Rural- PNSR**, el 06 de enero de 2012, se dispone la creación “en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Programa Nacional de Saneamiento Rural, bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, orientado a posibilitar el acceso de la población del ámbito rural, al agua y saneamiento de calidad y sostenibles” (D.S. N° 002-2012-VIVIENDA, 2012).

**Programa “Agua Segura para Lima y el Callao”-PASLC**, el 14 de abril de 2017, se dispone la creación del “Programa “Agua Segura para Lima y Callao”, en el ámbito del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, dependiente del Viceministerio de Construcción y Saneamiento” (D.S. N° 008-2017-VIVIENDA,

2017, Artículo 1). Asimismo, “el Programa tiene por objeto gestionar proyectos de inversión en agua y saneamiento en el ámbito de la responsabilidad de la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima Sociedad Anónima- SEDAPAL, con la finalidad de cerrar la brecha de infraestructura en agua y saneamiento” (D.S. N° 008-2017-VIVIENDA, 2017, Artículo 2); y su “ámbito de intervención del Programa comprende la provincia de Lima, la provincia constitucional del Callao y aquellas otras provincias, distritos o zonas del departamento de Lima, que se adscriban mediante Resolución Ministerial al ámbito de responsabilidad de SEDAPAL, especialmente en zonas de pobreza y pobreza extrema” (D.S. N° 008-2017-VIVIENDA, 2017, Artículo 3).

Cabe resaltar que tanto el PNSU y PNSR son programas presupuestales creados con el objetivo de ampliar, mejorar la calidad y promover el uso sostenible de los servicios de agua y alcantarillado de la población del área urbana y rural. Ambos programas están orientados a la ejecución de Programas, Proyectos de Inversión y Actividades que se dirigen a la implementación de la política de cierre de brechas de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural a nivel nacional. Asimismo, considerando que ambos programas cuentan con unidades técnicas, corresponde que éstas establezcan las respectivas directivas y/o otros instrumentos normativos que establezcan los lineamientos para guiar las inversiones o soluciones tecnológicas en cada ámbito.

Respecto al PASLC, este es una unidad ejecutora del MVCS, definido como Entidad Pública Tipo B<sup>22</sup>, el cual tiene por objeto y finalidad “(...) gestionar

---

<sup>22</sup> Resolución Ministerial N° 406-2017-VIVIENDA, mediante la cual Definen el Programa “Agua Segura para Lima y Callao” como Entidad Pública Tipo B, para efectos exclusivos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

proyectos de inversión en agua y saneamiento en el ámbito de responsabilidad de la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima Sociedad Anónima – SEDAPAL, con la finalidad de cerrar la brecha de infraestructura en agua y saneamiento”<sup>23</sup>, siendo su ámbito de intervención “(...) la provincia de Lima, la provincia constitucional del Callao y aquellas otras provincias, distritos o zonas del departamento de Lima que se adscriban mediante Resolución Ministerial al ámbito de responsabilidad de SEDAPAL, especialmente en zonas de pobreza y pobreza extrema.”<sup>24</sup>

**Contexto Normativo:**

**De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1280, Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento**, señala que “el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es el Ente rector<sup>25</sup> en materia de saneamiento, y como tal le corresponde planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional” (D.L. N° 1280, 2016, Artículo 5).

---

<sup>23</sup> Decreto Supremo N° 008-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que crea el Programa “Agua Segura para Lima y Callao”

<sup>24</sup> Artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que crea el Programa “Agua Segura para Lima y Callao”

<sup>25</sup> Artículo 22 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Lima, Diario Oficial El Peruano 20 de diciembre de 2007.

“(...)”

22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

(...)”

**Decreto Supremo N° 19-2017-VIVIENDA**, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento<sup>26</sup>.

**Decreto Legislativo N° 1284**, Decreto Legislativo que crea el Fondo de Inversión Agua Segura (FIAS), “con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales a nivel nacional, contribuyendo a la eficiencia económica y operativa de los prestadores de los servicios de saneamiento y a la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento” (D.L. N° 1284, 2016, Artículo 1).

**Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA**, la cual “establece requisitos de Admisibilidad y Criterios de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector Saneamiento y la normatividad vigente, cuya ejecución está sujeta al cumplimiento de lo previsto en la presente norma y en los convenios que se suscriba con las entidades solicitantes” (R.M. N° 155-2017-VIVIENDA, 2017, Artículo 1).

Por lo antes expuesto, podemos observar la formación de una Política Nacional de Saneamiento en el Perú, en ese sentido, corresponde hacer énfasis en la evolución de la Institucionalidad del sector, como cita Lidia Oblitas (2010), la política pública estatal estaba orientada a buscar la cobertura universal del servicio para las localidades urbanas. La inversión de la infraestructura era asumida en su totalidad

---

<sup>26</sup> Aprobado el 26 de junio de 2017, En: <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legisl-decreto-supremo-n-019-2017-vivienda-1537155-4/>

por el Gobierno Central y la administración del servicio debía ser subsidiado por el Estado, a partir del año 1981, se da un paso hacia una mayor desconcentración con la creación de la empresa estatal Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA), siguiendo el modelo que se implementó en otros países de la región (...) SENAPA se constituyó como una sociedad de control integrada por 15 empresas filiales, una de las cuales era SEDAPAL y 14 en los departamentos de mayor tamaño (en el resto de los departamentos se organizaron unidades operativas de SENAPA), si bien con SENAPA se mantenía todavía el esquema centralizado, en esta etapa se cambia el enfoque de prestación orientada al desarrollo de obras, por uno de servicio dirigido al usuario, y se empieza a trabajar con un modelo de prestación más empresarial, aunque los servicios continúan dependiendo fuertemente de los recursos públicos.

**Tabla N° 05: Evolución de la Institucionalidad del Sector Saneamiento en el Perú**

Entidad o eventos	Año
Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA)	1981
Epidemia de cólera	1991
Ley de Promoción a la Inversión Privada en el Campo de Saneamiento - Decreto Legislativo N° 297	
Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES)	
Creación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)	1992
Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción - Decreto Ley N° 25862	
Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (PRONAP)	1993
Declaración del Milenio y el establecimiento de Objetivos del Milenio (ODM)	2000
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) - Ley N° 27779	2002
Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento (PARSSA)	
Dirección Nacional de Saneamiento (DNS)	
Programa Agua para Todos (PTAP)	2007
Programa Nacional de Saneamiento Urbano (PNSU)	2012
Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR)	
Fondo para la Inclusión Económica (FONIE)	2013
Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS)	
Agenda 2030 y el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	2015
Panel Global de Alto Nivel sobre el Agua y la Paz	2016

Fuente: Elaboración propia en base a información en base a documentos normativos citados.

Para el caso particular del Perú, ya desde 1993 se emitieron tres documentos que pudieron establecer las políticas públicas en las estrategias de inversión en infraestructura pública y en la instalación del servicio de agua y saneamiento. Ley N° 26338 – Ley General de Servicios de Saneamiento, y sus respectivas modificatorias, que se concentró en las mejoras tecnológicas y administrativas del sector de agua y saneamiento, a través del cual se consideró impulsar la mejora tecnológica mediante la investigación e innovación para determinación de las acciones futuras. Mientras que el otro documento orientador fue el “Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015”, bajo el cual se estableció los objetivos y las metas en cumplimiento para ampliar la cobertura universal del servicio, utilizando los aportes tecnológicos del plan antes citado. El último documento, de cara al cumplimiento de los ODM, fue el “Acuerdo Nacional” que responde a un compromiso político para que cada presidente electo continuará una política de Estado, relacionada al crecimiento económico, reducción de la pobreza y lucha contra la corrupción. Entre sus componentes se consideran el acceso universal al agua potable y saneamiento y el énfasis en la inversión de infraestructura para el sector.

**Tabla N° 06: Evolución del Marco Normativo del Sector Saneamiento en el Perú**

Instrumento Legal	Año
Constitución Política del Perú	1993
Ley N° 26338 – Ley General de Servicios de Saneamiento	1994
Ley N° 27293 - Ley que crea el Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP	2000
Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades	2003
Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA – Aprueban el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338	2005
Decreto Supremo N° 007-2006-VIVIENDA – Plan Nacional de Saneamiento 2006 - 2015	2006

Acuerdo Nacional – Política de Estado N° 33 sobre los recursos hídricos	2012
Ley N° 30045 – Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento	2013
Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA	2014
Decreto Supremo N° 016-2015-VIVIENDA - Modifican el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento	2015
Decreto Legislativo N° 1240 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 26338 y la Ley N° 30045	
Decreto Legislativo N° 1252 - Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones	2016
Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA	2017
Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA: Plan Nacional de Saneamiento 2017 - 2021	
Resolución Ministerial N° 258-2017-VIVIENDA - Crean Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos - PRESET	
Decreto Supremo N° 056-2018-PCM – Política General de Gobierno al 2021	2018

Fuente: Elaboración propia en base a información en base a documentos normativos citados.

Considerando el problema presentado: “existencia de brechas de cobertura de servicios de agua y alcantarillado en las zonas urbanas y rurales del país”, en el marco del proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento de inversiones ante MVCS y tomando en cuenta la evolución de la institucionalidad y el marco normativo en el sector, se puede apreciar que si bien se han creado diversos programas y se ha venido normando y estableciendo planes y políticas que marquen un norte en el tema de los servicios de agua y alcantarillado, aún persiste brechas de cobertura y calidad del servicio de saneamiento tanto en zonas urbanas como rurales, por ello, resulta importante que el sector realice una mirada interna a sus procesos con miras de lograr una institucionalidad efectiva y sostenible en el marco de la normatividad y procesos que emite el sector.

## **CAPITULO II**

### **Análisis de las Causas del Problema**

El problema planteado que se analiza en este proyecto de innovación se centra en analizar qué tan eficaz viene siendo del proceso de gestión de la demanda de los gobiernos subnacionales para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento entre los años 2012-2017.

Considerando que el problema planteado se ubica a lo largo de la cadena de valor, debido a que se sitúa a nivel de producto, ya que hace referencia al desempeño de la entrega del servicio público, a través del cual se pretende cambiar una situación negativa en la población como es la existencia de brechas en cobertura del servicio de agua y alcantarillado en zonas urbanas y rurales del país, se identificaron las siguientes causas:

#### **2.1. Crecimiento poblacional desordenado:**

El crecimiento demográfico es una variable exógena que influye en el cierre de brechas de cobertura en agua y alcantarillado, considerando que

el sector saneamiento analiza el entorno global dentro del cual se busca identificar las tendencias demográficas esenciales para comprender la evolución futura de esta variable vinculada a su labor. Sin embargo, no es suficiente considerar sólo el crecimiento poblacional, sino tomar en cuenta de qué manera se está dando, ya que cada vez es evidente que las ciudades van en un crecimiento desordenado sin una planificación territorial que permita que las intervenciones públicas sean más efectivas. Como se menciona en el Balance de la Inversión Pública<sup>27</sup>: “La marcada heterogeneidad en la geografía y dispersión poblacional entre las regiones pueden causar diferencias significativas entre el logro de resultados para un mismo nivel de recursos y eficiencia. Al respecto, cabe esperar que los costos unitarios de la intervención sean mayores conforme más agreste sea la geografía y más dispersa esté la población. Desde el punto de vista interregional, esto puede llevar a la existencia de costos unitarios promedio distintos. Desde el punto de vista intrarregional, esto puede conducir a la existencia de costos marginales crecientes, en la medida en que los primeros en acceder al servicio sean los que se encuentran en zonas de alta concentración poblacional. Esto implicaría, a su vez, que termine siendo más costoso proveer el servicio público a un hogar adicional cuando se parte de un nivel de atención alto que cuando se parte de un nivel de atención bajo”.

---

<sup>27</sup> Estudio realizado por la Universidad del Pacífico por encargo de la Dirección de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, En: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/estudios\\_documentos/estudios/Estudio\\_Balanc\\_e\\_de\\_la\\_Inversion\\_Publica.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/estudios/Estudio_Balanc_e_de_la_Inversion_Publica.pdf)

## **2.2. Atomización de proyectos que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños:**

Según el MEF, Invierte.pe busca corregir las falencias halladas en el sistema anterior (SNIP), que estuvo operativo por 16 años. La intención de esta herramienta de gestión de la inversión es reducir los tiempos de formulación y evaluación de los proyectos, evitar la existencia de sobrecostos y fortalecer la evaluación y seguimiento de los proyectos culminados. También busca inspirar confianza en el empresariado sobre la reactivación de la inversión pública, tras la caída del 2016<sup>28</sup>.

Considerando que bajo el Sistema Nacional de Inversión Pública los gobiernos subnacionales formularon una serie de proyectos que no necesariamente cubrían las brechas de acceso a servicios de la población, en nuestro caso a servicios de saneamiento. Ahora bien, bajo esa premisa Invierte.pe busca resolver estas carencias, sin embargo, no ha tomado medidas para la gran herencia de proyectos que bajo el enfoque de la Programación Multianual y el cierre de brechas, muchas de estas inversiones estarían consideradas como no PIPS, es decir que deberían programarse y ejecutarse directamente, lo cual es poco factible en el marco de que actualmente los Gobiernos Subnacionales no cuentan con los recursos suficientes para hacerlo, es por ello que acuden al MVCS a fin de buscar financiamiento a sus proyectos, encontrándose con una barrera que implica que los proyectos que no cierren brechas no podrán

---

<sup>28</sup> Redacción EC (19.02.2017) MEF: En que se diferencia invierte.pe del SNIP, *El Comercio*.

financiarse bajo la transferencia de recursos ya que para recibir dichos recursos el MVCS incorpora sólo a aquellos proyectos considerados como cierre de brechas en su Programación Multianual.

