

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“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 para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención Gerencia Pública

AUTOR

Benjamín Caparó Farfán

ASESOR

Flavio Ausejo Castillo

Setiembre, 2017

Agradecimiento:

A mi asesor Flavio Ausejo por los lineamientos que apoyan esta investigación, a mis amigos Yolanda Mercedes y Diego Chalan por recordarme las fechas límites en toda la maestría y a mi mamá por la indescriptible paciencia que me tiene, aun conociéndome.



Dedicatoria:

Al costo oportunidad de las horas invertidas en esta investigación, a mi hermana y al efecto soledad que desprende la vibración de cada beat.



RESUMEN

La presente investigación recae en el estudio de capacidades estatales dentro de las políticas de agua y saneamiento del Estado determinando como caso de estudio el Programa Nacional de Saneamiento Urbano en el periodo 2014 al 2016, en este entender se da a conocer el desarrollo de las capacidades políticas y administrativas a lo largo de los diferentes modelos de organización administrativa los cuales se encuentran marcados por la aprobación de normativas que adopta el Programa, evidenciándose que el gobierno central no ha logrado desarrollar las capacidades estatales necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la política del sector saneamiento, si bien presenta mejoras en base a los cambios organizacionales estos esfuerzos se encuentran enfocados a cumplir metas de transferencias presupuestarias a gobiernos subnacionales que resultan insuficientes y mal direccionadas para cubrir las brechas de los servicios de saneamiento.

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Marco teórico	8
1.1 Capacidad estatal	8
1.2 Capacidad administrativa	12
1.3 Capacidad política	14
1.4 Modelo de organización del paradigma burocrático	17
1.5 Modelos de organización post burocrático; nueva gestión pública y gobernanza	20
1.6 Estado de la cuestión	23
Capítulo 2. Desarrollo de capacidades estatales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano – PNSU, un recuento del 2012 al 2016	28
2.1 Identificación de periodos de organización según la cronología de sucesos	28
2.2 Desarrollo de las capacidades estatales dentro de los periodos de organización	32
Capítulo 3. Análisis de las capacidades estatales en el Programa Nacional de Saneamiento Urbano 2012 – 2016	77
3.1 Análisis de la gestión del Programa enfocado al cumplimiento de su visión	83
3.2 Autonomía del logro de objetivos del Programa a partir de los periodos de organización	91

4. Conclusiones	99
4.1 Respecto a las hipótesis planteadas	99
4.2 Respecto a los hallazgos de la investigación	103
Bibliografía	105
Anexo 01	115
Anexo 02	116
Anexo 03	117



LISTA DE TABLAS

Tabla 1	
Principales Funciones y Responsabilidades del Sector Saneamiento	16
Tabla 2	
Capacitaciones al personal del PNSU, 2014 – 2016	69
Tabla 3	
Personal contratado bajo régimen CAS	70
Tabla 4	
Periodos de organización del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, en los tres modelos de administración pública.	78
Tabla 5	
Uso de recursos en los periodos de organización del Programa Nacional de Saneamiento Urbano	80
Tabla 6	
Causas específicas de la paralización de proyectos	89
Tabla 7	
Causas de paralización de proyectos en el Perú	95

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Periodos de organización del Programa	28
Ilustración 2 Mapa de Procesos – PNSU	63
Ilustración 3 Causas específicas de las obras paralizadas	88



ACRÓNIMOS

ANA.- Autoridad Nacional del Agua

ALA.- Autoridad Local del Agua

CAS.- Contrato Administrativo de Servicios

CIRA.- Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológico

MVCS.- Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

PAPT.- Programa Agua Para Todos

PIP.- Proyecto de Inversión Pública

PNSU.- Programa Nacional de Saneamiento Urbano

PNSR.- Programa Nacional de Saneamiento Rural

SNIP.- Sistema Nacional de Inversión Pública

UMC.- Unidad de Monitoreo y Control

UCR.- Unidad de Coordinación Regional

VMCS.- Viceministerio de Construcción y Saneamiento

INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados el año dos mil contiene ocho propósitos asumidos por los jefes de Estado miembros de la Organización de la Naciones Unidas, entre los cuales el gobierno peruano se compromete a reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible de agua potable y alcantarillado.

El Estado en respuesta a cerrar las brechas de abastecimiento de servicio de agua y saneamiento ha realizado diferentes esfuerzos, entre los principales se encuentra la creación del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento el 2002 designado como ente rector del sector saneamiento, de la misma manera se entrega las funciones de infraestructura de saneamiento al Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento- PARSSA como unidad ejecutora adscrito al MVCS, el cual tenía como actividad principal la ejecución de estudios y obras de agua potable y alcantarillado a nivel nacional, 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”, el año 2007 se crea el Programa Agua Para Todos el cual tiene como objetivo general contribuir al acceso de la población de servicios de saneamiento sostenibles y de calidad¹, finalmente el año 2012 se cambia de denominación al PAPT al de Programa Nacional de Saneamiento Urbano – PNSU y paralelamente se crea el Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR, para la intervención de infraestructura de agua y saneamiento en el ámbito urbano y rural, respectivamente.

De la misma manera la provisión de los recursos en zonas urbanas se encuentra a cargo de 53 entidades prestadoras de servicio (detalladas en el Anexo N° 01), entre las cuales SEDAPAL maneja el 29% de la población del país mientras que el resto de EPS el 33%, en las zonas rurales la operación y mantenimiento se encuentra a cargo de la Junta Administradora de Agua y Saneamiento (JAAS) organización por la cual la sociedad organizada designa personal para la operación y mantenimiento del agua y saneamiento de su localidad, esto con reconocimiento del alcalde distrital. Así también el Estado tiene como los principales responsables del sector saneamiento a nivel nacional; la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNAAS (ente regulador, supervisor y fiscalizador), Ministerio de Salud – MINSA (regulador ambiental), Autoridad Nacional del Agua – ANA (protección de recursos hídricos) y a nivel local, Empresas Prestadoras de Servicios – EPS, gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales y Junta Administradora de Servicios de Saneamiento – JASS.

¹ Resolución Ministerial N° 087-2009-VIVIENDA

Ahora bien la estadística evidenciada por la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento demuestran que al 2016, existe un total de 3,409,183 de personas que no cuentan con agua potable las cuales la mayor parte (62.2%) se encuentra en zonas rurales, de la misma manera la población no atendida con servicios de alcantarillado suma 8,036,903 de los cuales el 68.% se encuentra en las zonas rurales. Solo el Programa Agua para Todos, después llamado Programa Nacional de Saneamiento Urbano en el periodo 2012 a 2015, ha gestionado la transferencia de S/. 8,522,111,117.00² entre proyectos urbanos y rurales.

En este sentido la presente investigación tiene como tema de estudio la **capacidad del Estado peruano para el logro de objetivos del sector saneamiento**, en este entender se plantea la siguiente pregunta de investigación **¿Cuán efectivo ha sido el gobierno central en crear las capacidades estatales en el Programa Nacional de Saneamiento Urbano para lograr las metas oficiales de acceso de agua y saneamiento?** Es así que se establece como hipótesis preliminar: **El gobierno central no ha logrado desarrollar las capacidades estatales en el Programa Nacional de Saneamiento Urbano, comprendida como capacidades administrativas y políticas, entendiéndose la gestión de recursos humanos y el lineamiento para establecer las políticas públicas, respectivamente, las cuales a lo largo del periodo de investigación presentan mejoras en base a cambios organizacionales en el Programa siendo insuficientes para cubrir las brechas de los servicios de saneamiento.**

² Memoria Anual 2012- PAPT Memoria Anual 2013, 2014 y 2015 - PNSU

En esa línea, de manera preliminar se sostiene las siguientes hipótesis específicas:

- El Programa presenta diferentes tipos de organización a través del periodo de estudio (2012-2016), las cuales se pueden definir como; a) periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos, b) periodo de implementación del Programa y c) periodo de modernización del Programa. Considerándose así que el Programa pasa por una inestabilidad organizacional en el periodo de estudio, debido a que los tipos de administración se encuentran marcados por aprobación de normativa que refieren un nuevo enfoque de la organización en cada periodo, empezando por una administración weberiana y terminando con una organización que presenta matices de nueva gestión pública. Con la aplicación del nuevo enfoque las capacidades estatales del Programa son modificadas, lo que tiene efectos en su organización y en el logro de los objetivos y metas.
- El Programa no desarrollo adecuadamente sus capacidades estatales (administrativas y políticas) si bien estas fueron evolucionando en los periodos de organización no se evidencio un óptimo sistema de gestión de recursos humanos de evaluación y reclutamiento por mencionar las capacidades administrativas, tampoco desarrolla de manera adecuada sus capacidades políticas evidenciándose carencia de lineamientos normativos adecuados que permitan lograr objetivos del sector saneamiento dejando sin herramientas legales, a los servidores públicos, que les permita frenar presiones políticas.

- El esfuerzo del gobierno central a través del Programa se encuentra enfocado en el desarrollo de transferencias presupuestarias y no en la provisión de los servicios a los ciudadanos, lo que origina que la finalidad de la política pública, dictada por el gobierno central, y la visión del Programa no se logren cumplir.

Es así que el estudio se centrará en el desarrollo de las capacidades estatales en el proceso de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales por parte del Programa Nacional de Saneamiento Urbano durante el periodo 2012 a 2016, se analizará el uso de recursos gestionados por el PNSU para el cumplimiento de sus objetivos a partir de sus funciones establecidas dentro del sector. Se considera importante la investigación del Programa porque representa la unidad ejecutora con mayor asignación de presupuesto del sector saneamiento a nivel nacional.

Los resultados del caso de estudio se encuentran enmarcados en la discusión de capacidad estatal debido a que se analizará cómo estos factores intervienen en el desarrollo de la gestión del Programa, la manera en la cual se ha manejado y evaluado los procesos para lograr el cumplimiento de objetivos, entendido como el cumplimiento de brindar productos de calidad en la visión del Programa al cliente, de la misma manera uno de los resultados que pretende realizar la investigación es explicar los factores que involucran el manejo de recursos y relaciones inter organizacionales.

Para el desarrollo del estudio, se ha utilizado una metodología basada en información cualitativa, con herramientas adecuadas para el estudio del

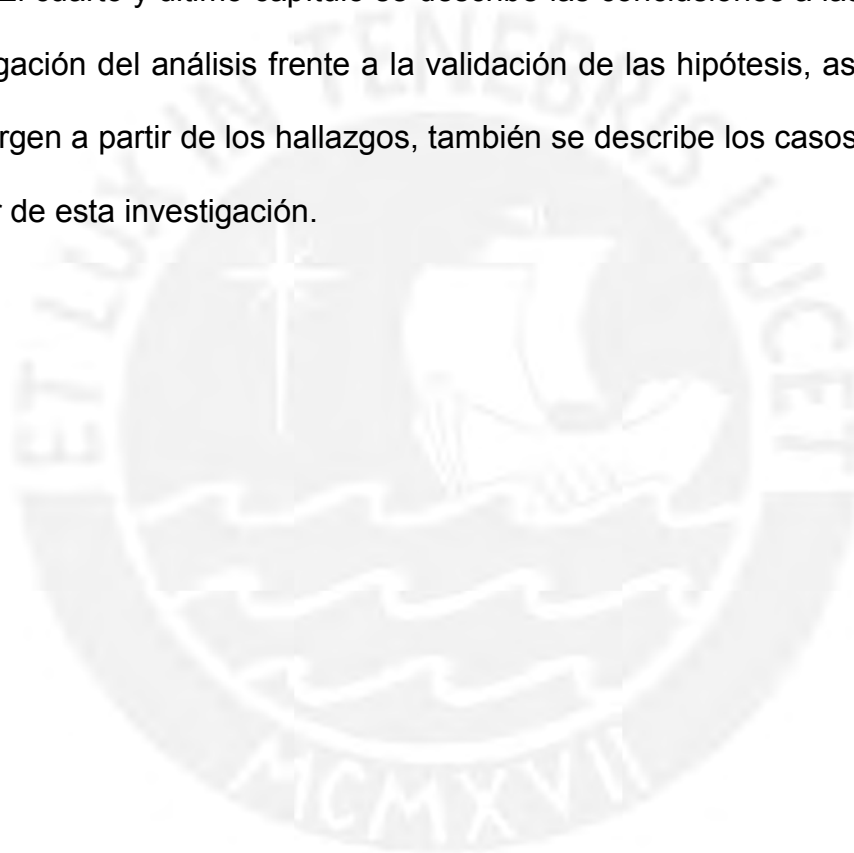
caso, de la misma manera se recaba datos de memorias anuales emitidas por el Programa, normativa, documentos administrativos, bibliografía sobre casos de estudios similares y sustento teórico basado en las teorías de capacidades estatales y administración pública, a fin de lograr respaldar los hallazgos de los periodos de organización y la gestión de recursos del Programa. Para obtener información no oficial se realizó entrevistas a servidores públicos en ejercicio de su función con la finalidad de conocer las actividades del Programa y el modus operandi del mismo.