### **2.3. Insostenibilidad de las inversiones:**

Partiendo de la premisa que la sostenibilidad es la “continuidad en la generación de los beneficios de un PIP a lo largo de su período de vida útil. Se asocia con el mantenimiento de las capacidades para proveer los servicios y el uso de éstos por parte de los beneficiarios”<sup>29</sup>, en ese sentido, las inversiones deberían garantizar la continuidad de beneficios, sin embargo, se evidencia que en el sector saneamiento existe una gran cantidad de obras paralizadas financiadas por el MVCS, debido a una serie de problemas que se presentan durante la ejecución de los proyectos.

Asimismo, en las evaluaciones realizadas por parte del equipo técnico de los Programas de Saneamiento (Urbano y Rural), se observa que muchas de las soluciones tecnológicas planteadas son inadecuadas para la realidad económica y social (por ámbitos urbano-rural, tratamiento de aguas residuales, etc). Como señala, uno de los entrevistados,

*“...la primera es una etapa de admisibilidad donde se revisa todos los requerimientos que debería tener un expediente técnico, curiosamente y es aquí donde uno ve que la falta de coordinación o la falta todavía de información o buena calidad de manejo de*

---

<sup>29</sup> Pautas Generales para la evaluación Ex post de proyectos de inversión pública, pp. 03.

*expedientes técnicos se observan a niveles sub-nacionales, porque si bien es cierto que se observa que ellos presentan y entendido ellos como los gobiernos locales, expedientes técnicos, los expedientes que presentan no son expedientes de calidad, entonces al presentarse al Ministerio de Vivienda se revisan una serie de requisitos mínimos que sus expedientes deberían tener y nos damos con la sorpresa de que estos no cumplen con la calidad que deberían tener, entonces prácticamente es rehacer todos estos expedientes y es volver a invertir dinero que ya debería haber sido bien invertido en la elaboración de sus expedientes...”*

Por otro lado, los gobiernos subnacionales, así como las empresas prestadoras de servicios de saneamiento una vez concluido el proyecto no pueden garantizar la operación y mantenimiento, inicialmente lo hacen por los primeros años, pero posteriormente a falta de recursos se ven obligados a prestar un mantenimiento mínimo.

La gran existencia de expedientes técnicos con deficiencias técnicas en su elaboración y que son gestionados ante el MVCS, se evidencia en el gran número de expedientes presentados en busca de financiamiento y los cuales no superaron las etapas de evaluación, así como, a la cantidad de proyectos que recibieron financiamiento por parte del MVCS y que se encuentran paralizados, como advierte la Contraloría General de la Republica (2017) en su Informe de Control a Proyectos de Saneamiento en el año 2017, (...) *de 72 proyectos seleccionados que recibieron montos de transferencia por un total de S/ 619 992 388, el 90% de los proyectos*

*presentan deficiencias en los expedientes técnicos referidos principalmente a inconsistencia técnica, disponibilidad física del terreno, y permisos y autorizaciones pendientes de obtener (...). Asimismo, indica que (...) del total de riesgos identificados el 43% son riesgos técnicos, referidos a faltas técnicas o incumplimiento de estándares de calidad en la fase de ejecución física, así como en la fase de operación y mantenimiento del proyecto, sobre ellos nos lleva a pensar que las Unidades Ejecutoras no cuentan con la suficiente capacidad técnica para la evaluación y aprobación de dicho documentos, puesto que al no contar con capacidad técnica, la mayoría de estos expedientes son elaborados por terceros quienes no prestan el servicio de manera adecuada. Así como lo cita uno de los entrevistados:*

*“...la etapa de calidad, que es una etapa en donde el Ministerio de Vivienda junto a sus profesionales desplegados a lo largo de todo el país, hacen una suerte de acompañamiento directo en la mejora de elaboración del expediente técnico para asegurar que este expediente pueda ser financiado y pueda operar de acuerdo a los estándares que el Ministerio de Vivienda pide. Pero ahí debo resaltar que esto no debería existir, en mi parecer no debería de existir en la medida que se supone que los gobiernos locales ya han invertido en hacer sus expedientes, esos expedientes ya deberían estar listos para buscar solamente financiamiento”.*

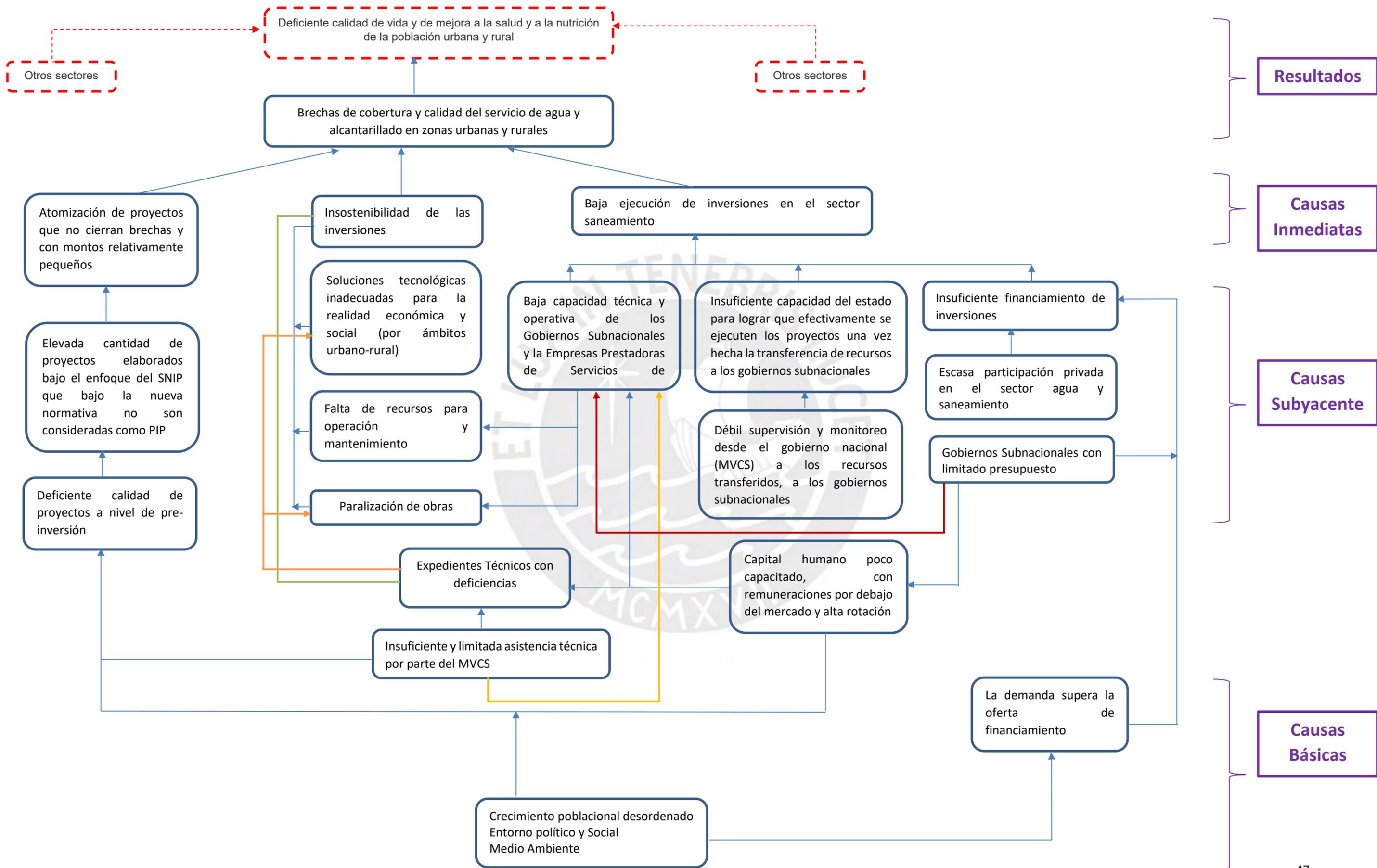
En consecuencia, podemos identificar dos componentes marcados de la insostenibilidad de las inversiones: i) la no culminación del proyecto (paralización o abandono) o la dilatación del periodo de ejecución de los proyectos, ii) bajos niveles de mantenimiento que se realiza a los mismos.

#### **2.4. Baja Ejecución de Inversiones en el sector saneamiento:**

A pesar de que en los últimos años el sector saneamiento ha tenido un incremento en la inversión, aún es insuficiente la ejecución de estas inversiones en el sector, esto debido principalmente a la baja capacidad técnica y operativa de los Gobiernos Subnacionales y las EPS, quienes a pesar de recibir transferencias financieras por parte del MVCS, no logran ejecutar de forma adecuada sus obras cayendo en paralizaciones de obra, abandono de obra por parte de la empresa contratista entre otros.

A esto se suma la insuficiente capacidad del estado para lograr que efectivamente se ejecuten los proyectos una vez hecha la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales, puesto que existe una débil supervisión y monitoreo desde el gobierno nacional (MVCS) a los recursos transferidos a los gobiernos subnacionales.

Gráfico N° 08: Árbol de Causalidad



**Tabla N° 07 - Selección De Causas**

JERARQUIZACIÓN DE CAUSAS				
CAUSAS IDENTIFICADAS	Nivel de Impacto del Problema	Posibilidades de modificación	Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención	total
Atomización de proyectos que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños	2	1	2	5
Elevada cantidad de proyectos elaborados bajo el enfoque del SNIP que bajo la nueva normativa no son consideradas como PIP	1	0	1	2
Deficiente calidad de proyectos a nivel de pre-inversión	2	1	1	4
Insostenibilidad de las inversiones	2	1	1	4
Soluciones tecnológicas inadecuadas para la realidad económica y social (por ámbitos urbano-rural)	1	1	1	3
Falta de recursos para operación y mantenimiento	1	1	0	2
Paralización de obras	2	1	1	4
Expedientes Técnicos con deficiencias	2	1	1	4
Insuficiente y limitada asistencia técnica por parte del MVCS	1	2	2	5
Baja ejecución de inversiones en el sector saneamiento	2	2	1	5
Baja capacidad técnica y operativa de los Gobiernos Subnacionales y la Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento	2	0	0	2
Insuficiente capacidad del estado para lograr que efectivamente se ejecuten los proyectos una vez hecha la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales	1	1	2	4
Débil supervisión y monitoreo desde el gobierno nacional (MVCS) a los recursos transferidos, a los gobiernos subnacionales	1	1	2	4
Capital humano poco capacitado, con remuneraciones por debajo del mercado y alta rotación	1	0	0	1
Insuficiente financiamiento de inversiones	1	1	1	3
Escasa participación privada en el sector agua y saneamiento	0	1	0	1
Gobiernos Subnacionales con limitado presupuesto	1	0	0	1
La demanda supera la oferta de financiamiento	1	0	0	1
Crecimiento poblacional desordenado Entorno político y Social Medio Ambiente	1	0	0	1

Fuente: Elaboración propia

Nivel de Impacto (2= alto, 1= regular, 0 = bajo)

Posibilidades de modificación (2=alta, 1= regular, 0=bajo)

Se encuentra en el ámbito normativo de la organización (2= totalmente, 1= es compartida, 0= no está en el ámbito)

Para la selección de causas, se utilizó la “matriz de jerarquización de causas”<sup>30</sup> como se observa en la Tabla N° 07, la cual se realizó a través de los criterios i) nivel de impacto en el problema, ii) posibilidades de modificación y iii) ámbito normativo de la organización desde el cual se pretende generar la intervención. Sobre lo cual la Guía para la elaboración del Proyecto Final de Innovación: Tipo 1- Diseño de Innovación (PUCP, 2018) señala lo siguiente:

“(…)

- El nivel de impacto en el problema: evitar aquellas causas que tienen un impacto marginal (SUBDERE, 2009).
- Las posibilidades de modificación: se deben evitar las causas que son muy difíciles de modificar (SUBDERE, 2009).
- Ámbito jurídico de la organización desde el cual se pretende desarrollar la intervención: se deben evitar aquellas causas que no están bajo el control de la organización que pretende desarrollar (SUBDERE, 2009)

(…)”

En ese sentido, se sometió a una valoración a todas las causas identificadas según los criterios establecidos, resultando que, del total de causas identificadas, 3 de ellas obtuvieron un puntaje de 5, siendo las siguientes:

- Atomización de proyectos que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños
- Insuficiente y limitada asistencia técnica por parte del MVCS
- Baja ejecución de inversiones en el sector saneamiento

---

<sup>30</sup> Guía para la elaboración del Proyecto Final de Innovación: Tipo 1- Diseño de Innovación, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas – Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Lima 2018.

## **CAPITULO III**

### **Análisis de las alternativas existentes**

Como observamos en el análisis de las causas del problema, que se ha identificado que las causas inmediatas a la existencia de brechas de cobertura y calidad del servicio de agua y alcantarillado en zonas urbanas y rurales, son: 1) Atomización de proyectos que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños, 2) Insostenibilidad de las inversiones y 3) Baja ejecución de inversiones en el sector saneamiento, a la vez que estas causas se ven afectadas por causas subyacente y causas básicas que se describieron en el capítulo anterior.

En ese sentido, para la elección de la alternativa para abordar el problema público, se plantea lo siguiente

#### **3.1. Alternativa 1:**

**Mejorar el proceso de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.**

Con Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA del 06 de enero de 2012, se crea el Programa Nacional de Saneamiento Rural PNSR y se modifica la

denominación del Programa Agua Para Todos por el de Programa Nacional de Saneamiento Urbano PNSU.

Ahora bien, es pertinente mencionar que dichos programas, abordan la problemática identificada interviniendo en el marco del fortalecimiento de capacidades transfieren recursos a los gobiernos subnacionales y EPS, quienes se encargan de la ejecución de proyectos; y suscriben convenios interinstitucionales donde el PNSR y PNSU efectúan el monitoreo para el cumplimiento de las metas físicas y financieras.

La gestión de gobierno del periodo 2011-2016, inició una serie de reformas, encaminadas a optimizar el proceso de inversión pública en los servicios básicos de saneamiento. En el marco de la política nacional “Incluir para Crecer”, se unificaron todas las estrategias de los organismos estatales vinculados al sector, con la finalidad de atender de una manera conjunta a la población más pobre y vulnerable del país.