El presente documento se divide en cuatro secciones, el primer capítulo contiene información teórica sobre las capacidades estatales dividido en dos, capacidades políticas y administrativas, modelos de administración pública un recuento sobre los modelos burocrático y post burocrático, teoría que respalda la metodología de la investigación.

El segundo capítulo tiene como finalidad mostrar los periodos de organización de los programas identificando tres; a) periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos, b) periodo de implementación del programa y c) periodo de modernización del programa. Cada periodo tiene un punto de inflexión el cual se encuentra marcado por la aprobación de normativas que refieren un nuevo enfoque de la organización, de la misma manera se expone el desarrollo de las capacidades del Estado a lo largo de estos periodos, con información brindada por los entrevistados y el Programa, donde se puede apreciar como los cambios de organización afectan al desarrollo de las capacidades estatales.

El tercer capítulo presenta un análisis de la capacidad administrativa y política del Programa en cada periodo de organización, sustentado por la teoría presentada en el marco teórico, de la misma manera se brinda los hallazgos de obras paralizadas y desviación de los esfuerzos del Programa en relación a la visión del mismo, con la finalidad de sustentar las hipótesis antes señaladas.

El cuarto y último capítulo se describe las conclusiones a las que llega la investigación del análisis frente a la validación de las hipótesis, así como otras que surgen a partir de los hallazgos, también se describe los casos por estudiar a partir de esta investigación.



CAPÍTULO 1

Marco Teórico

1.1 Capacidad estatal

El estudio de las capacidades estatales ha tomado una vital importancia para los conocedores de ciencia política, este interés se ha incrementado a través del tiempo debido a los diferentes stakeholders que influyen en tomas de decisiones (Pan Suk Kim, 2007) así como también el mayor empeño a nivel político para el cumplimiento en funciones específicas (Kurtz, 2013) y la rentabilidad política a través del alcance de estos logros (Altman y Luna, 2013).

Las capacidades del Estado, según Sckopol³ se define como el logro de objetivos, por otro lado Cárdenas⁴ define como las habilidades de brindar a la sociedad bienes públicos. En este entender se evidencia que las capacidades estatales son la relación entre el Estado y la administración pública (Mazzuca, 2012). Ahora bien una vez definida las capacidades del Estado es necesario señalar que el cumplimiento se encuentra en función a los recursos provistos al gobierno; económicos, tecnológicos, normatividad apropiada y capital humano (Monsiváis, 2013) en los diferente niveles de capacidad; capacidad política, capacidad técnica burocrática y capacidades organizativas (Alza, 2012) y

³ Theda Sckopol "El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual".

⁴ Mauricio Cárdenas, 2015 "Capacidad estatal en América Latina".

dentro de las funciones de capacidad estatal, identificadas por Giraudy⁵, función burocrática, relación entre actores (autonomía) y penetración espacio sociedad.

El desarrollo de las capacidades estatales ha evolucionado el concepto de una antigua burocracia weberiana a la pos burocracia la nueva gestión pública, caracterizado por participación, transparencia, rendición de cuentas, inclusión, entre otros, donde el alcance de los objetivos se enfocan en el manejo de recursos buscando los mejores niveles de eficacia y eficiencia (Alza, 2012)(Pan Suk Kim, 2007), es así que la responsabilidad ha recaído en los manejos gerenciales de los gobiernos para responder en diferentes contextos las demandas y necesidades de desarrollo de la sociedad (Peters, 1995) (Evans, 2012) las cuales posteriormente buscan generar mayor valor público (Echevarría y Mendoza, 1999).

Bajo este desarrollo de mejora de habilidades, y nuevas responsabilidades al cumplimiento de objetivos, se ha considerado importante señalar la búsqueda de la autonomía de agencias estatales, entendido como burocracia meritocrática sin influencia de actores políticos, como una capacidad de gobernar y una característica de calidad de gobierno (Lapiente, 2011), por otro lado la inexistencia o debilidades de esta capacidad dentro del gobierno o del gobierno hacia la ciudadanía es considerado como un fracaso estatal (Florez, 2012).

⁵ Agustina Giraudy, 2012 "Conceptualizando las fortalezas del Estado: Más allá de los estados débiles o fuertes"

Ahora bien según lo antes señalado resulta necesario estudiar las capacidades del Estado a partir de logros de la gestión pública las cuales se deben de encontrar en función al enfoque de resultados de la política pública (Ausejo, 2012), la cual tiene como función dotar de instrumentos al Estado, los cuales se determinan como dispositivos normativos, dispositivos de gestión y recursos (Isuani, 2012) (Barzelay, 2002).

Es así que el estudio de las capacidades estatales tengan que basarse en dos componentes; administrativo y político, el estudio bajo estos dos componentes permite no solo considerar el recurso humano de la organización sino también los actores políticos involucrados en todo los procesos de la institución (Repetto, 2004) (Alonso, 2007) (Rosas, 2008) es decir un estudio de dimensiones “para adentro” con el análisis de la gestión de recurso humano y el segundo “para fuera” con la implementación de políticas y relaciones (Rodriguez, 2004) (Mizrahi, 2004)

Por lo antes dicho se entiende que las políticas públicas y la gestión pública pertenecen a un solo proceso, los cuales se complementan a nivel interno entre los gerentes públicos y políticos, es así que las acciones del gobierno recaen directamente en las metas establecidas por la política pública, una gestión pública mal llevada no resuelve problemas públicos (problemas sociales donde decide intervenir el estado) sino que también los puede llegar a agudizar (Alza, 2012). Si bien el conocimiento de la política pública se ha basado en investigaciones teóricas y científicas, el conocimiento de la gestión pública se desprende del estudios de prácticas gerenciales del sector privado,

donde se pretende rescatar instrumentos y acciones de la gestión privada como el planeamiento de la ejecución de presupuestos, contrataciones, relaciones laborales y auditoría.

Según lo mencionado por Alza, en el presente estudio si bien la política de Estado pretende brindar los servicios sostenibles de agua y saneamiento, la creación del Programa como respuesta a los problemas de brechas de infraestructura de dichos servicios, realiza actividades que no se encuentran enfocadas al ciudadano sino a la transferencia de recursos a gobiernos subnacionales, presionado a su vez por ejecutar el presupuesto institucional otorgado, es así que uno de los resultados negativos de la gestión llevada por el Programa se ve reflejado en las obras paralizadas, casos en los que se agudiza aún más el problema público.

Ahora bien se tiene que establecer que el estudio de la capacidad política se tiene que estudiar bajo dos parámetros uno determinado por la capacidad burocráticas de las instituciones a lo que los autores llaman capacidad administrativa y el otro a un nivel de juego de roles e interacción por fuera de la institución lo que se denomina capacidad política, es así que un estudio de capacidades institucionales no refiere únicamente a la organización interna de las instituciones sino también a la relación externa de las mismas (Rosas, 2008) (Alonso, 2007) (Lattuada y Nogueira, 2011).

1.2 Capacidad administrativa

La capacidad administrativa está relacionada a la gestión de los recursos humanos los cuales engloba mantener cuadros burocráticos idóneos y expertos en la organización así como también generar procesos de incentivos, promoción, ascenso, capacitación etc. (Rozas, 2008). Todos generados con la finalidad de crear eficacia y eficiencia administrativa, con la finalidad de que el Estado pueda brindar bienes y servicios (Alonso, 2007)

Según las investigaciones de Echebarria sobre el desarrollo burocrático en América Latina existen tres grupos diferenciados, el primer grupo con un bajo desarrollo burocrático que presenta un sistema civil que no garantiza la retención de personal y no permita influir en el comportamiento de los funcionarios, el segundo grupo presenta sistemas de servicio civil medianamente conformados pero carecen de sistemas de méritos y gestión de mejora de capacidades, finalmente el tercer grupo presenta una gestión de recursos humanos institucionalizado. De esta manera el autor también cita la existencia de cuatro tipos de burocracia; a) burocracia administrativa clásica, con baja capacidad presenta un sistema burocrático con una gestión que no se enfoca en los servicios, si bien tiene autonomía los funcionarios son elegidos por criterios políticos y no meritocráticos, b) burocracia clientelar, con baja autonomía y baja capacidad los funcionarios acceden por ser partidarios políticos del gobierno c) burocracia paralela, caracterizado por una baja autonomía y alta capacidad, en su mayoría esta gestión de recursos humanos se da con fondos internacionales, d) burocracia meritocrática, organizaciones

que se caracterizan por tener alta autonomía y capacidad, integrado por empleados con alta especialización con una línea de carrera los cuales son reclutados por mérito.

Por otro lado Tobelem (1992) considera la importancia de la evaluación de ocho sub componentes dentro la organización interna; a) distribución de funciones, b) canales de comunicación, c) manuales de procedimientos administrativos, d) procesos de gestión, e) políticas de personal a nivel de estado f) manuales técnicos g) capacidad física y financiera h) existencia de funciones respecto a un organigrama. Coincide y desarrolla que la manera importante para el adecuado desarrollo de estos componentes debe de articular las unidades dentro de la organización llevando a resultados eficientes.

Se puede añadir también las investigaciones de Mintzberg relacionadas a los dos requisitos de las capacidades organizadas; la división del trabajo y la coordinación, se puede dividir la coordinación en comunicación informal dentro de un mismo nivel de mando y la supervisión directa que se da a través del dictámenes de órdenes dentro de una jerarquía con procesos de trabajos definidos.

Como se ha señalado en el periodo de estudio el Programa ha pasado por diferentes tipos de organización, estos marcados por cambios normativos internos y externos los cuales generaron que el Programa adopte actividades de burocracia administrativa y gestión por procesos, estos tipos de organización tiene repercusión en la capacidad administrativa del Programa, el

tener una organización basada en procesos requiere una mayor capacitación al personal y resultados basados en eficacia, si bien estos cambios organizacionales generan mejor desempeño a los fines de la organización no están enfocados a brindar servicios de calidad a los ciudadanos sino a las transferencia de recursos a los gobierno subnacionales.

Para esta investigación el análisis de la capacidad administrativa es necesario en la evaluación del desarrollo de dos momentos inmersos en el objeto de estudio, esto corresponde a la gestión de financiamiento del proyecto y la gestión del monitoreo, el primer momento se da inicio con la solicitud de financiamiento del proyecto y finaliza con la transferencia presupuestal a las unidades ejecutoras mientras que el segundo momento parte con el financiamiento del proyecto hasta la liquidación de la obra y cierre del convenio.