No obstante, para recibir las transferencias financieras, los Gobiernos Regionales, Locales y EPS, deben superar el proceso de evaluación establecido por ambos programas mediante Resolución Ministerial, sin embargo, a pesar de que se cuenta con normativa vigente que establece requisitos de admisibilidad y criterios de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento, y la implementación de una plataforma virtual que significa un enorme paso en la modernización de la gestión de evaluación de proyectos, es innegable que aún se tiene mucho por hacer a fin de cerrar brechas de cobertura del servicios de agua y alcantarillado de calidad en zonas urbanas y rurales de nuestro país.

En ese sentido, sería importante considerar que urge la necesidad de identificar adecuadamente aquellas poblaciones que requieren atención prioritaria para acceder a los servicios de agua y alcantarillado de calidad, si bien es cierto que la Resolución Ministerial N° 155-2017/VIVIENDA, establece Requisitos de Admisibilidad y Criterios de Evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones del Sector Saneamiento, según su numeral 5, establece criterios de asignación de puntajes (criterio de inclusión social, criterio de asignación eficiente, criterio de capacidad presupuestal y criterio de universalidad), dicha asignación de puntajes de acuerdo al numeral 4.2.1 del artículo 4 de la Resolución Ministerial antes mencionada, señala que comprende la aplicación de puntajes a las inversiones cuyo financiamiento ha sido solicitado, a fin de establecer un orden de prelación entre ellos, los puntajes incorporan los criterios de priorización del sector, valorando la contribución de las inversiones al cumplimiento de la Política Nacional de Saneamiento y metas del sector. Aquellas inversiones que hayan obtenido un puntaje de cincuenta (50) puntos a más, pasan a la evaluación de calidad técnica del PNSU o PNSR según corresponda, dicha calificación no implica compromiso de financiamiento, lo cual significa que si una Unidad Ejecutora logra superar los 50 puntos, accede a ser evaluado en calidad técnica y si dicho resultado no es favorable implica que no acceda a solicitar financiamiento, asimismo, a pesar de obtener un resultado favorable en la evaluación de calidad técnica, existe proyectos que no reciben las transferencias financieras. Como lo señala uno de los entrevistados:

*“ ...hoy por hoy para tratar de asegurar que el financiamiento del gobierno nacional es el adecuado, primero pasa por una etapa de admisibilidad, revisar que tengan toda la documentación, lo cual*

*generalmente no sucede, una segunda etapa lo que se observa o se trata de priorizar aquellos proyectos que estén hoy por hoy de acuerdo a la reglamentación que maneja el Ministerio, priorizados a ciertos criterios, que son los criterios de universalización (...), que sea un distrito o una población extremadamente pobre, es decir no tenga acceso, cobertura tampoco a agua y saneamiento, entre otros criterios, si uno cumple con esa valla que son 50 puntos para poder acceder o solicitar financiamiento, se pasa a una tercera etapa que es la etapa de calidad...”*

Lo planteado en la R.M. N°155-2017/VIVIENDA, tiene sus antecedentes en la R.M. N° 270-2014/VIVIENDA, con la publicación de ésta Resolución Ministerial en el año 2014, se establecen criterios de elegibilidad y priorización para la asignación de recursos a proyectos de inversión en el sector saneamiento, siendo su objetivo: “establecer los mencionados criterios a los proyectos de saneamiento cuya ejecución estuviese sujeta al cumplimiento de lo previsto en la norma y en los convenios que suscribieran las entidades solicitantes”. Como ámbito de aplicación se consideraban tanto a las solicitudes de financiamiento de proyectos urbanos o rurales que presentaran los gobiernos regionales, locales y EPS ante el PNSU o PNSR.

Finalmente, se precisa que la normativa vigente, desde mayo de 2017, corresponde a la Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA. La cual, agregó entre sus componentes, el requisito de que las unidades ejecutoras (GR, GL o EPS), no deberían tener como pendiente ante el MVCS, proyectos de agua y saneamiento que se encuentren paralizados en su ejecución de obra, no se

hayan convocado para la licitación de ejecución de obra o estando concluidas no se haya realizado el trámite administrativo de la liquidación de obra.

En consecuencia, mejorar el proceso de evaluación, contribuye en gran medida a solucionar el problema público de cobertura y promoción del uso sostenible de los servicios de saneamiento tanto en el ámbito urbano y rural, a fin de mejorar la calidad de vida e influir en la mejora de la salud de la población peruana.

### **3.2. Alternativa 2:**

**Mejorar la sostenibilidad de las inversiones en saneamiento, a través de un programa de acompañamiento y asistencia técnica a gobiernos subnacionales en la elaboración de expedientes técnicos en saneamiento.**

Para las inversiones de obras, el concepto de sostenibilidad se ve ligado a la existencia de recursos técnicos y financieros que garanticen los gastos de operación y mantenimiento.

Asimismo, para UNOPS *es aceptado que la estructuración y construcción de infraestructuras sostenibles debe incorporar diseños que se ajusten a cada contexto local a la vez que producen servicios eficientes y duraderos en el tiempo.* En la misma línea, se indica que *se entiende por factores institucionales todas aquellas características o condiciones propias de las instituciones en el territorio que podrían incidir en la sostenibilidad de la infraestructura, como la capacidad de la alcaldía de administrarla o la existencia dentro de la estructura administrativa de la entidad territorial de alguna institución pública o privada que garantice eficiencia y efectividad en su administración.*

Considerando que actualmente las unidades ejecutoras no cuentan con la capacidad técnica y operativa, esto implica que los expedientes técnicos

presentados antes el MVCS, no cumplan con los requisitos de calidad técnica resultando en mayores costos para las unidades ejecutoras en el levantamiento de sus observaciones, en ese sentido, brindar asistencia técnica y acompañamiento en el proceso de elaboración de expedientes técnicos concluye en que los proyectos en saneamiento se planteen bajo los requisitos que el MVCS exige, de esta manera el acceso al financiamiento a través de transferencias financieras como resultado de un proceso de evaluación que termina en un estado de apto para financiamiento sea más ágil.

No obstante, la alta rotación de personal y los salarios por debajo del mercado principalmente en zonas rurales, implica que los gobiernos Subnacionales no cuenten con personal técnico calificado de planta, esto sería una restricción para la asistencia técnica y acompañamiento en la elaboración de expedientes técnicos en saneamiento, asimismo, muchos de los proyectos en saneamiento.

### **3.3. Alternativa 3:**

**Incorporar dentro del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización para Gobiernos Locales y Regionales, metas de ejecución de proyectos que no cierran brechas en el sector saneamiento.**

La Ley N° 29332 y sus modificatorias, crean el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que entre sus objetivos se encuentra el de: mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de calidad de gasto.

En ese sentido, a fin de promover y reducir la atomización de proyectos que no cierran brechas, pero que resulta indispensable su ejecución a fin de garantizar la continuidad y en algunos casos la calidad de provisión de servicios de saneamiento, incorporar como “Incentivo a la mejora de la Gestión y

Modernización para Gobiernos Locales y Regionales” metas de ejecución de estos proyectos de saneamiento, involucraría de cierta manera que los gobiernos subnacionales se vean motivados a realizar esfuerzos de financiamiento de éstas obras, para posteriormente recibir incentivos que pueda ser utilizados en proyectos que cierren brechas y que sean elegibles ante los requisitos para transferencias financieras del MVCS.



**Tabla N°08: Criterios de evaluación para la selección de alternativas**

Alternativas de Solución	Criterios de evaluación			
	Viabilidad Política	Viabilidad Social	Viabilidad legal-administrativa	Efectividad
<p><b>Alternativa 1:</b> Mejorar el proceso de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</p>	<p>Esta alternativa guarda relación con la Política Nacional de Saneamiento<sup>31</sup>, el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos el acceso a servicios de saneamiento en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad. Tomando en cuenta la problemática descrita en el diagnóstico precitado, el MVCS como Ente Rector advierte la necesidad de aprobar una Política Nacional de Saneamiento que permita ordenar las decisiones y la asignación de los presupuestos del Estado en materia de saneamiento.</p>	<p>La viabilidad social de esta alternativa es alta, considerando que las unidades ejecutoras (gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas prestadoras de saneamiento) perciben de manera positiva el hecho de que exista una mejora en el proceso de evaluación que implique que el acceso al financiamiento sea oportuno.</p>	<p>De acuerdo a la capacidad de gestión y realizar arreglos institucionales en los Programas de Saneamiento Urbano y Rural para implementar la alternativa de solución, esta alternativa resulta la más sencilla en términos operativos, puesto que implica modificar las actuales resoluciones que hacen referencia al proceso de evaluación, asignación de puntajes y otros.</p>	<p>En referencia al problema público, el nivel de efectividad de esta alternativa es alta. Puesto que permite mejorar el proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales por financiamiento en servicios de saneamiento, y además permite priorizar aquellos proyectos que cierren brechas de saneamiento, por lo que la inversión será efectiva, por lo que la ejecución de inversiones en saneamiento contribuirá a reducir las brechas existentes en este sector.</p>
<b>Puntaje Alt. 1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>

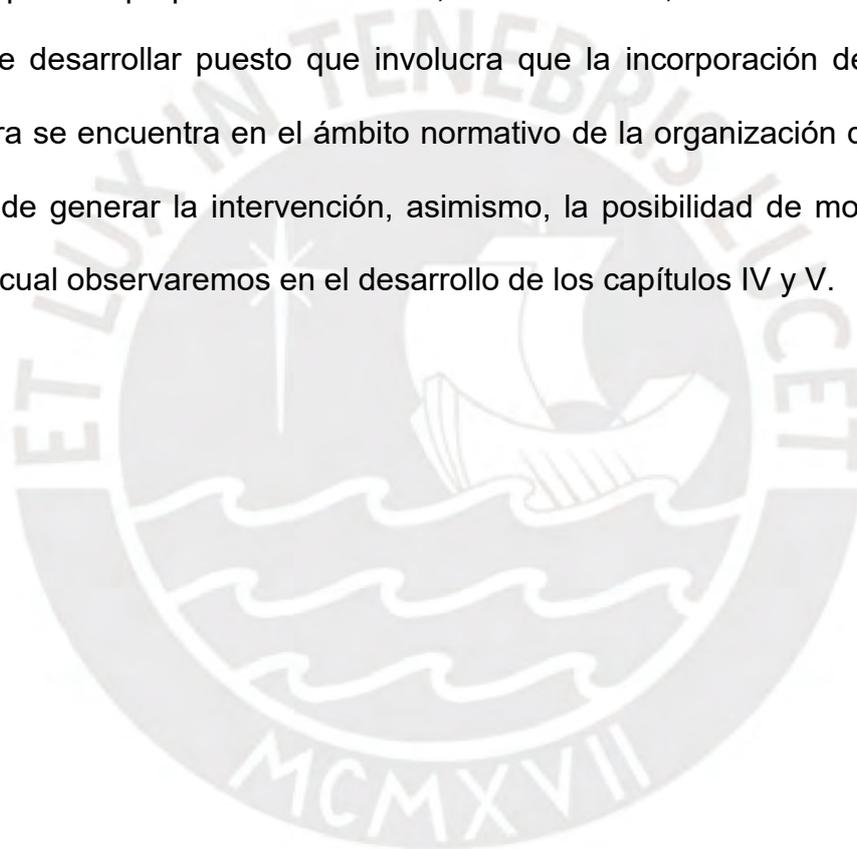
<sup>31</sup> Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, aprueba la Política Nacional de Saneamiento

<p><b>Alternativa 2:</b> Mejorar la sostenibilidad de las inversiones en saneamiento, a través de un programa de acompañamiento y asistencia técnica a gobiernos subnacionales en la elaboración de expedientes técnicos en saneamiento</p>	<p>Esta alternativa guarda consistencia con los ejes propuestos en la Política Nacional de Saneamiento<sup>32</sup>, principalmente con el eje 4 que hace referencia a la optimización de soluciones técnicas, así como con el objetivo específico de desarrollar proyectos de saneamiento sostenibles, con eficacia técnica, administrativa, económica y financiera. Del mismo modo, de acuerdo al literal h) del artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, indica “Prestar asistencia técnica y capacitación a las empresas de la administración pública de los tres niveles de gobierno, en aspectos de su competencia”.</p>	<p>La viabilidad social de esta alternativa es alta, considerando que las unidades ejecutoras (gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas prestadoras de saneamiento) valoran el hecho de que el MVCS pueda brindar asistencia técnica y más aún en aquellas zonas en las que una Unidad Ejecutora no puede cubrir costos de especialistas.</p>	<p>De acuerdo a la capacidad de gestión, así como al literal b) del artículo 5 del Reglamento de Organización y Funciones del MVCS, establece como función exclusiva la de “Implementar acciones temporales en las zonas del país que requieran de mayor asistencia técnica o de servicios en el ámbito de las competencias del Sector, con los gobiernos regionales y locales, fortaleciendo sus capacidades institucionales”. En ese sentido, implementar esta alternativa de solución es intermedia, puesto que requerirá que se garanticen los recursos financieros para la implementación de la misma.</p>	<p>Con respecto al problema público, el nivel de efectividad de esta alternativa es intermedia, puesto que, los gobiernos subnacionales cuentan con Capital humano poco capacitado y con remuneraciones por debajo del mercado y alta rotación, lo cual implicaría que la asistencia técnica brindada por parte del MVCS muchas veces no termine cerrando el círculo para fortalecer la capacidad técnica y operativa de los gobiernos subnacionales, ya que estos no retienen capital humano a lo largo de sus gestiones.</p>
<p><b>Puntaje Alt. 2</b></p>	<p><b>4</b></p>	<p><b>3</b></p>	<p><b>3</b></p>	<p><b>2</b></p>

<sup>32</sup> Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, aprueba la Política Nacional de Saneamiento

<p><b>Alternativa 3:</b> Incorporar dentro del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización para Gobiernos Locales y Regionales, metas de ejecución de proyectos que no cierran brechas en el sector saneamiento</p>	<p>Esta alternativa guarda relación con Resolución Directoral N° 018-2018-EF/50.01 y la Ley N° 29332 y sus modificatorias, mediante el cual se crea el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que entre sus objetivos se encuentra el de: <i>mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de calidad de gasto.</i></p>	<p>La viabilidad social de esta alternativa es relativamente baja, considerando que las unidades ejecutoras (gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas prestadoras de saneamiento) para poder recibir los incentivos, tendrían que ejecutar dichos proyectos con recursos propios, y considerando que dichas unidades ejecutoras no cuentan con los recursos necesarios para ejecutarlos, resulta una limitante para obtener los incentivos.</p>	<p>De acuerdo a la capacidad de gestión y realizar arreglos institucionales con el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, esta alternativa requiere una complejidad en términos operativos, requerirá la gestión legal – normativa para la incorporación dentro del Plan de Incentivos, así como la gestión financiera para el otorgamiento de los respectivos incentivos ante el cumplimiento de metas relacionadas por parte de los gobiernos subnacionales.</p>	<p>Con respecto al problema público, esta alternativa resulta baja, ya que las unidades ejecutoras si bien recibirían incentivos por ejecutar inversiones que no califican como PIP, estas ejecuciones contribuirían a reducir la atomización de proyectos y a mejorar la calidad de provisión de servicios de agua y alcantarillado. No obstante, muchos de los proyectos considerados como no PIPS resultarán siendo IOARR (inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación)</p>
<p><b>Puntaje Alt. 3</b></p>	<p><b>3</b></p>	<p><b>2</b></p>	<p><b>2</b></p>	<p><b>2</b></p>

De acuerdo a las alternativas presentadas, los resultados son **Alternativa 1: 14;** **Alternativa 2: 12;** **Alternativa 3: 9.** En ese sentido, se ha optado por la **Alternativa 1**, que consiste en una alternativa que interviene en el proceso de evaluación de expedientes técnicos por acceso al financiamiento ante el MVCS. Si bien todas las alternativas planteadas podrían llevarse a cabo al mismo tiempo, para efectos de la investigación se realiza la valoración a fin de elegir cuál de ellas se desarrollará para incorporar la propuesta innovadora, en ese sentido, la alternativa 1 es la más factible de desarrollar puesto que involucra que la incorporación de la solución innovadora se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual se pretende generar la intervención, asimismo, la posibilidad de modificación es viable, lo cual observaremos en el desarrollo de los capítulos IV y V.



## CAPITULO IV

### Diseño de la Intervención Innovadora

#### 4.1. Marco teórico de la Intervención Innovadora:

En el marco del problema público: **“Existencia de brechas de cobertura de servicios de agua y alcantarillado en las zonas urbanas y rurales del país”**, en el marco del proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento de inversiones ante el MVCS y la alternativa de **“mejorar el proceso de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento”**, se propone que la etapa de asignación de puntajes se realice de manera previa a la evaluación de admisibilidad a trámite, de esta manera las unidades ejecutoras tendrían el resultado inmediato para continuar o no con el proceso de evaluación, reduciendo costos, mejorando la priorización de aquellos proyectos que efectivamente cierran brechas y generando un banco de proyectos para la programación multianual del MVCS.

Ahora bien, resulta oportuno mencionar que, de acuerdo el Manual de Oslo una innovación “es la introducción de un nuevo o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de

comercialización o de un nuevo método organizativo, en la práctica interna de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores” (OCDE y Eurostat, 2006:56).

Asimismo, cabe señalar que la innovación exitosa en el sector público consiste en “la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad” (Mulgan and Albury, 2003).

El problema planteado se sitúa en el espacio integrado por insumos (expedientes técnicos presentado por unidades ejecutoras), proceso (proceso de evaluación de admisibilidad a trámite, asignación de puntajes y evaluación de calidad técnica) y el producto que vendría a ser el financiamiento de la obra lo cual se traduce en una transferencia financiera a favor de las Unidades Ejecutoras y que finalmente llevan al resultado de acceso a servicios de agua y alcantarillado a favor de las poblaciones urbanas y rurales.

A partir del 2017, buscando la simplificación administrativa y gobierno electrónico, el MVCS implementó la Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos (PRESET). “Plataforma estratégica de Gobierno Electrónico orientada en simplificar y mejorar las evaluaciones de proyectos en beneficio de los ciudadanos, trabajando de manera articulada con los gobiernos regionales, gobiernos locales y empresas prestadoras de servicios de saneamiento”<sup>33</sup>, creada mediante Resolución Ministerial N° 258-2017/VIVIENDA de fecha 06 de julio de 2017, la cual dispone en su artículo 1:

---

<sup>33</sup> Visto en [www.preset.vivienda.gob.pe](http://www.preset.vivienda.gob.pe), 2018, octubre 2.

créase la Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos – PRESET como herramienta de gestión que, a través del uso de las tecnologías de la información, permite optimizar el registro, evaluación y seguimiento de las solicitudes de evaluación de expedientes técnicos presentados por los Gobiernos regionales, Gobiernos locales y empresas prestadoras de servicios de saneamiento, a nivel nacional. La PRESET se encuentra disponible en el portal institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS.

Con la PRESET, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ha dado un enorme paso en la modernización de su gestión de evaluación de proyectos, puesto que el Ministerio simplificó y estandarizó el proceso de evaluación de expedientes técnicos que se requieren para impulsar el cierre de brechas en saneamiento, para lo cual se establecieron plazos de evaluación y subsanación de observaciones de acuerdo a cada etapa del proceso, establecido en las Resoluciones Directorales de los Programas de Saneamiento Urbano (PNSU) y Rural (PNSR)<sup>34</sup>, las cuales aprueban la “Aplicación de los Requisitos de Admisibilidad y Criterios de Evaluación para priorizar la Asignación de Recursos a las inversiones del Sector Saneamiento en el ámbito urbano, en el marco de la Resolución Ministerial N° 155-2017/VIVIENDA”.

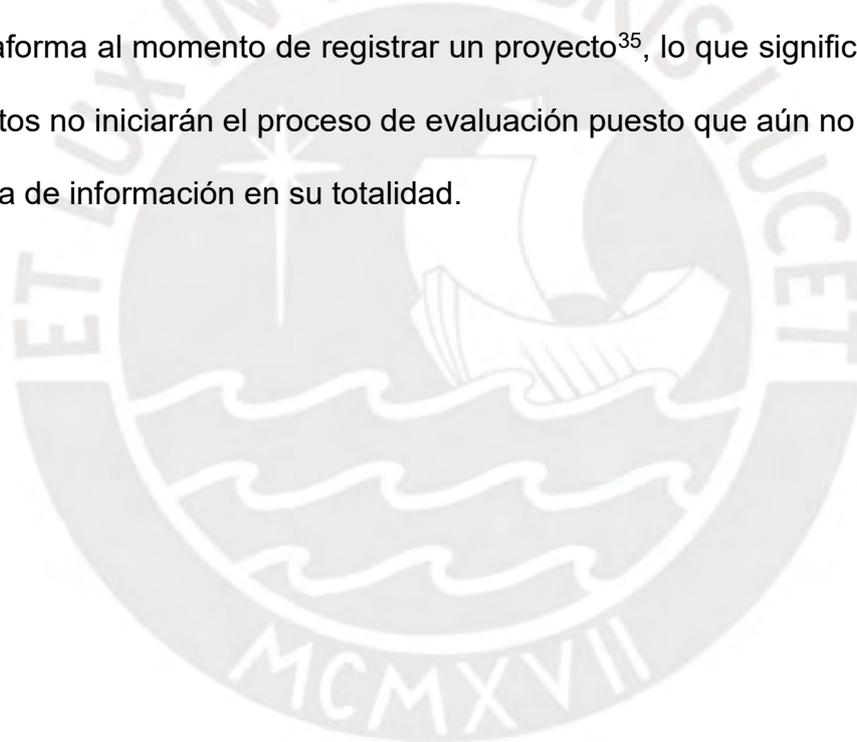
Este paso a la modernización de la gestión de evaluación de proyectos del MVCS, marca un hito histórico debido a que antes de su implementación, el trámite de presentación de expedientes técnicos hasta su aprobación final

---

<sup>34</sup>Resolución Directoral N° 050-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSU y Resolución Directoral N° 088-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSR.

demoraba año y medio. Hasta el 2016, la sede del MVCS en Lima recibía cada año entre 4,000 y 5,000 solicitudes de financiamiento para proyectos de agua y saneamiento, esto representaba entre 15 y 20 visitas de representantes de cada Unidad Ejecutora para el seguimiento de la evaluación de sus solicitudes, generando grandes gastos (Gestión, 2017, junio 04).

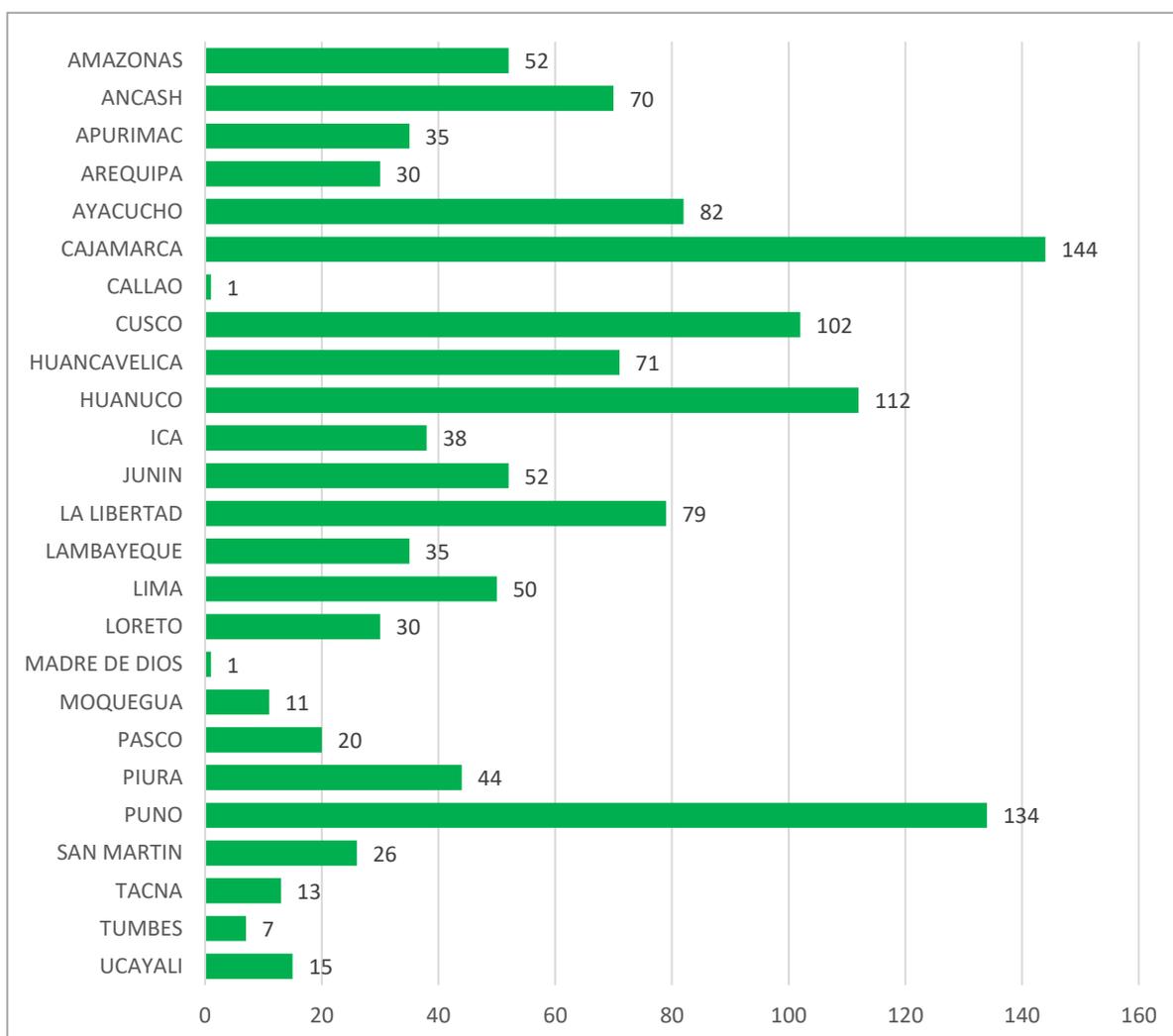
Si bien la plataforma cuenta con más de 2,600 proyectos activados y registrados, cabe resaltar que 1,254 proyectos se encuentran en estado de carga inicial, es decir, aún no completaron las secciones del Expediente Técnico que contempla la plataforma al momento de registrar un proyecto<sup>35</sup>, lo que significa que dichos proyectos no iniciarán el proceso de evaluación puesto que aún no completaron la carga de información en su totalidad.