En ambos momentos se analizará la gestión de los recursos utilizados por el Programa en los diferentes periodos de organización, de esta manera se logrará explicar el desarrollo de las capacidades administrativas del Programa

1.3 Capacidad política

La capacidad política se entiende como el poder de los gobernantes para establecer políticas públicas con lineamientos adecuados que permitan satisfacer las demandas de la población (Repetto, 2004), así también se manifiesta en la interacción de los actores principales, en la forma en la que estos negocian y participan dentro de las políticas públicas (Rosas, 2008).

Las investigaciones de Martínez Nogueira nos da a conocer que las capacidades políticas se relacionan con la formulación de políticas con sustento técnico y de gestión, señala tres acciones importantes; a) capacidad de análisis para comprender los problemas de la realidad con miradas multidisciplinarias que sea capaz de identificar a los actores involucrados, b) identificar las políticas que integren a los actores involucrados de la misma, c) tomas de decisiones que relacionen a las instituciones con la sociedad, así estos últimos puedan ser partícipes de los procesos y negociación de las acciones del Estado.

En este entender la capacidad política se identifica primero con las demandas de la sociedad, lo que podríamos llamar problema público, lo que consecuentemente traería el accionar del Estado a través de una política pública la cual se ve reflejada con el establecimiento de normas de gobierno, como leyes, planes resoluciones, etc. Bajo un análisis de procedimiento es importante entonces identificar el bien o servicio que las instituciones brindan a fin que los esfuerzos en el hacer de las políticas públicas se reflejen en la satisfacción de la sociedad.

Así se puede ver que las capacidades políticas, presentan dos planos, el primero que se plantea a nivel público institucional, que se define como la relación entre los poderes del Estado y los gobiernos subnacionales, el segundo se refiere a una dimensión público-societal la cual se define como la relación y la sociedad involucrada en la elaboración de políticas públicas.

Bajo este entender se puede definir que a un nivel macro se considera la normativa que rige las políticas públicas entendidas como planes estratégicos y leyes, mientras que a un nivel micro se toman en cuenta los mecanismos de coordinación entre poderes de estado nacionales y subnacionales. (Lattuada y Nogueira, 2011).

Para entender la capacidad política del programa es necesario tomar en cuenta los organismos que influyen en el sector saneamiento, así tenemos la siguiente tabla:

TABLA 1

Principales Funciones y Responsabilidades del Sector Saneamiento

<i>Principales funciones sectoriales</i>	<i>Instituciones</i>
<i>Nivel nacional</i>	
Fijación de políticas, normas, planes	MVCS-VMCS
Financiamiento de inversiones incluyendo contrapartida local (CL)	VMCS-MEF
Regulación económica	SUNASS-MEF
Aprobación de tarifas	SUNASS
Regulación ambiental	MINSA y otros
<i>Nivel regional/departamental</i>	
Financiamiento de inversiones	Gobiernos regionales
<i>Nivel local</i>	
Prestación de servicios	
<ul style="list-style-type: none"> • Empresas prestadoras de servicios • Propios municipios • Concesiones con el sector privado 	SEDAPAL y EPS Municipios varios ProInversión
<ul style="list-style-type: none"> • Juntas o comités de usuarios 	Juntas varias
Aportes financieros municipales	Municipios varios
Aprobación de tarifas	Alcaldes en juntas municipales

Fuente: Libro “Perú, La Oportunidad de Un País Diferente” – Banco

Mundial. 2006

En el caso de estudio la política en el sector saneamiento se encuentra establecida por el MVCS y el VMCS, entonces el Programa se encuentra sujeto a las normas que se puedan establecer por medio de estas entidades.

El análisis de la capacidad política del Programa, es necesario estudiarlo en dos momentos la relación con los gobiernos subnacionales y la dependencia del Programa para la toma de decisiones.

La presión política en la cual se ve inmerso el Programa genera un desorden administrativo, las reglas poco precisas para el financiamiento no generan herramientas suficientemente fuertes para que los servidores públicos puedan contrarrestar la presión política de las esferas de poder, este fenómeno disminuye de manera drástica una vez que se establecen directivas con normas claras sobre los procesos a seguir para el financiamiento de los proyectos, es decir una decisión política de establecer un proceso y requisitos mejora la capacidad administrativa del Programa y genera escudos legales a los servidores públicos para aprobar técnicamente el financiamiento de los proyectos.

1.4 Modelo de organización del paradigma burocrático

Exponer el modelo de organización de administración pública refiere la tendencia del siglo XX del llamado paradigma burocrático o administrativo, el cual engloba una serie de características sobre el sistema de organización y procedimientos en función a tareas asignadas, en este entender el paradigma

burocrático según Barzelay comprende un enfoque basado en la elección de trabajadores por medio del mérito donde estos se encuentran en una organización jerárquica la cual se desarrolla con la imposición de responsabilidades por funcionario, es de esta manera que los trabajadores cumplen funciones entendiendo el cumplimiento de la política pública con una cantidad de normas que rigen y controlan su actuar diario.

El paradigma burocrático ha sido criticado según las características antes presentadas, es así que Manuel Villoría determina que el paradigma burocrático no es capaz de considerar entre sus objetivos las necesidades humanas, su capacidad de adaptación de la organización ante eventualidades disminuye pues se desconoce el uso de aspectos informales de la organización, eliminaba la falta de iniciativa dada la rigidez de las normas y el nivel de control.

Este sistema de organización genera también que los trabajadores no cumplen sus labores entendiendo el valor que generan los bienes y servicios de la institución es decir el cumplimiento de funciones individuales limita que se pueda desarrollar una cultura enfocada a las necesidades de los ciudadanos, lo que implica que las labores que cumplen están enfocadas únicamente a cumplir sus funciones (Barzelay, 1998).

Por otro lado el nivel de control genera que los funcionarios se vean desabastecidos de instrumentos para atender problemas específicos y que ocupe mayor tiempo de los trabajadores justificando las acciones que estén tomando, es así también que el nivel de control y la presión por el cumplimiento

de las reglas evitan desarrollar procesos de innovación que ayuden a buscar mejores formas de satisfacer a los ciudadanos (Crozier, 1996) (Villoría, 2009).

De esta manera al ser el paradigma burocrático una organización con una producción enfocada a las demandas políticas se deja de lado la atención a los ciudadanos brindando bienes y servicios de calidad, entonces la entrega de los mismos puede que no satisfaga sus necesidades, concluyéndose los esfuerzos del Estado en políticas públicas ineficientes, donde los funcionarios se encuentran atados en una organización con un control estricto por el cumplimiento de normas sin instrumentos que le permitan adaptarse o innovar procedimientos que pongan atención a las exigencias de los ciudadanos.

Como se podrá demostrar posteriormente, los primeros dos periodos del Programa son identificados como una organización basada en un sistema burocrático en el cual las actividades que se desarrollan se encuentran enfocadas en el cumplimiento de funciones que se designaron a los servidores públicos según lo señalado en su contrato laboral, no existe identificación de clientes, ya sean internos o externos, esto genera que las unidades dentro del Programa no tenga relación, dificultando el flujo de información es así que los servidores laboran sin tener en cuenta políticas de calidad, esto a su vez no permite el desarrollo de las capacidades administrativas y ocasiona que la presión política para el financiamiento de proyectos tenga mayor campo de acción dentro de la organización del Programa.

1.5 Modelos de organización post burocrático; nueva gestión pública y gobernanza

Posterior a la decadencia del sistema de paradigma burocrático los Estados migran, a finales del siglo XX, a un nuevo sistema que después se denominaría “Nueva Gestión Pública”, el cual presenta diferencia con su precedente en la atención de calidad de cobertura de bienes y servicios que brindan a los ciudadanos.

Es así que se demuestra que el cambio de paradigma presenta cambios gerenciales adaptadas del sector privado al público, de esta manera los estudios de Barzelay presentan el cambio de paradigmas en diferentes momentos; a) el interés público no se aplicaría en conocimiento y normas de los especialistas sino en los resultados que valoran los ciudadanos, b) el concepto de eficiencia utilizado por el paradigma burocrático para reducir costos y mejorar la producción, este enfoque permite que los funcionarios se encierren en el cumplimiento de funciones dejando de lado los conceptos relacionados de bienes y servicio, valor y calidad. c) Sobre las funciones de control el paradigma burocrático define como eje de una administración eficiente ocupando a los funcionarios al cumplimiento estricto de reglas densas mientras que el paradigma post burocrático los funcionarios asumen mayor responsabilidad cuando las herramientas legales son claras sobre el propósito y resultados deseados por la organización.

Es en la nueva gestión pública que se toma fuerza los conceptos de misión, clientes, servicios y resultados, de esta manera corresponde una

gestión de recursos humanos enfocada en mejoras y oportunidad para que los funcionarios se encuentren representados en la organización de esta manera se cierran las barreras de jerarquía para empoderar a los funcionarios, los cuales entiendan que la entrega de su servicio genera valor en la sociedad y obtener resultados que generan impacto positivos de la política pública, esto sin descuidar el apego a la normativa la cual se da a través de un entendimiento del propósito de la normativa y capacitación sobre la misma.

Posteriormente se presenta el modelo denominado como “gobernanza” o “gobernanza responsiva” aunque exista debate por el nombre, este modelo a diferencia de los otros dos se presenta con un modelo activo en el cual el Estado es un medio para mejorar los fines sociales y considera el empoderamiento de los ciudadanos como la acción principal del actuar público (Chica, 2011) (Pan Suk Kim, 2007).

En el periodo de gobernanza se puede observar mayor cantidad de stakeholders que participan en el procesos de la política pública lo que genera conflicto en la ejecución de políticas, pero si bien genera conflictos estos alimentan al Estado para conocer la necesidad de la población a los cuales se les da mayor oportunidad para que puedan participar y ser parte de la toma de decisiones (Pan Suk Kim, 2007), esto se representa también como una característica donde los funcionarios son parte de un proceso enfocado a la misión de la organización que sienten parte del conjunto de acciones que generan valor a los ciudadanos y es a través de este proceso donde los ciudadanos muestran empoderamiento de sistema. La gobernanza también

entiende un modelo bidireccional, diferente al modelo unidireccional entendido en el paradigma burocrático, donde se tiene en consideración las necesidades y problemas de ambos sistemas, del que gobierna y al que se gobierna. (Kooiman, 2004)

Los estudios de Kooiman señalan tres tipos diferentes de gobernanza;

a) autogobierno, donde los sectores se gobiernan asimismo este sistema le impide ser influenciado por otros gobiernos desde fuera. b) cogobierno, sistema con reglas establecidas entre organizaciones que permite la existencia de los mismos en toma de decisiones, cada organización privada y/o pública cuenta con autonomía. c) gobierno jerárquico, donde existen interacciones formalizadas en la cual los tipos de sanciones o recompensas esta sujetas a garantías políticas y jurídicas.

Como se mencionó anteriormente se observa en el tercer periodo de organización del Programa algunas características de la Nueva Gestión Pública, si bien no se puede determinar que se llegó a establecer este tipo de organización, unas cuantas acciones establecidas por el Programa van guiadas a este proceso, establecer una gestión basada en procesos definiendo el cliente, servicios y resultados medidos en indicadores de eficacia, indican la clara intención de los servidores públicos y la Dirección Ejecutiva en cambiar de paradigma, es así de la misma manera que establecer directivas para cada procedimiento empodera a los servidores en la toma de decisiones técnicas, desplazando las presiones políticas de las esferas de poder del gobierno central, ahora a partir de esto surgen las diferencias de por qué el Programa no

llego a tener una gobernanza, una de las características más visibles es la no existe el empoderamiento de los ciudadanos en las tomas de decisiones debido a que los ciudadanos no están considerados como el cliente final del proceso de transferencia de recursos, esto se analizará en los capítulos posteriores.