---

<sup>35</sup> Visto en Presentación Tutorial Preset MVCS 2017, recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=K51he1vsXRA>

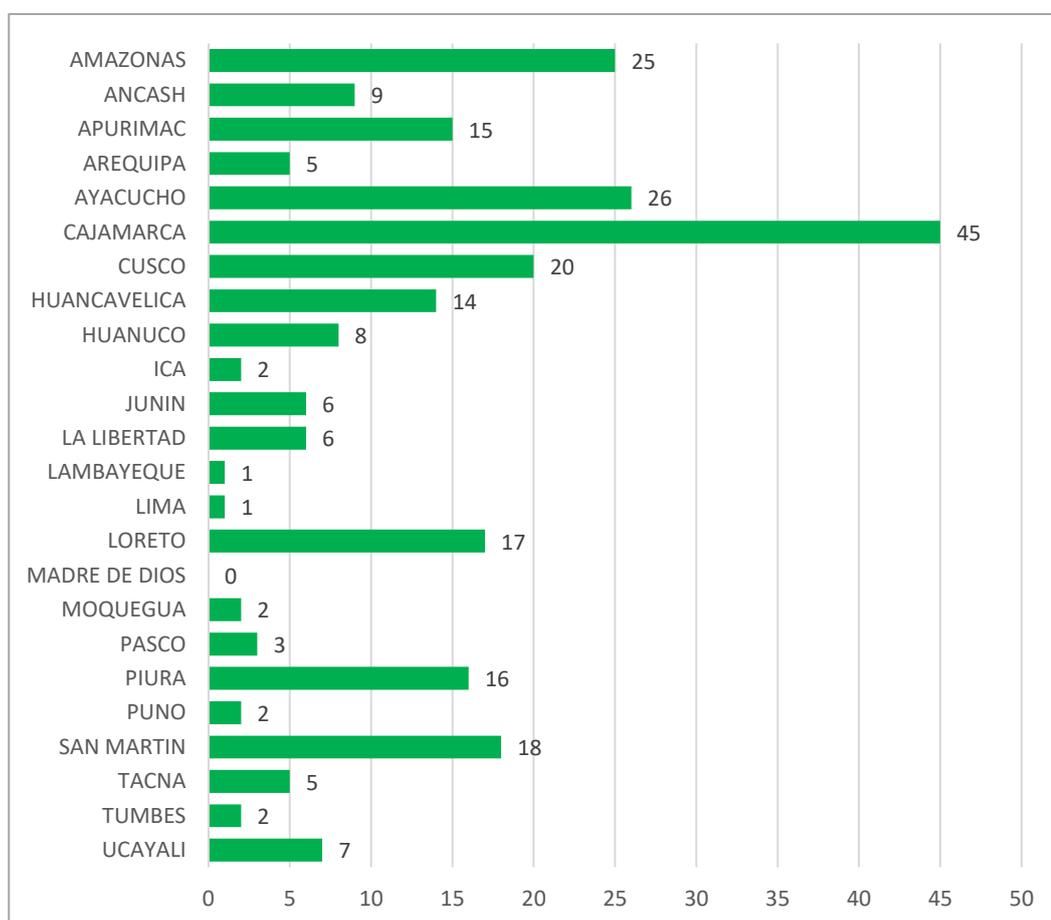
**Figura N° 09: Número de proyectos con carga inicial a la PRESET por regiones (2017 – Ago. 2018)**



Fuente: Elaboración Propia en base a la información de la Oficina General de Estadística e Informática (2018).

Por otro lado, en el Figura N° 8 se puede apreciar que del total de proyectos que iniciaron el proceso de evaluación, 255 proyectos cumplen con la calidad técnica, es decir, que culminaron satisfactoriamente el proceso de evaluación y se encuentran listos para recibir financiamiento.

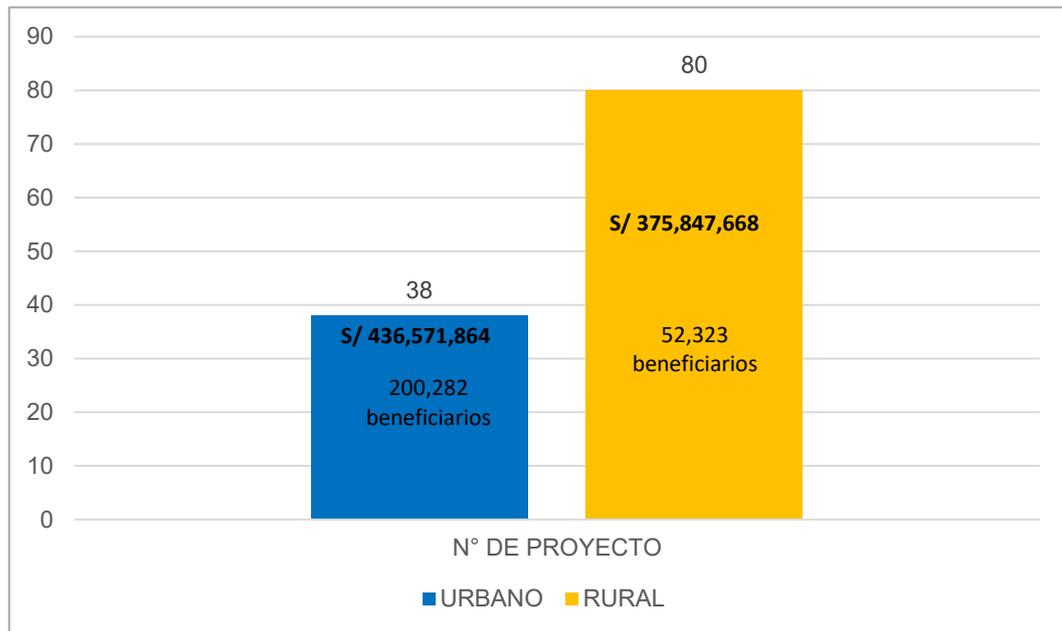
**Figura N° 10- Número de proyectos que cumple calidad técnica por regiones (2017 – Ago. 2018)**



Fuente: Elaboración Propia en base a la información de la Oficina General de Estadística e Informática (2018).

Es importante señalar que del total de proyectos que superaron satisfactoriamente el proceso de evaluación, 118 inversiones obtuvieron el financiamiento por parte del MVCS, favoreciendo a un total de 252,605 beneficiarios tanto a nivel rural como urbano.

**Figura N° 11: Proyectos que ingresaron por la PRESET y fueron financiados.**



Fuentes: Elaboración propia con información de la Oficina General de Estadística e Informática (2018)

Por lo antes expuesto, a pesar que el MVCS cuenta con una herramienta tecnológica potente, aún persiste deficiencias dentro del proceso de evaluación, ya que, observado los resultados, se advierte que existe una gran cantidad de proyectos que inician el proceso, sin embargo, muy pocos logran superar las tres etapas y finalmente de ese total se observa que menos del 50% logra el financiamiento.

#### **4.2. Diseño específico de la intervención innovadora:**

Considerando lo expuesto anteriormente, se propone modificar el proceso de evaluación, actualmente de acuerdo a la R.M. 155-2017/VIVIENDA, el proceso de evaluación es el siguiente:

**Tabla N° 09: Etapas de evaluación del Expediente Técnico con plazos**

Plazos	Etapas del Proceso de Evaluación							
	Admisibilidad a Trámites		Asignación de Puntaje		Calidad Técnica			
	PNSU	PNSR	PNSU	PNSR	PNSU		PNSR	
					Monto	Plazo	Monto	Plazo
Evaluación	7 días hábiles		2 días hábiles	Hasta 10 millones de soles	Hasta 15 días hábiles	Menor a 2 millones de soles	Hasta 15 días hábiles	
				De 10 a 20 millones de soles	Hasta 20 días hábiles	De 2 a 5 millones de soles	Hasta 20 días hábiles	
				De 20 a 50 millones de soles	Hasta 25 días hábiles	De 5 a 10 millones de soles	Hasta 25 días hábiles	
				De 50 a más millones de soles	Hasta 30 días hábiles	De 10 a más millones de soles	Hasta 30 días hábiles	
Subsanación observaciones (plazo máximo)	45 días hábiles	-	-	60 días hábiles				

Fuente: Elaboración Propia en base a la R.D N° 050-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSU y R.D N° 088-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSR.

De acuerdo al cuadro N° 04, podemos observar que la etapa de asignación de puntajes se realiza, una vez que los proyectos superan la etapa de admisibilidad a trámite, y únicamente la interacción es entre el ingeniero evaluador y el sistema, puesto que no cuenta con plazo de subsanación de observaciones, es decir que si un expediente técnico no supera esta etapa no puede pasar a la evaluación técnica de calidad, que es la última etapa para poder acceder a un financiamiento.

Lo cual nos lleva a pensar que, si una unidad ejecutora invierte recursos para levantar observaciones de la primera etapa y no supera la segunda etapa, no tendrá oportunidad ni de subsanar observaciones, esto podría genera o bien que el proyecto sea reformulado en su totalidad para que cumpla con los criterios de asignación de puntajes implicando que nuevamente tenga que pasar por la primera etapa; o bien que la unidad ejecutora elabore un nuevo proyecto, haciendo que éste que no cumple con los criterios de asignación de puntajes se deje al abandono, lo cual ocasiona la atomización de proyectos

en el banco de inversiones, generando duplicidad de intervenciones en el sistema, finalmente la última salida para lograr que ese proyecto que no superó las etapas de evaluación se financie con recursos propios de la Unidad Ejecutora.

Por lo antes señalado, es preciso reestructurar el proceso de evaluación de expedientes técnicos, a fin de facilitar a las unidades ejecutoras el proceso de gestión de demanda para el cierre de brechas en servicios de agua y alcantarillado ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento.

En ese sentido se propone, que **la etapa de asignación de puntajes se realice de manera previa a la evaluación de admisibilidad a trámite**, de esta manera las unidades ejecutoras tendrían el resultado inmediato para continuar o no con el proceso de evaluación, reduciendo costos que demandan el levantamiento de observaciones de la evaluación de la etapa de admisibilidad a trámite, mejorando la priorización de aquellos proyectos que efectivamente cierran brechas y generando un banco de proyectos para la programación multianual del MVCS.

Ahora bien, es importante destacar el porqué de analizar el proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales ante el MVCS para el financiamiento de sus proyectos, el cual consiste en superar el proceso de evaluación establecido por el referido Ministerio, supone la contribución al cierre de brechas en agua y alcantarillado, considerando que el proceso de evaluación por el cual atraviesan las Unidades Ejecutoras, resulta siendo un mecanismo de “priorización para la asignación de recursos a inversiones en el sector saneamiento en el marco de la normativa del Sistema Nacional de

Programación Multianual y Gestión de Inversiones”<sup>36</sup>, la cual considera como objetivo principal el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población.

En esa línea, es necesario que el Estado tenga mayor agilidad y procesos más simples que permitan el crecimiento y desarrollo del país, mejorando la calidad de vida de toda la población, por lo cual, el hecho de establecer un proceso de evaluación para asignar recursos, de cierta manera garantiza una calidad del gasto público, ya que prioriza las inversiones a ser ejecutadas en el marco de que estas deben estar orientadas al cierre de brechas. En ese sentido, mejorar un proceso de evaluación para acceder a financiamiento, contribuye al cierre de brechas en este caso de acceso a agua y alcantarillado, ya que permite que las inversiones sean focalizadas tomando criterios de evaluación que permita identificar si estas están orientadas a cubrir brechas en los servicios de saneamiento, generándose de esta manera un filtro para que el sector pueda construir una cartera de inversiones más limpia y orientada efectivamente al objetivo de “alcanzar el acceso universal, sostenible y de calidad de los servicios de saneamiento”<sup>37</sup>, reduciendo la atomización de proyectos, a su vez, permite que el sector pueda generar lineamientos, instrumentos y normativas en el marco de sus funciones, para que los gobiernos subnacionales puedan ordenar la gestión de sus inversiones con mayor transparencia y calidad; y que los recursos públicos se utilicen para la efectiva prestación y provisión de los servicios públicos en favor

---

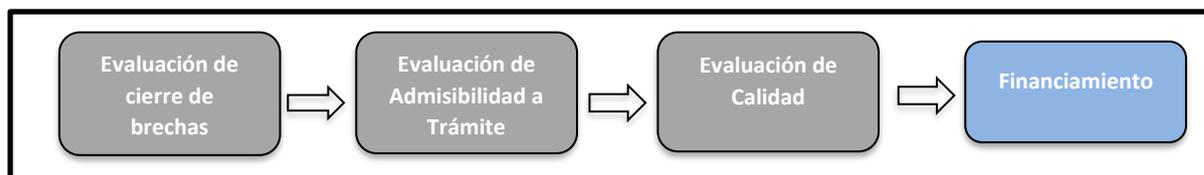
<sup>36</sup> Resolución Ministerial N° 155-2017, Establece Requisitos de Admisibilidad y Criterios de Evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el Sector Saneamiento.

<sup>37</sup> Política Nacional de Saneamiento 2017-2021, En: <http://www3.vivienda.gob.pe/manuales/Saneamiento.html>

del desarrollo del país. En consecuencia, el hecho de mejorar un pequeño espacio dentro de la cadena de valor de la gestión pública, tiene una contribución dentro de la solución al problema público.

Para ello, se requiere la modificación de la R.M. N° 155-2017/VIVIENDA y las Resoluciones Directorales N° 050-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSU y N° 088-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSR, a fin de establecer que la etapa de asignación de puntajes se realice de manera previa a la evaluación de admisibilidad a trámite. Asimismo, es necesario que los criterios de asignación de puntajes establecido en la R.M. N° 155-2017/VIVIENDA se ajusten en el marco de los indicadores de brechas del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobados mediante la Resolución Ministerial N° 035-2019-VIVIENDA.

**Figura N° 12: Propuesta de nuevo proceso de evaluación de proyectos de inversión**



Fuente: Elaboración propia

#### **4.3. Matriz e indicadores de la intervención innovadora:**

**Tabla N° 10: Matriz de Innovación**

Medio Innovador	Cambio innovador para lograr el medio	¿Quién es el responsable del cambio?	¿Cuáles son las actividades necesarias para el logro del cambio?
Disminución de la Atomización de proyectos en saneamiento que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños	Innovación en la gestión de la información, para proveer de datos de diagnóstico, identificación y georeferenciación de localidades que requieren cierre de brechas en agua y alcantarillado tanto en zonas rurales como urbanas, a fin de que las unidades ejecutoras puedan formular, planificar y ejecutar proyectos integrales y orientados a cierre de brechas.	MVCS	Propuesta de incorporar a la ciudades intermedias y periurbanas en el Sistema de Diagnostico Rural – DATASS del MVCS.
	Incorporación de incentivos para ejecución de metas de proyectos que no cierran brechas.	MVCS MEF	El pliego deberá solicitar la incorporación de estas metas ante el MEF El MEF evalúa la pertinencia.
Mayor sostenibilidad de las inversiones	Principalmente la insostenibilidad se da por mala elaboración E.T. y paralización de obras, la mayor causa de estas es la disponibilidad de terreno. Establecer una articulación entre los principales actores que intervienen de cierta manera para la ejecución de una obra específicamente en lo que respecta a la disponibilidad de terreno.	SBN REGISTROS PUBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Georeferenciar los terrenos del Estado, a través de un sistema, del cual el MVCS pueda consumir información a fin de verificar la disponibilidad de terrenos.</li> <li>• Brindar detalle georeferenciado de terrenos de privados.</li> </ul>
	Implementar un Programa de Acompañamiento y Asistencia Técnica a Unidades Ejecutoras en la elaboración de los expedientes técnicos	MVCS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar en la plataforma de evaluación, la opción de verificar el detalle geo referenciado de los terrenos del Estado, incluyendo la información de Registros Públicos, a fin de comprobar la disponibilidad de terrenos presentada por las unidades ejecutoras durante el proceso de evaluación, de esta manera se puede corroborar la existencia del terreno, la vulnerabilidad ante algún factor geográfico, entre otros.</li> <li>• El MVCS a través de sus Programas Nacionales de Saneamiento tanto Urbano y Rural, implementar un programa de acompañamiento y asistencia técnica para las</li> </ul>

			<p>UE, a fin de mejorar la calidad en la elaboración de los E.T., dicho programa deberá ser aprobado por Resolución Ministerial y aplicación del mismo deberá ser aprobado mediante Resoluciones Directorales de cada Programa.</p>
<p>Mayor ejecución de inversiones en el sector saneamiento, a la vez que estas causas se ven afectadas por causas subyacente y causas básicas</p>	<p>Mejorar el proceso de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento</p>	<p>MVCS</p>	<p>En el marco de la Programación Multianual, se debe ajustar el proceso de evaluación que no tiene filtro previo a las etapas de evaluación para determinar si un proyecto cierra brechas o no.</p> <p>Ambos Programas PNSR y PNSU realizar la propuesta de que la etapa de asignación de puntaje sea previa a la admisibilidad o caso contrario fusionar ambas etapas en una sola, para que de esta manera la evaluación sea más eficiente y la unidad ejecutora sepa previamente que su proyecto cierra o no brechas, así se ahorra pasar innecesariamente a etapa de calidad puesto que no logrará el financiamiento.</p> <p>Elaborar los informes técnicos tanto de PNSR como de PNSU que sustente el cambio del momento en el que se realiza la evaluación de asignación de puntajes.</p> <p>Elevar la propuesta a la Dirección General en Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento.</p> <p>Remitir la propuesta de modificación de RM a la Oficina General de Asesoría Jurídica</p> <p>Evaluación y aprobación de la Resolución Ministerial</p> <p>Expedición de la R.M. por el Despacho Ministerial.</p> <p>Sensibilización y capacitación a nivel nacional tanto personal interno como unidades ejecutoras.</p>

**Tabla N° 11: Matriz de Coste – Indicadores**

<b>Cambio Innovador</b>	<b>¿Quién desarrollará el cambio?</b>	<b>Actividades</b>	<b>¿Cuál es el costo por actividad?</b>	<b>¿Cuál es el plazo a implementar?</b>	<b>¿Cuál es el indicador por actividad?</b>
Innovación de procesos.  Mediante el cambio del momento de las etapas de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el sector saneamiento por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad de Gestión Territorial – UGT del PNSU</li> <li>• Unidad Técnica de Gestión Territorial - UTGT del PNSR</li> <li>• Coordinación de Estudios y Monitoreo de la UGT del PNSU</li> <li>• Coordinación de Estudios y Monitoreo de la UTGT del PNSR</li> <li>• Unidades de Asesoría Legal PNSU y PNSR</li> <li>• Unidades de Planeamiento y Presupuesto PNSU y PNSR</li> <li>• Direcciones Ejecutivas PNSU y PNSR</li> </ul>	1.- Designación de la comisión integrada por un equipo de ingenieros de la Coordinación de Estudios y Monitoreo de la UGT y UTGT, a cargo de elaborar los informes técnicos para la modificación de las etapas de evaluación de proyectos, mediante Resolución Directoral de ambos Programas.	Sin costo	5 días hábiles	Resolución emitida
		2.- Planificación de las actividades para el diseño e implementación del nuevo proceso de evaluación de proyectos en saneamiento	Sin costo	3 días hábiles	Plan de trabajo
		3.- Reuniones de trabajo de la Comisión Designada con la Oficina de Programación Multianual, con la Coordinación Técnica (PNSU y PNSR), Coordinación de Estudios y Monitoreo (PNSU y PNSR), Unidad de Proyectos (PNSU y PNSR) y Centros de Atención al Ciudadano de al menos 3 regiones.	Sin costo	20 días hábiles	N° de reuniones realizadas
		4.- Elaboración de informes técnicos sustentatorios PNSU y PNSR	Sin costo	5 días hábiles	N° de Informes Técnicos emitidos
		5.- Solicitar Opinión Legalidades de Asesoría Legal PNSU y PNSR	Sin costo	5 días hábiles	N° de Informes Legales emitidos
		6.- Solicitar opinión a las Unidades de Planeamiento y Presupuesto de PNSU y PNSR	Sin costo	5 días hábiles	N° de Informes emitidos

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento-DGPRCS</li> <li>• Oficina General de Asesoría Legal</li> </ul>	7.- Elevar la propuesta de las Direcciones Ejecutivas del PNSU y PNSR con todos los informes sustentatorios a la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento-DGPRCS	Sin costo	2 días hábiles	N° de Memorandos emitidos
	8.- Elevar la propuesta y todos los informes sustentatorios a la Oficina General de Asesoría Jurídica del MVCS	Sin costo	3 días hábiles	Informe emitido
	9.- Redacción del proyecto de Resolución por parte de la Oficina General de Asesoría Legal del MVCS	Sin costo	5 días hábiles	Proyecto de Resolución
	10.- Expedición de la Resolución por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Sin costo	3 días hábiles	Publicación de la Resolución en el Diario Oficial El Peruano
	11.- Expedición y aprobación de las Resoluciones Directorales de PNSU y PNSR de la aplicación de lo establecido en la Resolución Ministerial mencionada líneas arriba	Sin costo	20 días hábiles	Publicación de las Resoluciones de PNSR y PNSU
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina General de Estadística e Informática - OGEI</li> </ul>	1.- Modificación en los sistemas virtuales de evaluación los cambios efectuados a través de la Resolución Ministerial y las Resoluciones Directorales del PNSU y PNSR	Sin costo	20 días hábiles

## **CAPITULO V**

### **Viabilidad de la Intervención Innovadora**

#### **5.1. Viabilidad Financiera:**

En referencia a la viabilidad económica, tanto el Programa Nacional de Saneamiento Urbano como el Programa Nacional de Saneamiento Rural, son programas presupuestales, y en su calidad de Unidades Ejecutoras, tienen la capacidad para programar los gastos que pudiese demandar la alternativa innovadora. No obstante, la intervención no irroga gastos al MVCS ni a los Programas Nacionales de Saneamiento Urbano y Rural.

#### **5.2. Viabilidad Organizacional:**

A nivel organizacional, el MVCS tiene una capacidad de alto nivel para implementar la intervención innovadora, ya que no implica una reestructuración de la organización y contribuye en la solución del problema existente. Asimismo, la intervención está alineada a los objetivos generales y específicos del MVCS.

### 5.3. Viabilidad Normativa:

La propuesta innovadora, requiere de la modificación de la actual Resolución Ministerial N° 155-2017/VIVIENDA y de las Resoluciones Directorales de los Programas Nacionales de Saneamiento, en ese sentido, el análisis de la viabilidad es alta, puesto que los documentos normativos que rigen el proceso de evaluación y asignación de financiamiento para proyectos de saneamiento son de rectoría del MVCS.

**Tabla N° 12: Análisis de Viabilidad de la Intervención Innovadora**

Tipo y Sub tipo de viabilidad		Valores presentados	Valor obtenido por la propuesta presentada
<b>Viabilidad Organizacional</b>	<b>Política</b>	0 = Desacuerdo de la alta dirección de la organización 1= A favor en un nivel intermedio por parte de la alta dirección de la organización 2= A favor en un nivel alto de la alta dirección de la organización	2
	<b>Capacidad</b>	0= La organización no cuenta con la capacidad para desarrollar la propuesta 1= La organización tiene una capacidad de nivel medio para desarrollar la propuesta 2= La organización tiene alta capacidad para desarrollar la propuesta	2
<b>Viabilidad financiera</b>		0= La organización no puede financiar la propuesta innovadora 1= La organización puede financiar la propuesta innovadora con dificultades 2= La organización puede financiar la propuesta innovadora sin dificultades	2
<b>Viabilidad normativa</b>	<b>Ámbito</b>	0= La propuesta innovadora se encuentra fuera del ámbito de intervención de la organización 1= La propuesta innovadora se encuentra dentro del ámbito de intervención de la organización, pero con restricciones 2= La propuesta innovadora se encuentra dentro del ámbito de intervención de la organización	2

	<b>Dificultades normativas</b>	0 = La propuesta implica un cambio normativo importa y de alto nivel 1= La propuesta implica un cambio normativo de nivel intermedio 2= La propuesta innovadora no implica un cambio normativo importante	1
<b>TOTAL</b>			<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia

## CONCLUSIONES:

- El problema público abordado en el presente proyecto de investigación fue: **“Existencia de brechas de cobertura de servicios de agua y alcantarillado en las zonas urbanas y rurales del país”**, en el marco del proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento de inversiones ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS).
- Del modelo causal planteado, se identificaron que las causas inmediatas a la existencia de brechas de cobertura y calidad del servicio de agua y alcantarillado en zonas urbanas y rurales, son: 1) Atomización de proyectos que no cierran brechas y con montos relativamente pequeños, 2) Insostenibilidad de las inversiones y 3) Baja ejecución de inversiones en el sector saneamiento, a la vez que estas causas se ven afectadas por causas subyacente y causas básicas.
- La solución planteada se considera como innovadora en la institución, debido a que implica una innovación en el proceso de evaluación principalmente en la etapa de asignación de puntajes a la cual denominaremos como “evaluación de cierre de brechas”, que actualmente se desarrolla posterior a la etapa de evaluación de Admisibilidad a trámite. Mediante la propuesta se

pretender iniciar por la etapa de “evaluación de cierre de brechas” lo cual agilizaría el proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales por financiamiento ante el MVCS, asimismo, a través de ésta propuesta se busca que las unidades ejecutoras tengan el resultado inmediato para continuar o no con el proceso de evaluación, reduciendo costos que demandan el levantamiento de observaciones de la evaluación de la etapa de admisibilidad a trámite, mejorando la priorización de aquellos proyectos que efectivamente cierran brechas y generando un banco de proyectos más limpio para la programación multianual del MVCS.

- El hecho de que la etapa de asignación de puntajes se realice posterior a la etapa de admisibilidad y que el resultado obtenido por la Unidades Ejecutoras sea menor a 50 puntos implica que no pasen a la etapa de calidad técnica, ocasionado gastos en los gobiernos subnacionales para levantar observaciones de la etapa de admisibilidad en el caso de que las hubiera.
- Realizar la “evaluación de cierre de brechas” como etapa inicial del proceso de gestión de demanda de gobiernos subnacionales por financiamiento de obras ante el MVCS, llevaría a un perfeccionamiento en la identificación y mejora de criterios de priorización para el cierre de brechas, permitiendo desarrollar metodologías, directivas y otros dispositivos de soporte para el diseño de proyectos de agua y saneamiento.
- Considerar la etapa de “evaluación de cierre de brechas” como evaluación inicial, permitiría a las unidades ejecutoras conocer el resultado en un menor tiempo, generando que en caso de no ser positivo el resultado, los recursos

destinados para la gestión de financiamiento ante el MVCS, se reasignen a otras tareas que contribuyan al desarrollo de sus localidades.

#### **RECOMENDACIONES:**

- Es importante que las entidades gubernamentales, en particular, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, considere fomentar una cultura de innovación que permita la revisión periódica de sus procesos existentes y su actualización en función de los cambios en el contexto.
- Se debe promover la implementación de nuevas metodologías y herramientas que permitan mejorar la eficiencia y eficacia del proceso de gestión de demanda de los gobiernos subnacionales para acceder a financiamiento de inversiones ante el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento (MVCS). Lo presentado en este trabajo, puede ser un punto de partida que permita evaluar sus procesos existentes y diseñar e implementar nuevas herramientas y metodologías.

## REFERENCIAS:

### BANCO MUNDIAL

2006 Perú, La Oportunidad de Un País Diferente, Lima, Banco Mundial.

### BERSCH, K., PRAÇA, S., y TAYLOR, M. (2013).

State capacity and bureaucratic autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. *En The Latin American Studies Association Conference*. Congreso llevado a cabo en Washington D.C, EEUU.

### CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017),

Estudio Económico de América Latina y el Caribe - 2017. La dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento (LC/PUB.2017/17-P), Santiago, 2017. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.17.II.G.3.

### CÁRDENAS, Mauricio (2010).

“State Capacity in Latin America”. En *Economía*, 10(2): 1-45.

### CAPARÓ FARFÁN B. (2017).

Una mirada de las capacidades estatales en la gestión de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 2012 – 2016 (tesis de postgrado). Pontificia Universidad Católica del Perú.

### GEOFF MULGAN AND DAVID ALBURY (2003)

“Innovation in the Public Sector”. Ver. 1.9 October 2003, pp. 3.

### CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2015)

Reporte N° 03-2015-CG/Est. Inversión y gestión de los servicios de saneamiento a nivel nacional, Lima 2015. Obtenida de:

[http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/reportes/2015/Reporte\\_N03-2015-CG\\_EST.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/reportes/2015/Reporte_N03-2015-CG_EST.pdf)

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2017)

Informe Consolidado del Operativo de Control Proyectos de Saneamiento 2017, Lima 2018. Obtenida de: [http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/0/edoc/4655101/Informe\\_Consolidado\\_Operativo\\_Saneamiento.pdf](http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/0/edoc/4655101/Informe_Consolidado_Operativo_Saneamiento.pdf).