1.6 Estado de la cuestión

El intento de investigar la capacidad del Estado para lograr sus objetivos se ha desarrollado de diferentes maneras si bien no existen estudios para explicar la desigualdad de autonomía y capacidad entre agencias estatales algunas investigaciones comparan la eficiencia de gasto entre gobiernos municipales (Herrera y Málaga, 2003, 2009) considerando en su entender el porcentaje de gasto como una medida de eficiencia teniendo resultados cuantitativos por diferentes partida presupuestal, si bien la ejecución presupuestal nos puede indicar un esfuerzo del Estado en beneficio a la población estas investigaciones no identifican la calidad y el porcentaje de éxito de gasto el cual pudo recurrir a obras paralizadas o sobre valoradas, dejando sin respuesta las causas del problema en las municipalidades las cuales se pueden identificar como la baja capacidad técnica de los profesionales, rechazo a las normas que enmarcan la ejecución de proyectos y la alta rotación del personal (Arnao, 2014) o las causas de la ejecución de proyectos, ineficiencia en los estudios de ingeniería, inadecuados presupuestos de obra, modificación de diseño, selección de empresa constructoras sin capacidades, inadecuadas supervisión de obra y trámites administrativos legales relacionados con las

licencias, aprobaciones de saneamiento de terrenos y autorizaciones (Lozano,2005).

Por otro lado existen estudios del desarrollo de capacidad estatal entendido como el cumplimiento de objetivos y estudian la relación de los actores que explican este concepto a través del proceso de resolución de un problema social, avistando que los problemas de capacidad están ligados a procesos de estabilidad de función asignada a los servidores públicos y capacidad del personal asignado (Rojas, 2015), otras investigaciones encuentran las causas de explicar una baja capacidad como la fragmentación de posturas políticas en torno a una medida de política (Zevallos, 2015), una mirada del desempeño burocrático nos da conocer que en el caso peruano que la manera de explicar la burocracia no influyen las variables políticas (Trelles, 2009).

De la misma manera los estudios sobre gestión del servicio de agua en Honduras da a conocer que un modelo de gestión descentralizado brinda mayor inversión en presupuesto de infraestructura de agua y saneamiento que lugares donde aún la gestión del agua es otorgada a programas del gobierno central (Banco Mundial, 2013), los sistemas de buena gestión en los servicios de agua se definieron como una correcta relación con y entre los actores, la creación de objetivos y políticas, la producción y difusión de información y modelos transparentes (Bakker, 2003, 2008), ahora bien es importante resaltar que el problema de cerrar las brechas de abastecimiento de agua no es un problema de abastecimiento del mismo sino un problema de capacidad estatal a nivel de gestión en la que se si bien los problemas de cerrar las brechas de

abastecimiento de agua no se relacionan a problemas de falta de agua en el territorio sino con problemas de gobernanzas que de considerarse más un tema técnico pasa por un filtro político (Dominguez, 2010).

Investigaciones sobre el impacto de la política descentralización en la gestión del agua potable en el Perú nos da a conocer que el apresurado e improvisada implementación de la descentralización tuvo repercusiones a la prestación de servicios públicos por parte del Gobierno central lo que originó una problemática en el control de gestión de los gobiernos subnacionales debido a que estos no cuentan con personal calificado lo que se traduce en una mala gestión, así exista la implementación de la Oficina de Control Interno, dependiente de la Contraloría General de la República, unidad la cual se muestra débil por la poca capacidad presupuestal, el nivel de control no es suficiente, es así que la gestión de los gobiernos subnacionales repercute directamente en el servicio de brindar agua potable. (Caro, 2016)

Los estudios realizados por Naidú Duque en los pequeños municipios de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca sobre los factores de la capacidad institucional comprenden una metodología basada en encuestas a los funcionarios de las municipalidades sobre el cumplimiento de funciones en relación a la demanda de los ciudadanos y la capacidad administrativas de las mismas, de lo que se concluye que existen resultados favorables en pequeñas municipalidades que cuentan con presupuesto limitado lo que consideraría que esta variable no influye en la capacidad administrativas de las organizaciones, así también señala que en los cambios de gobierno se vio una fuga de

capacidad institucional lo que se caracterizaría por un comportamiento cíclico de ingreso y formación de funcionarios. Finalmente concluye que la capacidad institucional de las municipalidades se encuentran interrelacionadas con la cantidad y calidad de los recursos humanos, debido a que las falencias en muchas de las municipalidades de estudio se representa por funcionarios que su formación no está ligada con administración pública.

Estudios realizados por el Ministerio de Salud de Argentina sobre la evaluación de las capacidades administrativas del Plan Nacer concluyen que el éxito de los planes realizados se debió a la implementación de un conjunto de capacitaciones descentralizadas a los trabajadores del programa referidas a la mejora de cuestiones operativas y conocimientos teóricos – prácticos sobre la gestión y evaluación de servicios, dentro de las dimensiones y parámetros evaluados se consideró los siguientes: a) pertinencia de la estructura orgánica, b) toma de decisiones sobre el uso y aplicación de los fondos, c) procedimientos administrativos, d) caracterización de los recursos humanos, e) capacitación y programa de actualización en la formación del personal en términos de capacidades, f) tecnología y equipamiento, g) clima y cultura organizacional. Si bien el estudio no lo nombra realiza una evaluación de la capacidad política del Plan Nacer al momento de considerar los factores de diseño verificando los medios utilizados, como; normativa específica, instrumentos particulares para la puesta en práctica del Plan e instrumentos de diseño de mejora continua.

El informe final del Programa Agua Para Todos desarrollado a través del Ministerio de Economía y Finanzas⁶ nos da a conocer los alcances del Programa en relación al logro de objetivos y presupuesto designado a la infraestructura de agua y saneamiento, si bien es un recuento de las actividades concluye que el Programa no cuenta con una gestión orientada a un objetivo, de lo que se desprende que el personal y presupuesto no se encuentran alineados, por otro lado carece de información de resultados de impacto, esto se relaciona con los pobres recursos tecnológicos del Programa. Un punto a tomar como interesante dentro del estudio es que el Programa no actúa como programa con funcionamiento dentro de sus componentes, sino como organismo con el objetivo general de mejorar la infraestructura y trabajar para tal fin, dejando pendientes temas como mejoramiento de capacidades institucionales y manejo sostenible de los servicios.

⁶ Informe Final - Presupuesto Evaluado: Agua Para Todos - MEF 2009

CAPÍTULO 2

Desarrollo de capacidades estatales del Programa Nacional De Saneamiento Urbano - PNSU, un recuento del 2012 al 2016

2.1 Identificación de periodos de organización según la cronología de sucesos.

Este estudio está basado en el desempeño del Programa Nacional de Saneamiento Urbano en el periodo 2012-2016, a propósito este Programa en el periodo de análisis ha pasado por varias etapas, de la información recolectada podemos observar las siguientes.

Ilustración 1



Elaboración propia

Cada una de estas etapas están marcadas por hechos importantes la primera es la publicación de la Resolución Ministerial N° 231-2012-VIVIENDA en la cual se aprueba el Manual de Operaciones del PNSU, es a partir de esto

que el Programa deja de funcionar en base a las normas establecidas por el Programa Agua Para Todos y adopta una propia organización con unidades de apoyo y línea las cuales tienen como objetivo general “Mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, a fin de mejorar la calidad de vida al influir en la mejora de la salud y de la nutrición de la población urbana”.

El segundo hecho que cambia el tipo de organización es la creación del área de obras paralizadas efectuada mediante la Resolución Directoral N°059-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 en la cual a partir de la publicación de esta norma se pretende reanudar una gran cantidad de obras paralizadas y de la misma manera la Dirección Ejecutiva genera una serie de mecanismos legales en busca eficiencia y mejora de procesos de las actividades del Programa.

Si bien se consideró la publicación de las normativas antes citadas como cambios de periodos de organización, dentro de cada periodo se da una serie de cambios normativos y de uso de recursos que justifican el nombre de los periodos, es que así tenemos lo siguiente:

- Periodo 01.- Periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos (PAPT), periodo que comprende desde el 06 de enero de 2012 fecha de la publicación del Decreto Supremo N° 002-2012-VIVIENDA, el cual modifica el nombre del PAPT al de Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU, hasta la aprobación del manual de operaciones del PNSU de fecha 26 de octubre de 2012. La denominación del nombre corresponde a la administración de la nueva denominación del Programa

(PNSU) el cual se manejaba aún con los lineamientos establecidos por el Programa Agua Para Todos, considerando su organigrama, sus funciones y objetivos.

- Periodo 02.- Definido como el periodo de implementación del Programa, este periodo inicia con la aprobación de Manual de Operaciones establecida mediante la Resolución Ministerial 231-2012-VIVIENDA de fecha 26 de octubre de 2012 en la cual se establece una administración basada en la creación de unidades de órganos de apoyo y línea. Este periodo se denomina de implementación por que el Programa comienza accionando sus propias funciones en búsqueda de sus objetivos planteados, si bien no cuenta con normativa que establezca procedimientos ni lineamientos este periodo funciona en base a la normativa general de ejecución de proyectos, vale decir Directivas de SNIP, Reglamento Nacional de Edificaciones, Ley de Presupuesto, etc. Lineamiento que no son establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y tampoco por el Programa.

Por otro lado mediante el DS-007-2013-VIVIENDA de fecha 15 de abril de 2013, se dispone la encargatura al PNSU para intervenir en proyectos del ámbito rural, en este mismo sentido la evaluación de proyectos a ser financiados por el FONIE del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS), genera que el Programa maneje un mayor presupuesto y se consolide como la unidad ejecutora con mayor presupuesto en materia de saneamiento a nivel nacional. Este periodo finaliza el 22 de setiembre de 2014, fecha en la que se crea el área

técnica de obras paralizadas, se considera esta fecha de corte debido a que con la creación de este equipo se inicia una serie de modificaciones las cuales pretenden atender el logro de objetivos.

- Periodo 03.- Definido como el periodo de modernización del Programa en este periodo se generan equipos dentro de los órganos de línea o unidades que contribuyan a buscar una mejor de eficiencia y sistematización del Programa, este periodo comienza con la publicación de la Resolución Directoral N° 059-2014-VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 de fecha 22 de setiembre de 2014 la cual establece la creación del equipo de obras paralizadas, posteriormente en febrero de 2015 se constituye el equipo de sistemas y tecnologías de la información con la finalidad de implementar procesos digitales que permitan un mejor desempeño en las labores del Programa y los niveles de transparencia.

Si bien la modernización consiste en la conversación de los actores dentro de un Sector (Ausejo, 2015), las normativas y disposiciones posteriores a esta fecha permiten que se trabaje en un enfoque de procesos y atención al cliente⁷.

Es así que el Programa presenta algunas característica del modelo de Nueva Gestión Pública con la implementación de la oficina de gestión de procesos se brinda un enfoque basado en el cliente y en base a la metodología de transferencia se crea procesos y se capacita al personal del sentido de las normas.

⁷ Características de la modernización del sector público establecidas por Pan Suk Kim

2.2 Desarrollo de las capacidades estatales dentro de los periodos de organización.

Periodo 01, Periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos (PAPT).-

En este periodo no se emitió normativa interna o externa que modificase la organización del Programa, como ya se mencionó, la metodología de trabajo se basó en los lineamientos del Programa Agua Para Todos. La organización corresponde a una estructura funcional dependiente de la Dirección Nacional de Saneamiento.