GESTIÓN (El diario de Economía y Negocios) (2017)

“MVCS reduce el tiempo de aprobación de proyectos de saneamiento”, Lima, 04 de junio. Recuperado de <https://gestion.pe/economia/mvcs-reduce-aprobacion-proyectos-saneamiento-136503>.

HERNÁNDEZ, D. (2017).

El modelo de la cadena de valor público I: La producción pública. *Arxé: Política y gobierno*.

INEI (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA) (2018)

Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas – Tomo I, Lima 2018. Obtenido de: [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaless/Lib1544/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaless/Lib1544/)

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas)

Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021, Obtenido de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc\\_mins/doc\\_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf)

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) (2017)

Decreto Supremo N° 027-2017-EF, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Lima, Diario Oficial El Peruano, 23 de febrero de 2017. Obtenida de: <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-inv-publica/temas/sistema-nacional-de-programacion-multianual-y-gestion-de-inversiones-invierte-pe/15837-decreto-supremo-n-027-2017-ef-2/file>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2007)

Decreto Supremo N° 006-2007-VIVIENDA, Lima, 22 de febrero de 2007.

Obtenido de: [https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/191/PLAN\\_191\\_2016\\_DS\\_006-2007.PDF](https://www.peru.gob.pe/docs/PLANES/191/PLAN_191_2016_DS_006-2007.PDF)

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2012)

Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA, Lima, El Peruano, 07 de enero de 2012. Obtenido de:

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-el-programa-nacional-de-saneamiento-rural-en-el-minist-decreto-supremo-n-002-2012-vivienda-738396-4/>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2016)

Decreto Legislativo N° 1284, que crea el Fondo de Inversión Agua Segura, Lima, Diario Oficial El Peruano, 29 de diciembre de 2016. Obtenido de:

<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-el-fondo-de-inversion-agua-segu-decreto-legislativo-n-1284-1468461-5/>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2016)

Decreto Legislativo N° 1280, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Lima, Diario Oficial El Peruano 29 de diciembre de 2016. Obtenido en:

<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-marco-de-la-gestion-y-decreto-legislativo-n-1280-1468461-1/>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2016)  
Informe Técnico 2016-PNSU, Obtenido de:  
[http://www3.vivienda.gob.pe/popup/transferencias\\_INFORMES.html](http://www3.vivienda.gob.pe/popup/transferencias_INFORMES.html)

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)  
Resolución Directoral N° 050-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSU, Lima, Portal  
Institucional Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 18 de mayo de  
2017, disponible en:  
[http://temis.vivienda.gob.pe/SIS\\_RESOLUCIONES/documentos.aspx](http://temis.vivienda.gob.pe/SIS_RESOLUCIONES/documentos.aspx)

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017),  
Resolución Directoral N° 088-2017/VIVIENDA/VMCS/PNSR, Lima, 19 de  
mayo de 2017, disponible en:  
<http://www3.vivienda.gob.pe/manuales/ManualU.html>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)  
Boletín Estadístico, Vivienda en Cifras, Edición Primer Trimestre 2017,  
Obtenido  
de:<http://www3.vivienda.gob.pe/destacados/producto/BOLETINTRIMESTRE.pdf>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)  
Decreto Supremo N° 19-2017-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento del  
Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley  
Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, Lima,  
Diario Oficial El Peruano, 26 de junio de 2017. *Obtenido*  
*en:*<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-decreto-legisl-decreto-supremo-n-019-2017-vivienda-1537155-4/>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)

Decreto Supremo N° 008-2017-VIVIENDA, que crea el Programa “Agua Segura para Lima y el Callao” [en línea], Lima. *Obtenido de:* <http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-el-programa-agua-segura-para-lima-decreto-supremo-n-008-2017-vivienda-1509245-4>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)

Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017-2021 [en línea], Lima, *Obtenido de:* <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-saneamiento-decreto-supremo-n-018-2017-vivienda-1537154-9/>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)

Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA que aprueba la Política Nacional de Saneamiento 2017-2021 [en línea], Lima, *Obtenido de:* <http://www3.vivienda.gob.pe/manuales/documentos/saneamiento/PLAN%20Y%20POLITICA.pdf>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)

Resolución Ministerial N° 155-2017-VIVIENDA que establece Requisitos de Admisibilidad y Criterios de evaluación para priorizar la asignación de recursos a las inversiones en el Sector Saneamiento [en línea], Lima, MVCS, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/establecen-requisitos-de-admisibilidad-y-criterios-de-evalua-resolucion-ministerial-n-155-2017-vivienda-1517530-1/>.

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2017)

Resolución Ministerial N° 258-2017/VIVIENDA, Lima, Diario Oficial El Peruano, 6 de julio. *Obtenida de:*

<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/crean-plataforma-de-registro-evaluacion-y-seguimiento-de-ex-resolucion-ministerial-no-258-2017vivienda-1540818-1/>

MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento) (2018)

Compendio Normativo de Saneamiento. Lima. Obtenido de:  
<http://www3.vivienda.gob.pe/direcciones/Documentos/Compendio-Normativo.pdf>

OTASS (2023, 20 de julio). *Información Institucional*.  
<https://www.gob.pe/institucion/otass/institucional>.

OBLITAS DE RUIZ, Lidia (2010).

“Servicios de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito” (LC/W.355), Santiago de Chile, CEPAL.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2011)

Benefits of Investing in Water and Sanitation: An OECD Perspective, OECD Publishing. Obtenida de: <https://doi.org/10.1787/9789264100817-en>.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLOS ECONÓMICOS (OECD) Y OFICINA DE ESTADÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (EUROSTAT) (2006)

Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. Madrid. Consulta: 15 de noviembre de 2018. En:  
<http://www.itq.edu.mx/convocatorias/manualdeoslo.pdf>

PCM (PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS) (2007)

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Lima, Diario Oficial El Peruano 20 de diciembre de 2007. Obtenida de: [http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo\\_29158-LOPE.pdf](http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/Ley-Organica-del-Poder-Ejecutivo_29158-LOPE.pdf)

PCM (PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS) (2011)

Decreto Supremo N°054-2011, Decreto Supremo que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021, Lima, Diario Oficial El Peruano, 22 de junio de 2011. Obtenido de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/256/DS-054-2011-PCM.pdf?v=1526397849>

(PUCP) PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ, ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS – MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Guía para la elaboración del Proyecto Final de Innovación: Tipo 1- Diseño de Innovación, Lima 2018.

SCKOPOL, Theda

1989 “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual”. Revista Zona abierta, N° 50, pp. 71-122.

Universidad del Pacífico

Balance de la Inversión Pública: Estudio realizado por la Universidad del Pacífico por encargo de la Dirección de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Obtenido de: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/estudios\\_documentos/estudios/Estudio\\_Balance\\_de\\_la\\_Inversion\\_Publica.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/estudios_documentos/estudios/Estudio_Balance_de_la_Inversion_Publica.pdf)

UNOPS

Guía de diseño e implementación de estrategias de sostenibilidad en proyectos de infraestructura,

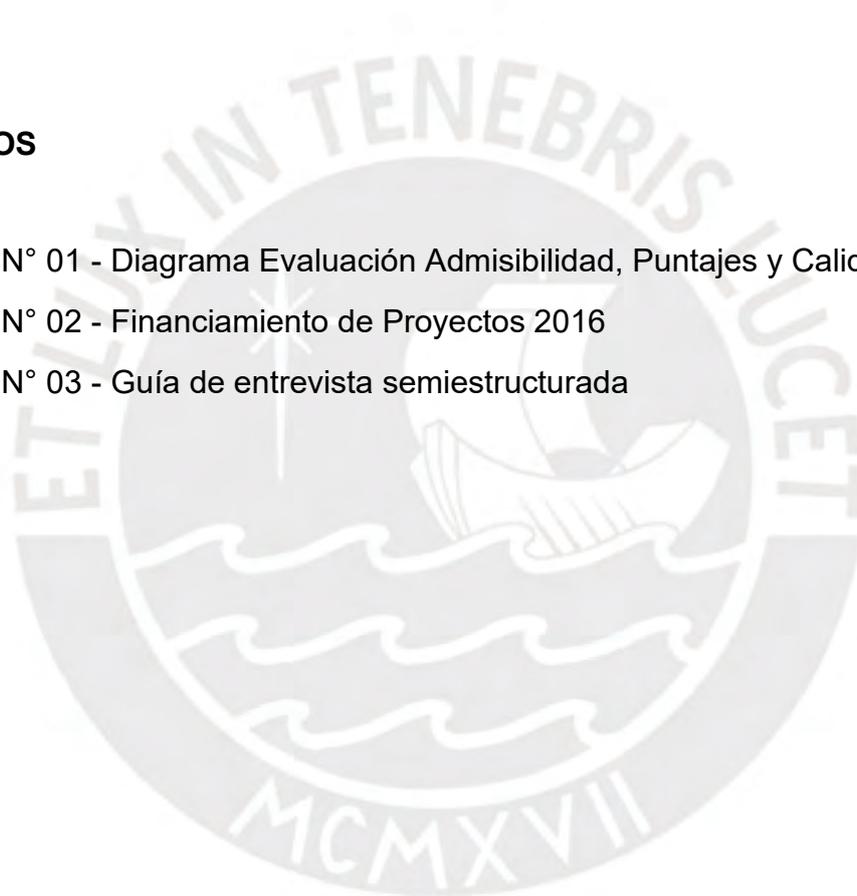
En: [https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/GuiasUNOPS/4.-161220\\_Gua-metodologica-de-diseo-e-implementacin-de-estrategias-sostenibles\\_VF.pdf](https://proyectostipo.dnp.gov.co/images/GuiasUNOPS/4.-161220_Gua-metodologica-de-diseo-e-implementacin-de-estrategias-sostenibles_VF.pdf)

## **ANEXOS**

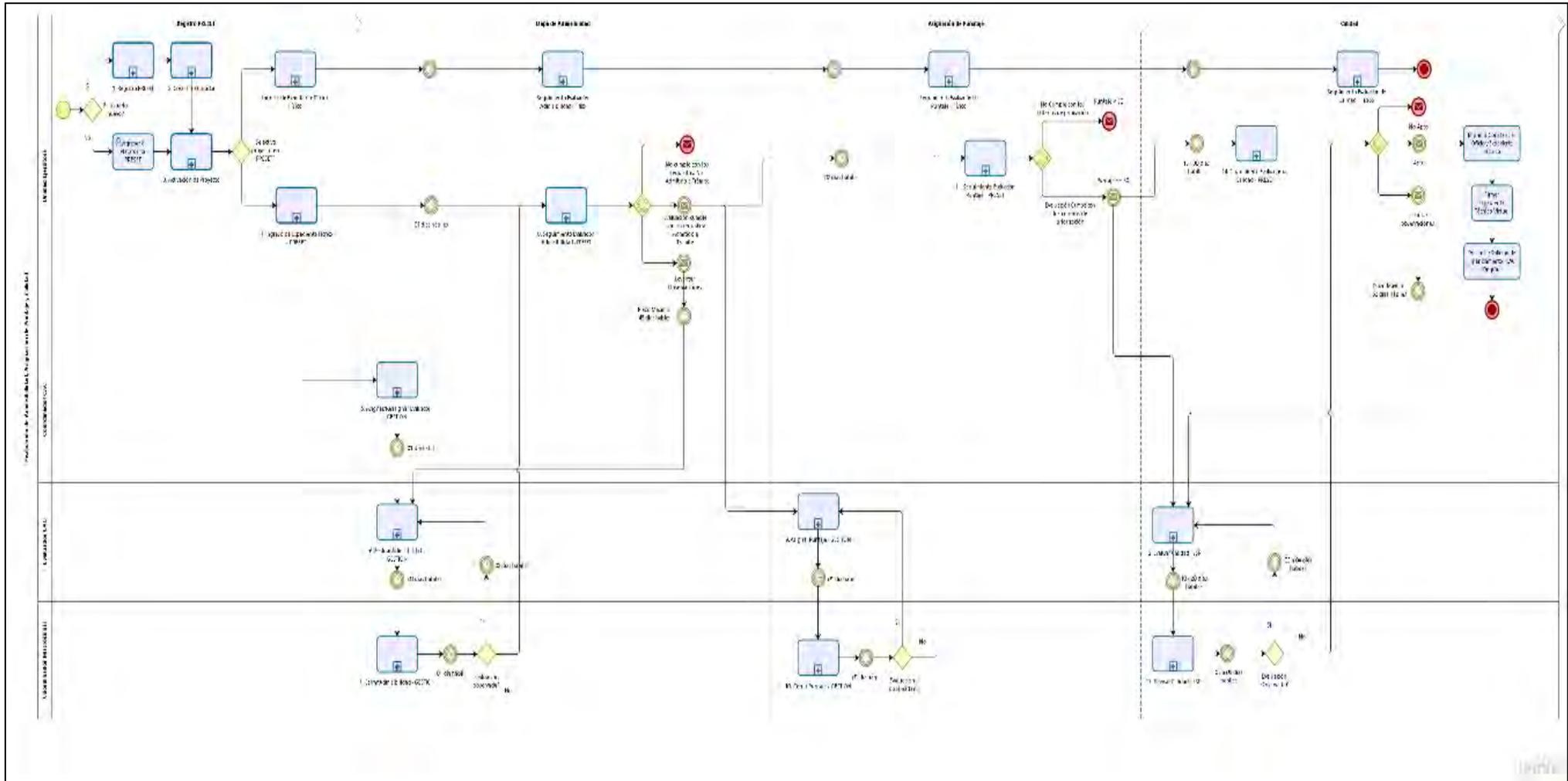
Anexo N° 01 - Diagrama Evaluación Admisibilidad, Puntajes y Calidad Técnica

Anexo N° 02 - Financiamiento de Proyectos 2016

Anexo N° 03 - Guía de entrevista semiestructurada



## Anexo N° 01: Diagrama Evaluación Admisibilidad, Puntajes y Calidad Técnica



## Anexo N° 02-Financiamiento de Proyectos 2016.

### Financiamiento en aplicación del Artículo 13 de la Ley 30372:

La aplicación del artículo 13° (fuente de financiamiento Recursos Ordinarios) de la referida Ley, permitió al PNSU gestionar y financiar 637 proyectos a nivel nacional, S/. 463, 411,370 corresponden al ámbito urbano y S/. 791, 779,154 al ámbito rural, los cuales fueron aprobados mediante 08 decretos supremos, como se muestra en la Tabla N° 04.

**Tabla N°1**

### PNSU, Transferencias de Recursos –Año 2016 según Norma

Norma	Fecha de Publicación	Monto Transferido S/.		Monto Total Transferido S/.
		Urbano	Rural	
D.S N° 034-2016-EF	26/02/2016	28,692,340	13,690,923	28,692,340
D.S N° 126-2016-EF	17/05/2016	12,168,546	40,626,013	25,859,469
D.S N° 127-2016-EF	17/05/2016	70,121,914	37,243,650	110,747,927
D.S N° 176-2016-EF	28/06/2016	15,045,433	694,509,371	52,289,083
D.S N° 218-2016-EF	15/07/2016	335,738,139	2,836,227	1,030,247,510
D.S N° 220-2016-EF	15/07/2016		1,090,732	2,836,227
D.S N° 328-2016-EF	01/12/2016	1,644,998	1,782,238	2,735,730
D.S N° 351-2016-EF	22/12/2016		13,690,923	1,782,238
<b>TOTAL</b>		463,411,370	791,779,154	1,255,190,524

Fuente: Informe Técnico 2016-PNSU.

Las transferencias realizadas a las diferentes unidades ejecutoras han contribuido al financiamiento del inicio, continuación y culminación de 637 proyectos de agua y

saneamiento, de los cuales 141 corresponden al ámbito urbano y 496 al ámbito rural, como se muestra en la Tabla N° 2.

**Tabla N° 2**  
**PNSU, Transferencias de Recursos –Año 2016 según Departamento**  
**Fuente de Financiamiento: Recursos Ordinarios**

REGIONES	2016			
	AMBITO URBANO		AMBITO RURAL	
	N° PIPS	MONTO TRANSFERIDO	N° PIPS	MONTO TRANSFERIDO
AMAZONAS	1	1,743,604	15	28,796,871
ANCASH	4	12,104,389	43	80,084,430
APURIMAC	4	8,591,215	36	60,456,870
AREQUIPA	9	37,817,941	12	59,731,789
AYACUCHO	7	17,393,979	34	87,215,080
CAJAMARCA	4	7,459,505	84	145,644,258
CUSCO	9	24,012,619	26	53,480,073
HUANCAVELICA	1	153,035	27	39,099,064
HUANUCO	1	6,327,789	27	51,398,381
ICA	8	19,650,037	9	34,454,924
JUNIN	4	6,554,435	17	27,137,160
LA LIBERTAD	8	27,014,153	43	105,157,229
LAMBAYEQUE	13	60,197,211	10	77,663,919
LIMA	6	34,505,988	2	37,968,313
LORETO	12	24,728,173	5	34,735,863
MADRE DE DIOS	0	0	7	3,804,048
MOQUEGUA	2	6,125,884	1	6,723,645
PASCO	3	32,968,811	10	41,045,037
PIURA	11	50,337,191	22	80,667,808
PUNO	6	24,539,759	35	86,782,999
SAN MARTIN	10	22,033,355	24	64,826,486
TACNA	7	23,267,045	1	24,013,452
TUMBES	9	11,121,833	4	16,785,500
UCAYALI	2	4,763,419	2	7,517,325
<b>TOTAL</b>	<b>141</b>	<b>463,411,370</b>	<b>496</b>	<b>1,255,190,524</b>

Fuente: Informe Técnico 2016-PNSU-MVCS

### Financiamiento en aplicación del Artículo 14 de la Ley 30372:

La aplicación del artículo 13° (fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito) de la referida Ley, permitió al PNSU gestionar y financiar 262 proyectos a nivel nacional, S/. 29,967,573 corresponden al ámbito urbano y S/. 555,440,260 al ámbito rural, los cuales fueron aprobados mediante 03 decretos supremos, como se muestra en la Tabla N° 03.

**Tabla N°3**  
**PNSU, Transferencias de Recursos –Año 2016 según Norma**

Norma	Fecha de Publicación	Monto Transferido S/.		Monto Total Transferido S/.
		Urbano	Rural	
D.S N° 219-2016-EF	15/07/2016	6,473,188	508,916,097	515,389,285
D.S N° 220-2016-EF	15/07/2016		8,418,541	8,418,541
D.S N° 328-2016-EF	01/12/2016	23,494,385	38,105,622	61,600,007
<b>TOTAL</b>		<b>29,967,573</b>	<b>555,440,260</b>	<b>585,407,833</b>

Fuente: Informe Técnico 2016-PNSU.

Las transferencias realizadas a las diferentes unidades ejecutoras han contribuido al financiamiento del inicio, continuación y culminación de 262 proyectos de agua y saneamiento, de los cuales 8 corresponden al ámbito urbano y 254 al ámbito rural, como se muestra en la Tabla N° 4:

**Tabla N° 4**

**PNSU, Transferencias de Recursos –Año 2016 según Departamento**  
**Fuente de Financiamiento: Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito**

REGIONES	2016			
	AMBITO URBANO		AMBITO RURAL	
	N° PIPS	MONTO TRANSFERIDO	N° PIPS	MONTO TRANSFERIDO
AMAZONAS			11	19,564,301
ANCASH			19	41,145,054
APURIMAC			16	39,448,315
AREQUIPA			1	179,585
AYACUCHO			22	51,133,988
CAJAMARCA	2	8,960,572	46	105,403,781
CUSCO			13	28,336,477
HUANCAVELICA			16	42,409,007
HUANUCO			18	37,063,865
ICA	1	2,866,376	2	5,611,639
JUNIN	1	12,093,033	9	23,115,871
LA LIBERTAD			18	35,956,439
LAMBAYEQUE	1	1,719,727	4	7,825,748
LIMA	1	1,895,445	1	1,576,704
LORETO			7	14,236,401
PASCO			4	6,139,010
PIURA			6	11,671,854
PUNO	2	2,432,420	31	64,200,935
SAN MARTIN			8	17,573,353
TUMBES			1	1,469,573
UCAYALI			1	1,378,360
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>29,967,573</b>	<b>254</b>	<b>555,440,260</b>

Fuente: Informe Técnico 2016-PNSU-MVCS

**Tabla N° 05: Brechas de cobertura de agua y desagüe**

DEPARTAMENTO	Total de personas	Total de hogares	Total de viviendas	Cobertura de agua de las viviendas				Cobertura de desagüe de las viviendas			
				Viviendas CON cobertura de agua por red pública 1/	Viviendas CON cobertura de agua por red pública (%)	Viviendas SIN cobertura de agua por red pública 1/	Viviendas SIN cobertura de agua por red pública (%)	Viviendas CON desagüe por red pública 2/	Viviendas CON desagüe por red pública (%)	Viviendas SIN desagüe por red pública 2/	Viviendas SIN desagüe por red pública (%)
TOTAL	24,009,026	6,609,570	6,408,449	4,911,943	76.6	1,496,506	23.4	3,810,453	59.5	2,597,996	40.5
AMAZONAS	348,444	91,688	90,329	50,632	56.1	39,697	43.9	31,137	34.5	59,192	65.5
ANCASH	944,720	254,568	243,052	180,745	74.4	62,307	25.6	128,261	52.8	114,791	47.2
APURIMAC	351,314	104,899	103,462	80,080	77.4	23,382	22.6	38,559	37.3	64,903	62.7
AREQUIPA	1,048,542	315,168	303,534	263,500	86.8	40,034	13.2	210,945	69.5	92,589	30.5
AYACUCHO	524,400	159,694	155,947	119,424	76.6	36,523	23.4	65,579	42.1	90,368	57.9
CAJAMARCA	1,247,670	337,557	331,637	211,401	63.7	120,236	36.3	97,564	29.4	234,073	70.6
CALLAO	793,298	213,221	206,174	191,140	92.7	15,034	7.3	163,312	79.2	42,862	20.8
CUSCO	942,239	274,880	272,375	211,853	77.8	60,522	22.2	135,846	49.9	136,529	50.1
HUANCAVELICA	350,494	110,359	108,831	74,300	68.3	34,531	31.7	26,318	24.2	82,513	75.8
HUANUCO	630,501	176,892	173,342	97,027	56.0	76,315	44.0	55,870	32.2	117,472	67.8
ICA	696,863	194,777	184,793	155,615	84.2	29,178	15.8	119,933	64.9	64,860	35.1
JUNIN	1,022,627	284,135	278,325	199,301	71.6	79,024	28.4	139,644	50.2	138,681	49.8
LA LIBERTAD	1,431,375	368,514	352,428	254,236	72.1	98,192	27.9	197,160	55.9	155,268	44.1
LAMBAYEQUE	1,020,487	257,385	248,363	205,152	82.6	43,211	17.4	164,635	66.3	83,728	33.7
LIMA	7,361,484	2,010,373	1,941,292	1,735,037	89.4	206,255	10.6	1,667,642	85.9	273,650	14.1
LORETO	783,516	166,069	160,304	69,821	43.6	90,483	56.4	50,100	31.3	110,204	68.7
MADRE DE DIOS	96,956	28,898	28,580	20,667	72.3	7,913	27.7	12,744	44.6	15,836	55.4
MOQUEGUA	146,238	49,138	48,118	41,804	86.9	6,314	13.1	34,314	71.3	13,804	28.7
PASCO	206,096	57,275	56,152	32,196	57.3	23,956	42.7	22,026	39.2	34,126	60.8
PIURA	1,582,670	394,069	379,005	267,490	70.6	111,515	29.4	165,979	43.8	213,026	56.2
PUNO	970,599	344,532	340,806	156,111	45.8	184,695	54.2	101,423	29.8	239,383	70.2
SAN MARTIN	664,106	181,954	176,611	124,079	70.3	52,532	29.7	64,852	36.7	111,759	63.3
TACNA	255,357	84,790	79,586	68,304	85.8	11,282	14.2	59,618	74.9	19,968	25.1
TUMBES	194,652	52,892	51,874	39,829	76.8	12,045	23.2	30,276	58.4	21,598	41.6
UCAYALI	394,378	95,843	93,529	62,199	66.5	31,330	33.5	26,716	28.6	66,813	71.4

1/ Incluye abastecimiento de agua por red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro de la edificación y pilón de uso público

2/ Incluye conexión de servicio higiénico red pública dentro de la vivienda, fuera de la vivienda pero dentro de la edificación.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática - Tabulados del Sistema de Focalización de Hogares 2012-2013

## **Anexo N° 03 -Guía de entrevista semi-estructurada**

### ***Introducción***

Primero, agradecer por acceder a la entrevista, indicar que la entrevista será grabada, mostrar el protocolo de consentimiento informado al participante, y señalar el objetivo de la investigación.

¿Cuál es su nombre completo y cuál es su edad?

¿Cuál es su profesión y cargo desempeñado en la Institución?

¿Hace cuánto trabaja en la gestión pública, y hace cuánto en el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento?

¿Algún otro dato que nos quisiera contar acerca de usted?

### **Sección 1: La Política Nacional de Saneamiento**

¿Qué opinión le merece sobre el objetivo del Gobierno en el sector saneamiento, que es dotar el acceso a los servicios de saneamiento a todos los habitantes de las zonas urbanas al año 2021?

¿Consideras que un factor crítico de éxito para alcanzar coberturas universales es el poco fortalecimiento y modernización de los prestadores de servicios de saneamiento?

¿Qué opinión tienes sobre la propuesta de concesionar las Entidades Prestadoras de Saneamiento para alcanzar la meta de cobertura nacional de agua al 2021?

**Sección 2: Programas Nacionales de Saneamiento Urbano y Rural (PNSU y PNSR)**

¿Cuáles son los objetivos de los Programas Nacionales de Saneamiento Urbano y Rural?

¿Consideras que se está cumpliendo con dichos objetivos?

¿Consideras que es adecuado tener dos programas separados para brindar servicios de agua y alcantarillado?

**Sección 3: Proceso de gestión de la demanda de gobiernos subnacionales por servicios de agua y alcantarillado.**

¿Cuál es el proceso que deben seguir los gobiernos subnacionales para lograr el financiamiento de obras?

¿Qué actores involucra dicho proceso?

¿Existen criterios de priorización de proyectos?

**Sección 4: Procesos de evaluación y criterios priorización de proyectos en el Marco de la norma vigente.**

¿Considera que el proceso de evaluación es ágil y garantiza la calidad de los expedientes técnicos?

¿Consideras que los criterios de priorización propuestos están orientados al cierre de brechas?

¿Qué tan relevante considera el proceso Admisibilidad?

**Sección 5: Desconcentración de Atención a gobiernos subnacionales.**

¿Considera que la desconcentración del MVCS a través de los Centros de Atención al Ciudadano agiliza los procesos de evaluación y financiamiento de obras?

¿Qué alcance tienen dichos Centros de Atención?

¿Existe algún tipo de monitoreo y evaluación del desempeño de los Centros de Atención al Ciudadano?

**Sección 6: Instrumentos o herramientas que se utilizan para los procesos de evaluación, priorización y financiamiento de obras.**

¿Cuáles son los instrumentos o herramientas que utiliza el MVCS para la evaluación, priorización y financiamiento de obras?

¿Qué mejoras le propondría?

¿Cuáles serían las nuevas alternativas de instrumentos?

**Cierre**

¿Qué le gustaría agregar para terminar la entrevista?