El manual de operación del PAPT establece como objetivo general del Programa: *“Contribuir el acceso de la población a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, a través de la coordinación de las acciones para la formulación, ejecución y/o financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública de saneamiento”*.

Ahora bien en lo referente al caso de estudio las transferencias de partidas presupuestarias del Programa este se encontraba a cargo de la unidad de Shock de Inversiones, la cual es la responsable de las transferencias financieras que realiza el ministerio a las unidades ejecutoras para la ejecución de proyectos de inversión de saneamiento⁸, el proceso de transferencia se da en atención a la demanda es decir la carga de solicitudes de las unidades ejecutoras, los requisitos para lograr este financiamiento son la presentación de una solicitud dirigido al Programa Agua Para Todos, la presentación de un proyecto declarado viable mediante la normativa del SNIP y el cumplimiento de

⁸ Manual de Operaciones del PAPT, p.09.

los criterios de elegibilidad establecidos mediante la Resolución Ministerial N° 693-2008/VIVIENDA⁹.

Si bien se generó un procedimiento de elegibilidad de proyectos en la práctica era la DNS quien establecía los proyectos a financiar¹⁰, esto demuestra que el Programa tiene dependencia en la toma de decisiones de la DNS y es posible que el cumplimiento de la normativa se ajuste a decisiones ya tomadas, es decir que los proyectos priorizado por la DNS posteriormente se acomoden dentro de los criterios de elegibilidad, teniendo un normativa que si bien se aplica no cumple con la finalidad de la misma.

Ahora bien bajo una perspectiva de organización este periodo tiene características de mantener un sistema burocrático ya sea por la estructura del mismo o la organización basada en funciones donde si bien existía procedimientos establecidos en una normativa para la elegibilidad de los proyectos este no se aplicaba por lo señalado anteriormente, de la misma manera el criterio de evaluación de los expedientes técnicos sufría de marco normativo por lo que quedaba a criterio o experticia de cada evaluador, sin contar el Programa con procesos enfocados a los clientes, aún con la existencia de la aprobación de la Resolución Directoral 169-2012/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 del Manual de Procedimientos del Programa Nacional de Saneamiento Urbano – PNSU la cual presenta una serie de pasos para mapear y desarrollar los procesos teniendo un enfoque de cumplimiento de compromisos al cliente y basado en los estándares del ISO 9001-2005 esta

⁹ Normativa que tiene como finalidad establecer una serie de puntajes en diferentes criterios los cuales según el puntaje obtenido se priorizarán.

¹⁰ Informe Final “Programa Agua Para Todos”, MEF

normativa no fue utilizada y no se pudo establecer un enfoque de procesos hasta el tercer periodo de estudio.

Este periodo y en parte el resultado de algunos aspectos negativos del PAPT dejo al fin de este periodo 113 proyectos no ejecutados de los cuales 50 correspondían a convenios anulados y 63 a obras paralizadas acumulando en total S/. 674'783,866.00.

Capacidad Administrativa del Periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos

Como se mencionó el análisis de la capacidad administrativa del Programa se debe evaluar en dos momentos el financiamiento y el monitoreo de los proyectos, ahora en este periodo de estudio la unidad encargada de la transferencia de partidas presupuestarias y el monitoreo de los proyectos se encuentra a cargo de la Unidad de Shock de Inversiones.

Es así que el proceso de transferencia de partidas presupuestarias da inicio con la solicitud de financiamiento por parte de las unidades ejecutoras, las cuales pasan por una evaluación de calidad por el ingeniero revisor encargado el cual se denomina coordinador regional, encargado de la revisión de los expedientes y del cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecido mediante Resolución Ministerial N° 693-2008/VIVIENDA, posteriormente a la aprobación de los mismos y la disponibilidad presupuestal correspondiente se otorgaba el financiamiento del proyecto.

De los resultados de la memoria anual del año 2012 se desprende que se consiguió revisar únicamente el 51.8% de los proyectos en demanda lo que demuestra la poca capacidad de la unidad para atender las solicitudes de los gobiernos subnacionales, ahora según lo registrado en el informe final del PAPT también podríamos deducir que el porcentaje de proyectos evaluados fueron a decisión de la Dirección Nacional de Saneamiento – DNS, quien presiona la evaluación de ciertos proyectos y no por un orden cronológico de los mismos sino por presión política.

Si bien la unidad de shock de inversiones pudo transferir una gran cantidad de recursos a las unidades ejecutoras¹¹ la calidad de los mismos no siempre es la más óptima lo que no garantizaría su correcta ejecución, como lo relata uno de los entrevistados,

“.... si bien es cierto ha habido épocas en el PAPT que se financio mucha cantidad de proyectos pero eso no quiere decir que haya sido buenos puede haber muchos pero en calidad son malos, recaen en obras paralizadas lo que genera pérdidas al Estado....”

Por otro lado se presentan problemas con la gestión de recursos humanos debido a la alta rotación y falta del personal encargado de la evaluación de los expedientes, el Programa no contaba con un procedimiento de reclutamiento o un plan de capacitación, estas razones ocasionó una serie de demoras en la atención de las demandas lo cual resultaba en archivar las

¹¹ S/. 1,709,069,910.00 correspondientes a 529 proyectos según la memoria anual de 2012

solicitudes de financiamiento y no brindar ningún tipo de respuesta a los representantes de los gobiernos subnacionales.

Con referencia a la atención de los representantes de las unidades ejecutoras no se estableció procedimiento alguno, si bien se generaban citas por medio de un canal vía telefónica con los profesionales encargados de la evaluación de los expedientes técnicos muchos de estos se aproximaban al ministerio y exigían ser atendidos sin cita previa, esto ocasionaba, muchas veces, que no fuesen atendidos por los responsable de la revisión de sus proyectos. Este desorden origino que aparecieran una serie de personas ajenas a la institución los cuales se hacían pasar por funcionarios del ministerio y saquen provecho de los alcaldes. Asimismo el Programa no contaba con espacio físico para tener una adecuada atención a los administrados, la mezcla de estas circunstancias generaba la pérdida de expedientes técnicos y documentos.

La gestión del recurso tecnológico del Programa se da a conocer la existencia de una base de datos denominada SISEM la cual se encuentra a cargo de la Oficina General de Estadística e Informática del MVCS, aplicativo el cual se encontraba incompleto y no cuenta con un manual de uso lo que genera que no se cubran las necesidades reales del equipo de seguimiento de proyectos.

Ahora bien el Programa al no contar con un aplicativo que permita el seguimiento de proyectos tampoco contaba con suficiente información que permita tomar decisiones, se manejaban estimados y se desconocía la

cantidad real de solicitudes ingresadas al Programa generando incierto de la cantidad de demanda y el estado de los proyectos.

Los procedimientos de financiamiento de proyectos y seguimiento en la etapa de ejecución, no cuentan con normativa que determinen pautas o parámetros exactos para la uniformidad de la evaluación de calidad y los procedimientos a seguir, esto permitió que cada profesional encargado de la evaluación utilice criterios propios para cada proyecto, muchas veces generando incomodidad en las unidades ejecutoras que perciben incompatibilidad de criterios de revisor en revisor.

En el momento de monitoreo de los proyectos se utilizó como recursos tecnológico el GIS - Sistema de Información Geográfica, donde se registran los proyectos financiados espacial y localmente, este sistema depende de la Oficina General de Estadística e Informática - OGEI del MVCS, es decir desde el financiamiento de un proyecto la información se carga en el sistema a fin de tener la localización y los datos exactos del proyecto esto permite un mejor monitoreo del mismo.

Capacidad Política del Periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos

Al igual que el análisis de las capacidades administrativas es necesario un análisis de las capacidades políticas, como se mencionó es necesario basar el análisis a partir de dos puntos, es así que en el periodo de continuidad del Programa Agua Para Todos presenta un propio objetivo establecido en el manual de operaciones;

“Contribuir el acceso de la población a servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, a través de la coordinación de las acciones para la formulación, ejecución y/o financiamiento de los programas y proyectos de inversión pública de saneamiento”.

Así también sus acciones deben estar enfocadas en una visión macro establecida en el Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015, el cual presenta 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”¹².

Es así que las acciones del Programa se ajustan a las políticas del Estado apuntando a contribuir la reducción de brechas de infraestructura de saneamiento a nivel nacional.

Es preciso resaltar que los procedimientos que aplica el Programa se enmarcan en una serie de normas establecidas por el ejecutivo vale decir en la

¹² Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015, aprobado mediante Decreto Supremo N° 007-2016-VIVIENDA

normativa que regula la ejecución de proyectos público, como el SNIP, Ley de Presupuesto, normas que regulan la ejecución de proyectos en zonas arqueológicas y sostenibilidad de los recursos naturales. Es tan solo que las normas que rigen el funcionamiento del Programa son el manual de operaciones del mismo, y los criterios de elegibilidad para el financiamiento de los proyectos, esto demuestra que no existe insumos normativos para que el Programa se desarrolle de manera correcta, afectando muchas veces en la capacidad administrativa, el resultado muchas veces de la inexistencia del pronunciamiento de la capacidad política a través de normativas genera una serie de confusiones al interior de la organización la cual sin el manejo adecuado de sus recursos se basa en el buen entender de sus trabajadores generándose contradicciones y retrasos.

Como se mencionó anteriormente era la DNS quien en práctica disponía que proyectos se podían financiar, es así que el Programa se veía inmerso en una presión política por parte de esta dirección, así como lo cita uno de los entrevistados:

“...muchas veces durante el año 2013 inclusive el 2012 años más atrás donde se creó el programa donde originalmente se llamaba agua para todos casi al 2006 si no me equivoco, la manera más fácil que los gobiernos locales podían creer tener acceso a una financiación era traer a una comitiva ejercían presión en el ministerio o en el congreso avalados con los congresistas que no tienen más que una presión política y no saben de criterios técnicos, venían al ministerio asumiendo

una presión muy fuerte en contra del ministerio entonces esto respondía a una forma de modus vivendi un modus laborus un modo de trabajo que ellos creían que así podían tener u optar el financiamiento de los proyectos y eso lastimosamente era un desorden muchas veces en el ministerio casi a diario se recibían comitivas de la unidad de dialogo que es otra unidad que tiene criterios sociales no técnicos en el cual solamente se les informaba a la municipalidad y nos obligaban a nosotros que pudiéramos revisarle en el momento a pesar con el desmedro de otros municipios que a pesar que a tiempo habían reingresado al documentación o estaban trabajando el levantamiento de observaciones...”

En este entender es donde los criterios técnicos y priorización de los proyectos con los criterios de elegibilidad establecidos mediante Resolución Ministerial N° 693-2008/VIVIENDA no se toman en cuenta al momento de priorizar los proyectos entendiéndose que la presión política supera a los pocos criterios que adopta el Programa es así que se utiliza al Programa como finalidad de criterios políticos dejando de lado cualquier acción que se plantee el Programa para el cumplimiento de sus objetivos.

Ahora bien el Programa y la relación con los gobiernos subnacionales, en este periodo de estudio, se da de forma escrita en la cual se envía una serie de comunicaciones a las unidades ejecutoras solicitando información de sus proyectos muchos de estos en referencia al cumplimiento de envío de información de la liquidación técnico y financiera de la ejecución de sus

proyectos, los resultados a este tipo de comunicación resultan en muchos casos ineficaces debido a que la unidad ejecutora en la mayoría no responden los documentos de esta manera incumplen las cláusulas establecidas en el convenio, es así que la unidad ejecutora se empodera de toda la administración del proyecto porque tiene la convicción que una vez empezada la obra resulta complejo y en contra de los objetivos del Programa, la paralización de la misma por lo que resolver el convenio resulta innecesario y perjudicial.

Entonces el Programa demuestra que una vez entregado el presupuesto no tiene herramientas para establecer comunicación con las unidades ejecutoras, si bien se estableció un seguimiento vía telefónica que permite tener comunicación con los alcaldes muchas veces estos cambian de celular y correos, solo en el momento para el financiamiento de los proyectos mantienen una relación cercana con el Programa, solo se logra establecer relación con las unidades ejecutoras a través de lo establecido en las cláusulas de los convenios, que como se mencionó anteriormente estas no son respetadas.

Periodo 02, Periodo de implementación del Programa.-

Como se mencionó, el periodo de implementación del Programa se da a partir de la aprobación del manual de operaciones del mismo¹³, en el que se estructura una nueva organización que permite implementar actividades en el marco de la lógica de presupuesto por resultados, hasta el 22 de septiembre de 2014, donde se implementa la unidad técnica de obras paralizadas. Los datos

¹³ Aprobación mediante RM 148 -2013-VIVIENDA

citados responden a la información brindada en la Memoria Anual 2013 y 2014 del Programa Nacional de Saneamiento Urbano.

Es importante señalar que mediante Decreto Supremo N° 007-2013-VIVIENDA, se autoriza al PNSU la evaluación de solicitudes de financiamiento de proyectos de inversión pública en el ámbito rural, diferentes a la relación de intervención de centros poblados rurales aprobado mediante Resolución Ministerial N° 161-2012-VIVIENDA¹⁴. De la misma manera se le encarga el monitoreo de los proyectos financiados hasta el 31 de diciembre de 2012 por el PAPT, con este recurso normativo se encarga mayores funciones y presupuesto al Programa ampliando su nivel de intervención.

Es así como se mencionó junto con la publicación del manual se define también la misión del Programa como: “Mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano a fin de mejorar la calidad de vida, al influir en la mejora de la salud y de la nutrición de la población urbana” y la visión como, “Percibir al PNSU como un programa que lidera el acceso a los servicios de agua y saneamiento sostenibles en las diversas localidades del país, disminuyendo las disparidades en el servicio por las diferencias de ingreso de la actividad urbana mejorando el bienestar de la población”¹⁵

¹⁴ La normativa establecía una relación de centros poblados los cuales deberían ser intervenidos de manera directa por el Programa Nacional de Saneamiento Rural – PNSR.

¹⁵ www.vivienda.gob.pe/pnsu/acerca-del-pnsu.html

El Programa se encuentra estructurado por 07 unidades y 10 equipos de trabajo, como se señala en el organigrama¹⁶, según lo aprobado por la RM 231-2012-VIVIENDA la cual aprueba el Manual que aprueba las Operaciones del PNSU, las cuales son:

1) Unidad de Administración

1.1 Contabilidad

1.2 Tesorería

1.3 Abastecimientos y Servicios

1.4 Recursos Humano

2) Unidad de Coordinación Regional

3) Unidad de Estudios

3.1 Equipo de Estudios de Inversión

3.2 Equipo de Estudios de pre Inversión

4) Unidad de Infraestructura y Sostenibilidad

4.1 Equipo de Obras

4.2 Equipo de Sostenibilidad

5) Unidad de Asesoría Legal

6) Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Sistemas de Información

¹⁶ Véase Anexo 02

7) Unidad de Monitoreo y Control

7.1 Equipo de Monitoreo de Proyectos

7.2 Equipo de Control de la Ejecución y Resultados

Es importante mencionar que el presupuesto para el financiamiento de proyectos parte de básicamente de tres fuentes; a) proyectos priorizados por norma, b) proyectos incluido en los distritos focalizados en el Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales - FONIE17 y c) proyectos aprobados por el PNSU.

Los proyectos aprobados por norma cuentan con presupuesto asignado a inicio de año normalmente se encuentran establecidos en la Ley de Presupuesto del año correspondiente, estos proyectos son priorizados por el Programa de tal manera que el procedimiento se da con la presentación del expediente técnico al MVCS por parte de la unidad ejecutora, este proyecto es evaluado por la unidad de estudios y con la conformidad del profesional encargado de la evaluación se procede a la firma del convenio entre el PNSU y la unidad ejecutora, para su posterior financiamiento.

Por otro lado los proyectos que se encontraban dentro de los distritos focalizados por el FONIE debían cumplir ciertas características, tenía que corresponder a proyectos de saneamiento rural y el proyecto no presentar componentes de sistemas pluviales, es de esta manera que al igual que los

¹⁷ Creado el 04 de diciembre de 2012 mediante el artículo N° 23 de la LEY 29951, tiene como finalidad financiar estudios de pre inversión e inversión en distritos que se encuentran en los quintiles I y II de pobreza así como también en la zona del Valle de los Rios Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), Alto Huallaga y en las zonas de frontera.

proyectos priorizados por norma el expediente técnico del mismo era evaluado por la unidad de estudios del Programa y a su aprobación se solicitaba el financiamiento al MIDIS, quien bajo una evaluación aprobaba el proyecto posteriormente se firmaba el convenio del mismo y se procedía al financiamiento, es necesario mencionar que el presupuesto en el financiamiento de estos proyectos procedía del presupuesto del MIDIS por ser el ente rector del FONIE es así que el esfuerzo del Programa en la evaluación de estos proyectos no representarían en el futuro un resultado presupuestal del PNSU.

La tercera fuente correspondiente a los proyectos aprobados por el PNSU que son incluidos a través de la demanda por parte de las unidades ejecutoras las cuales presentan sus estudios a fin de conseguir financiamiento, igualmente el financiamiento se encuentra en función a la aprobación de los estudios por parte de la unidad de estudios, el financiamiento de estos proyectos recaían en el avance presupuestal del Programa. El proceso de financiamiento por parte del Programa no lograba abastecer toda la demanda es así que a la llegada de un expediente técnico pasaba a archivo donde el administrado no conseguía ningún tipo de respuesta sobre el financiamiento.

Capacidad Administrativa del Periodo de implementación del Programa

Nacional de Saneamiento Urbano

Para este periodo el análisis de la capacidad administrativa es necesario tomar en cuenta los dos momentos de estudio, el financiamiento y monitoreo

de proyectos, se resume al cumplimiento de funciones de dos unidades que fueron creadas mediante la aprobación del manual de operaciones, estas son la unidad de estudios y la unidad de monitoreo y control. Al igual que en el periodo pasado la atención de los proyectos corresponde a la demanda de los mismos.

El cambio de nombre del PAPT al del PNSU y la creación del PNSR, tenía como finalidad que el PNSU atendiera la brecha de infraestructura sanitaria en la zona urbana del país y correspondientemente el PNSR la brecha rural, posterior a la creación de los mismos se autoriza ejecutar proyectos en el ámbito rural al PNSU, mediante el Decreto Supremo N° 007-2013-VIVIENDA de fecha 15 de abril de 2013, es así que de la misma manera el Programa asume la evaluación de proyectos que puedan ser financiados por FONIE, creándose un equipo exclusivo inmerso de la unidad de estudios.

De esta manera la demanda del Programa se amplía a brindar el financiamiento de proyectos a los ámbitos urbano y rural, lo que corresponde a una gran cantidad de proyectos para atender el cual el Programa deberá atender, es así que el cumplimiento de las funciones de las unidades antes mencionadas deben abastecer con la revisión de los proyectos y el correcto monitoreo de los mismos.

El momento de financiamiento de proyecto entonces se da a partir de la demanda de las unidades ejecutoras, es así que la presentación de los expedientes técnicos debería ser revisada según orden cronológico, dentro del plazo que otorga la ley de presupuesto para la transferencias de partidas presupuestaria lo que normalmente corresponde al segundo semestre del año

y con la aprobación de un Decreto Legislativo se amplía hasta el último día de julio, es así que durante este periodo las unidades ejecutoras tenían la capacidad de presentar sus proyectos y levantar las observaciones de la unidad de estudios, al no existir normativa que aplique un criterio de priorización por parte del MVCS la priorización de proyectos debería corresponder a un orden cronológico, en la práctica ocurría que el orden cronológico no era respetado podía existir proyectos muy bien presentados a inicio de año que no sean financiados versus proyectos mal elaborados a fecha de cierre que si lograban el financiamiento, así como lo cita uno de los entrevistados:

“....se atiende de acuerdo del orden de la llegada de la documentación y del levantamiento de las observaciones de la misma sino como un proyecto que ha llegado casi al último ha salido aprobado financiado y encima observado entonces eso corresponde a una serie de presiones consistentes llámese criterio sociales criterios políticos se priorizaba por parte de la alta dirección ni siquiera del Programa, llámese del gabinete de asesores llámese el despacho ministerial, despacho de los vices por último de la misma orden del ministro ciertos proyectos que debían ser atendidos no por eso podemos verificar que en algunas regiones un presidente tal vez un alcalde provincial pueda sacar 10 pips u 11 pips y de una localidad por donde hay una presión por que existe una minera en el área llámese Grau Apurimac o algunas localidades que tenía problemas con mineras, muchas veces se les financio en último

momento ingresando expediente técnicos muy rápido sin haberse hecho la verificación respectiva por decir por el simple hecho de querer clamar la situación de la presión social y política que existía en el área correspondiendo o asumiendo una responsabilidad por parte de la unidad ejecutora quien después iba a regularizar esa documentación pero ya con una firma es más con decreto supremo avalado por el ministerio de economía y finanzas en el cual se le podía dar financiación a ese proyecto.... ”

Esto traía consigo una serie de distorsiones a los procedimientos administrativos del Programa como la incorporación de cláusulas de condicionamiento en el convenio sobre el levantamiento de observaciones antes del inicio de la obra, es decir que se financiaban proyectos cuyos expedientes se encontraban incompletos o mal elaborados con la condición de levantar sus observaciones y una vez así poder empezar con el proceso de selección, el incumplimiento de estas condiciones traían como sanción la anulación del convenio. Si bien las unidades ejecutoras eran conscientes de las observaciones en su proyecto incumplían con el levantamiento de observaciones y daban inicio a la ejecución de la obra, una vez iniciada esta resultaba una situación social y políticamente difícil la paralización, así como lo relata una de las funcionarias entrevistadas:

“.....la unidad ejecutora recibe el dinero así le resuelvas el convenio la unidad ejecutora ya no da su mano a torcer, ejecuta y se

lleva toda la plata el contratista y ahí se paralizó la obra, así lo resuelvas porque mientras lo resuelvas a decirle no te doy, ya terminé su obra, en pocos, raros casos terminan su obra raros casos, imagínate que le das condicionado el terreno, condicionado la fuente de agua o condicionado el sistema de energía, el sistema de energía en un proyecto nunca le dio la empresa porque le dijo que no tenía esa cantidad de potencia para esa zona...”

Entonces la inexistencia de procedimiento reflejado en directivas o lineamientos, llamémosle carencia de recursos normativo, genera una serie de dificultades en el procedimiento para el financiamiento de proyectos.

Por otra parte el segundo momento de análisis es el monitoreo de proyectos, es así que este se encuentra bajo la responsabilidad de la Unidad de Monitoreo y Control la cual inicia sus labores en marzo de 2013 y es la encargada del seguimiento y monitoreo de los proyectos, esta unidad como inicio de sus acciones visita a 523 obras las cuales tienen como finalidad recabar datos del estado del avance físico del proyecto, como resultado de la visita de obras se enviaron comunicaciones a las unidades ejecutoras encargadas de los proyectos alertando sobre las deficiencias encontradas en la construcción de las obras, estas inspecciones resultaron útiles para elaborar los informes de continuidad de obra.

Como recurso tecnológico a favor de estos dos procedimientos, evaluación y monitoreo de proyectos, se implementó el Sistema de Gestión de Proyectos - SIGEP, que se encuentra a cargo de la Oficina General de

Estadística e Informática - OGEI del Ministerio de Vivienda, a fin de realizar un correcto seguimiento de proyectos, el cual si bien ayuda al vaciado de información los reportes de este nuevo sistema se crea en reemplazo del SISEM el cual presenta algunas imperfecciones.

Al igual que en el periodo anterior no se cuenta con procedimiento de reclutamiento de personal, el personal es invitado al Programa para que pueda laborar como tercero es decir bajo una orden de servicio que define la entrega de su producto, al finalizar el contrato del periodo, lo que es considerado por el Programa como un periodo de prueba, se elabora los términos de referencia para el cumplimiento de sus funciones esto reflejado en un proceso de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), es así que el Programa recluta personal, en el año 2014 el Programa tiene contratados 219 servidores públicos bajo esta modalidad con un sueldo promedio de S/. 6405.49¹⁸, si bien postular a una vacante es información de dominio público y accesible para cualquier profesional la experiencia ha demostrado que en un gran porcentaje son las mismas personas que laboraron como terceros los que cubren estas plazas.

Capacidad Política del Periodo de implementación del Programa Nacional de Saneamiento Urbano

Respecto a la comunicación con las unidades subnacionales el procedimiento se estableció mediante vía telefónica, el Programa contaba con un equipo de recepción de llamadas los cuales tenían como función atender las

¹⁸ Fuente: Portal de Transparencia del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento

consultas o reservar citas de alcaldes, representantes de las unidades ejecutoras o público en general.

Por otro lado en el intento de mejorar la evaluación y ahorrar tiempo y costos de a los representantes de las unidades ejecutoras se determinó la compra de cámaras de web y audífonos en alta definición para repartir a las personas responsables y de esta manera proceder con la evaluación por medio de video conferencia, pero los jefes de unidad no quisieron implementar estas herramientas, así como lo cita uno de los entrevistados:

“El tema de las videoconferencias lo venimos impulsando desde el 2013, yo creo que es un tema de cultura un cambio de chip se compró cámaras web cam y audífonos todos en alta definición se quiso repartir y los mismo jefes no quisieron no querían (...) todo parte de la cabeza si la persona que está arriba por más bueno que sea no tiene costumbre del uso de tecnología, esto no sé, pero cuando existe una persona que sí, como en Osinerming y Petroperu donde se valora el tiempo.”

Así también la Unidad de Coordinación Regional - UCR es la encargada de establecer contacto con las unidades ejecutoras ya que se encuentra a cargo de la central telefónica del Programa la cual recibe en promedio cien consultas semanales¹⁹ y la comunicación se da también a través de correos electrónico, pero los alcaldes generalmente utilizan correos de dominio de Hotmail o Gmail donde se les llena la bandeja, se les olvida las claves lo que

¹⁹ Obtenido de la entrevista a funcionarios del Programa

hace que los correos reboten continuamente, este según el personal entrevistado se considera un tema de “cultura”, los funcionarios de las municipalidades no están acostumbrados a manejar correos institucionales, esta limitante no lo tiene solo las municipalidades también el Ministerio tienen un problema de seguridad con los correos de dominio Hotmail y Yahoo, en lo que los correos enviados con dominio del @vivienda.gob.pe son rechazados debido a que esto es manejado por la Oficina General de Estadística e Informática el Programa no puede tomar acción alguna.

Es así que a resultado de todos esto los alcaldes o funcionarios de las gobiernos subnacionales realizan innumerables viajes a Lima para acceder al financiamiento de un proyecto, debido a esto ellos optan dejar encargado del seguimiento de sus proyecto a personal externo a la municipalidad generando en el Programa un ambiente de inseguridad debido a la incertidumbre de entregar información a personal ajeno a la municipalidad, así tenemos la cita de uno de los entrevistados:

“(...) hubo muchos alcaldes que inclusive se les instaban a que presentaran su queja en el correo o en el teléfono anónimo de denuncia, explicaban q habían pagado montos a esto tramitadores para que puedan ser financiados pero eso corresponde a un desconocimiento o ignorancia de los alcaldes que por lo que están muy lejos no pueden venir prefieren contratar a estos tramitadores o empresas consultoras teniendo la posibilidad de ser mas organizado y compartir con otros distritos los pocos recursos que tienen y priorizar proyectos”.

Esto genera un ambiente de descontento por parte de las autoridades las cuales tienen que buscar la manera de acudir a las altas direcciones del ejecutivo y legislativo para buscar recomendación al financiamiento del proyecto, ya que como se detalló en el capítulo pasado, al no existir un proceso para la evaluación de estos una vez presentado el proyecto se archivaba a la espera de que se ordene su revisión, es en esta interacción de desorden y presión de la altas direcciones que se aprueban proyectos, al igual que en el periodo pasado muchos de estos firman convenios condicionados con la finalidad de subsanar una serie de observaciones al momento de ejecutar la obra.

En referencia a la dependencia del Programa para la toma de decisiones se da una serie de normas que afectan al programa entre ellas se encuentra el Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, mediante el cual se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que incorpora dentro de su nuevo organigrama una serie de direcciones y programas, entre ellos: a) Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento. b) Dirección de Ejecución de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento., c) Oficina General de Monitoreo y Evaluación de Impacto, oficinas las cuales tienen como objetivo conjunto velar por el correcto monitoreo de las acciones, normativa y ejecución de los proyectos. Es así que el MVCS tiene la finalidad de implementar una serie de acciones para el correcto monitoreo de los

proyectos, debido a la gran cantidad de obras paralizadas que se encuentran a cargo del Programa.

En este sentido tienen como resultado para el año 2014 la publicación de la Resolución Ministerial N° 270 -2014-VIVIENDA la cual establece criterios de admisibilidad y elegibilidad para el financiamiento de proyectos, con esta normativa se establece que el Programa puede aplicar un procedimiento para el financiamiento de proyectos, pero esta normativa se aplica recién para el año 2015, el cual no corresponde a este periodo de estudio.

Periodo 03, Periodo de modernización del Programa.-

El periodo de modernización del Programa se da a partir de la creación de la unidad técnica para la atención de obras paralizadas, donde en sucesivas se van dando una serie de medidas las cuales implementan procesos de las acciones del Programa. La información referida en este punto se extrae de la memoria anual 2015 del PNSU, información brindada por el Programa del año 2016 y entrevistas a los trabajadores del Programa.

Algunos de los logros alcanzados por el programa a nivel de gestión se da en la actualización de la guía de orientación para la elaboración de expedientes técnicos, de esta manera se elabora un apéndice la cual cita los puntos y estándares que las unidades ejecutoras deberán entregar al Programa, esta es un herramienta que considera importante porque tiene como finalidad mejorar la calidad de los estudios presentados y también una manera de uniformizar criterios al momento de evaluar los estudios, genera así un protocolo interno para el procedimiento de la evaluación de calidad que

posteriormente recae en una directiva que establece el proceso, funciones y responsables.

De la misma manera el Programa constituye el equipo de sistemas y tecnologías de la información, el cual tiene como finalidad sistematizar los procesos y digitalizar la información del Programa, bajo este fin crea un sistema de información denominado "Gestión PNSU" con funciones similares al Sistema de Trámite Documentario - SITRAD y al Sistema de Seguimiento de Proyectos - SSP, este sistema se debe adecuar a los procesos realizados en lo referido a la verificación de los estudios de inversión, así también se pretende elaborar una respuesta virtual a los alcaldes y evitar que se movilicen a la capital para el levantamiento de sus observaciones.

Si bien estas ideas logran ser ambiciosas y con una mirada de atención a los clientes finales (representantes de las unidades ejecutoras), la implementación resulta ser bastante compleja y se va postergando hasta mediados de setiembre de 2016. Sin embargo uno de los mayores logros del equipo se centra en la implementación de la plataforma del personal que labora en el Programa, generando oportunidad a los trabajadores de observar sus horas de entrada, salida, permisos e información del personal, es decir la administración del manejo del personal se sistematiza.

Con respecto al financiamiento de proyectos resulta necesario que a partir del año 2015 se implemente lo establecido en la Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA²⁰, es decir que todo proyecto deberá de cumplir con tres

²⁰ Normativa que establece los criterios que debe de cumplir un proyecto para ser financiado.

etapas; primero los criterios de admisibilidad²¹, segundo los criterios de elegibilidad²² y tercero la revisión de calidad del proyecto. Las dos primeras etapas se encargan a la Unidad de Coordinación Regional - UCR, la cual hasta el momento atendía de manera presencial y no presencial las solicitudes de información y la tercera etapa a la Unidad de Estudios. Así el año 2015 se elaboran fichas de verificación en cumplimiento de la normativa mencionada y su modificatoria la Resolución Ministerial N° 086-2015-VIVIENDA²³

Posteriormente y gracias a la existencia de una normativa que dicta el procedimiento para el financiamiento de los proyectos se dispone a UCR la contratación de personal para la verificación de todas las solicitudes de información ingresadas al Programa que cuenten con expedientes técnicos, de esta manera se efectúa la verificación de admisibilidad, elegibilidad y requisitos mínimos, este último se incorpora en la verificación, de aproximadamente 2100 proyectos²⁴, los cuales no habían sido evaluados y se encontraban en custodia del Programa, este proceso incluía la devolución de los estudios a las unidades ejecutoras para su correcto adecuamiento y reingreso.

Este proceso de verificación se dio a inicios de setiembre de 2015 y se reglamentó mediante la Directiva N° 002- MVCS/VMCS/PNSU/1.0 aprobada bajo la Resolución Directoral N° 014-2016-VIVIENDA de fecha 29 de enero de

²¹ Según lo establecido en los artículos N° 04, N° 05 y N° 06, según el ámbito que corresponda.

²² Según lo establecido en los anexos de la normativa, se añade un puntaje según las características del proyecto y el lugar de intervención.

²³ Normativa que exonera de la etapa de admisibilidad el cumplimiento de la certificación ambiental, se crea a partir de la evidencia del gran incumplimiento de los estudios de inversión.

²⁴ Información recabada de la entrevista a funcionarios responsables de la implementación de la verificación de los proyectos.

2016. El funcionamiento de este procedimiento depende de la coordinación con el área de gestión documental, creada en mayo de 2015, debido a que es la encargada de abastecer de expediente técnicos a la UCR y del envío de información a las unidades ejecutoras. Establecer las acciones en procedimientos con respaldo de recursos normativos ayuda al Programa a brindar una mejor atención y el logro de los objetivos. Finalmente el procedimiento sobre la admisibilidad de proyectos y la evaluación de calidad, es decir la trazabilidad para el financiamiento de proyectos obtuvo la certificación del ISO 9001-2015, esto gracias a la implementación de la oficina de gestión de calidad que si bien no se había creado mediante resolución directoral se encontraba a supervisión de la Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Sistemas de Información.

Capacidad Administrativa del Periodo de modernización del Programa

Como se mencionó el periodo se da inicio con la creación del equipo de obras paralizadas, en agosto de 2014 a fines del periodo de estudio de esta investigación es decir hasta diciembre de 2016, es a partir de este periodo que la dirección del Programa adopta una serie de medidas para establecer procesos, y tener acciones enfocadas a satisfacer las necesidades del clientes. Es también necesario para este análisis (al igual que en los otros) el estudio de los dos momentos de la ejecución de los proyectos, el procedimiento del financiamiento y monitoreo de proyectos, en este entender en agosto de 2014 se estableció un procedimiento para la priorización de proyectos dado

mediante la Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA, la cual establecía cuatro etapas para el financiamiento del proyecto, estos se denominaban; admisibilidad, elegibilidad, evaluación de calidad y disponibilidad presupuestal una vez cumplidas las etapas antes mencionadas el proyecto sería financiado.

Es así que la implementación de esta normativa correspondería al financiamiento de proyectos para el año 2015, en este momento se incluyó a la Unidad de Coordinación Regional (UCR) para implementar lo dictado por la normativa, durante el primer año del 2015 se cumplió lo establecido en la normativa antes mencionada pero a falta de capacidad de atención de la UCR en la práctica solo pasaron este procedimiento los proyectos los cuales ya tenían conformidad por la unidad de estudios, es decir se acomodó la normativa a proyectos a priorizados perdiendo la finalidad de la misma. Es recién que a fines de octubre de 2015 se decide verificar estos cumplimientos más la verificación del contenido de los expedientes lo cual representaría un esfuerzo y una nueva organización del UCR que sería ahora la encargada de este proceso.

“... uno es el tema de que al momento de querer implementar antes de la directiva no había un procedimiento, nadie quería hacerse cargo de esos expedientes como que los expedientes estaban ahí y era un problema y no sabíamos qué hacer entonces la primera dificultad fue la organización de esa información sacar organizarla , el personal porque no había que se dedicara a eso la clasificación de toda esa información, primero empezamos sin directiva, claro ya teníamos la idea

de cómo empezar el proceso, ósea para un expediente que ingresaba nuevo era fácil por que ingresaba y pasaba el filtro, nuestro tema era de todo el pasivo del año pasado por que pasamos a revisar expedientes desde tal año hasta tal fecha, todos empezamos a revisar, desde octubre de 2015, los del 2011 2012, la dificultad primera fue organizar toda esa información por que no era poca información era bastante...”

Como cita la persona entrevistada la disposición de verificar los proyectos trajo consigo una nueva organización de la Unidad, para lo cual se contrató personal bajo prestaciones por terceros y se capacito sobre la verificación de los contenidos, es así que con fecha 29 de enero de 2016 se aprueba la directiva que rige el procedimiento de priorización de los proyectos, pero la correcta labor para alcanzar la finalidad de este procedimiento requería la coordinación de diferentes unidades para lo que se considera al área de Gestión Documental – AGD (creada en mayo de 2015) como parte del proceso, es así que el correcto y ordenado abastecimiento del AGD era parte importante en el cumplimiento de procesos, básicamente el procedimiento consistía en que todos los expediente técnicos pasen por la verificación de admisibilidad y se responda a la unidad ejecutora interesada, la respuesta incluía la verificación de contenidos mínimos que debe contener un expediente técnico, las observaciones en el criterio de admisibilidad y la devolución del expediente técnico, la decisión de devolver un estudio para su reformulación o actualización trajo consigo que muchos alcaldes se dieran por enterados que

tenían expedientes en el ministerio, como lo cita una de las personas entrevistadas.

“...esos expedientes cuando se pasaron a revisar eran expedientes de años anteriores que ni siquiera se habían abierto por ultimo entonces el malestar siempre era de los alcaldes era que hace años habían presentados la solicitud y venían para ver sobre un financiamiento, financiamiento que nunca llegaría porque ni siquiera se tenía el tiempo de haber revisado, entonces con esa norma con esa directiva lo que se hizo fue revisar estos expedientes y el efecto que fue es que como tuvieron una respuesta muchos de esos alcaldes empezaron a levantar sus observaciones y pudieron obtener su financiamiento además eso nos dio un resultado saber cuántos expedientes si cumplían con los requisitos y cuantos no que no se sabía antes porque antes se recibía el expediente y se tenía nada más en el archivo pero con esa norma esa directa ya se empezó todo el proceso de revisión ósea el efecto al final fue positivo pero ya permitió una mayor transparencia en seleccionar los proyectos ...”

Uno de los aspectos importantes para incorporar no solo los criterios de admisibilidad de los proyectos sino también los requisitos mínimos de los mismos era garantizar que el expediente técnico incluía como mínimo los documentos que garanticen la disponibilidad de terreno, Certificado de

Inexistencia de Restos Arqueológicos, disponibilidad de recurso hídrico emitido por el ANA, etc.

Una vez otorgada la admisibilidad de los proyectos estos pasaban a la Unidad de Estudios la cual debería de evaluar la calidad de los proyectos, para este periodo esta unidad estableció los parámetros de evaluación de los estudios los cuales se dieron a conocer en la Guía para la elaboración de expedientes técnico de saneamiento y mediante la aprobación de la Resolución Directoral N° 071-2016/VIVIENDA/ VMCS/PNSU/1.0 de fecha 04 de agosto de 2016. Según esto se puede definir que el procedimiento del financiamiento de proyectos para este periodo incrementa de manera considerable sus recursos normativos mejorando el accionar de los profesionales los cuales ya cuentan con procedimientos y respaldo que le permita el cumplimiento de sus actividades.

Es así que posteriormente a la implementación de las normas que establecían los procedimientos de admisibilidad y evaluación de calidad, esta se mejora a través del trabajo realizado por el equipo de Gestión por Procesos y Gestión de Calidad, quien estuvo encargado de mapear los procedimientos en referencia a políticas de calidad, con la finalidad de acreditar los procesos de financiamiento del Programa mediante el ISO 9001-2015 y Carta de Servicio, entre las políticas de calidad²⁵ se establecen las siguientes:

- Coordinar, evaluar y gestionar programas y proyectos de saneamiento urbano de forma transparente, a fin de mejorar el

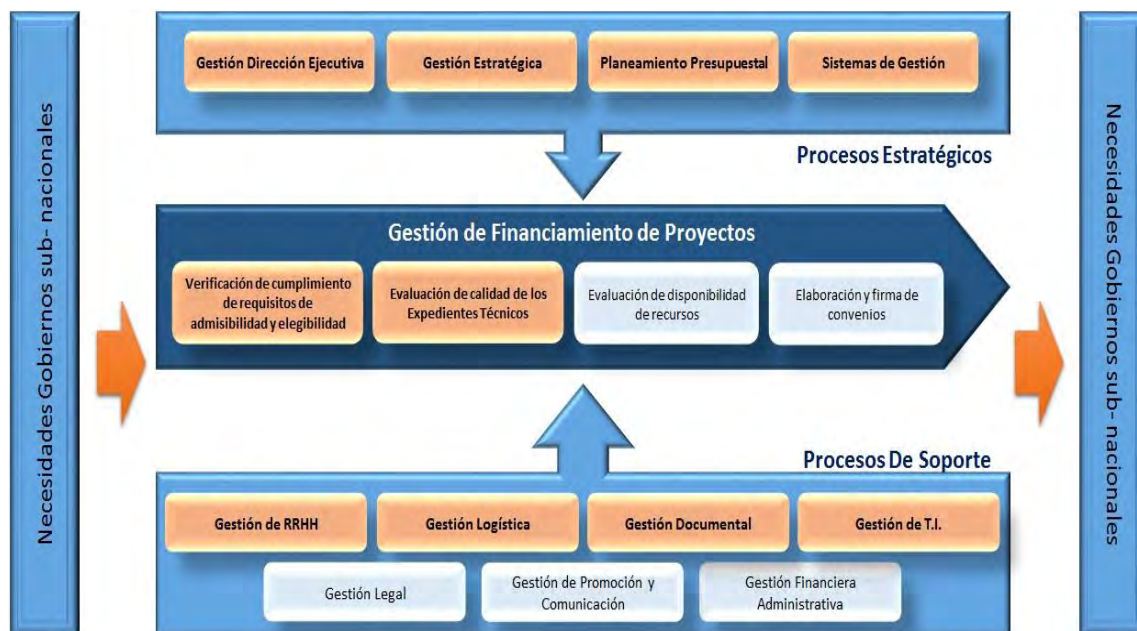
²⁵ Memorando múltiple N° 021/VMCS/PNSU/1.0 de fecha 15/03/2016

acceso a servicios de saneamientos de calidad de la población urbana.

- Contribuir a la sostenibilidad y calidad de los servicios de saneamiento urbano.
- Coordinar con los Gobiernos Regionales, Gobierno Locales y EPS, las acciones de apoyo al desarrollo de programas y proyectos en saneamiento urbano.
- Lograr la satisfacción de los Gobiernos Regionales, Gobierno Locales y EPS, permitiendo el acceso al financiamiento de sus proyectos identificados como prioritarios, previo cumplimiento de los requisitos aplicables y en forma transparente.
- Mejorar continuamente nuestro sistema de gestión de la calidad, mediante la participación de los colaboradores y disposición de los recursos necesarios con el compromiso de la Alta Dirección del PNSU.

De la misma manera se estableció el siguiente Mapa de Procesos, aprobado por Dirección Ejecutiva.

Ilustración 2



Mapa de Procesos - PNSU

Fuente.- Sistema de Gestión del PNSU

El proceso misional dentro del mapa de procesos se encuentra la gestión de financiamiento de proyectos, el cual está comprendido por la; verificación de cumplimiento de requisitos de admisibilidad y elegibilidad, evaluación de calidad de los expedientes técnicos, evaluación de disponibilidad de recursos y elaboración y firma de convenios.

Ahora bien la base normativa que sustentan los procesos misionales se encuentran establecidos por leyes, decretos supremos, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, etc. Entre estos y por nivel de procesos tenemos:

- Verificación de cumplimientos de admisibilidad y elegibilidad.

- Resolución Ministerial N° 270-2014 - VIVIENDA, publicada en agosto de 2014, el cual establece criterios de admisibilidad, elegibilidad y priorización para el financiamiento de proyectos, es a partir de la publicación de esta norma se establece el procedimiento para el financiamiento de proyectos.
- Resolución Directoral N° 014-2016-VIVIENDA de fecha 29/01/2016, normativa aprueba la directiva que señala el procedimiento detallado para implementar la Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA.
- Resolución Directoral N° 023-2016-VIVIENDA de fecha 14/03/2016, normativa que modifica la directiva de los criterios de admisibilidad, eliminando y modificando algunos requisitos de la directiva a fin flexibilizar los requisitos solicitados a las unidades ejecutoras.
- Evaluación de calidad de los expediente técnicos
- Resolución Directoral N° 071-2016-VIVIENDA de fecha 04/08/2016, aprueba los lineamientos y procedimientos para la elaboración de expediente técnicos de proyectos de inversión pública.
- Evaluación de disponibilidad de recursos
- Resolución Directoral N° 029-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0, normativa que establece los lineamiento para las modificaciones presupuestarias del PNSU.
- Elaboración y firmas de convenios
- Resolución Directoral N° 006-2015/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0, normativa que establece los lineamientos para elaboración de

convenios.

Por otro lado los procesos estratégicos y de soporte se establecen dentro de las funciones otorgadas en el Manual de Operaciones, por lo que el análisis de su intervención en el caso de investigación se desarrollará de forma secundaria.

Ahora en el periodo en el que se obtiene la certificación ISO 9001-2015 los involucrados en estos temas, el personal y los jefes de cada unidad, tienen entendido cuales son estas políticas de calidad viendo a los representantes de cada unidad ejecutora como los clientes y enfocar todas sus labores a satisfacer sus necesidades.

El personal contratado a cargo de la UCR para la verificación de admisibilidad, trabajaban bajo la modalidad de órdenes de servicio o tercero, mientras que los ingenieros encargados de la unidad de estudios y unidad de monitoreo al emitir un informe sobre la evaluación de los proyectos si debían de estar contratados bajo la modalidad de CAS, es así que el recurso presupuestal limitaba este tipo de contratación lo que originaba una limitación al contratar personal y que el nivel de demanda por personal aumentase siendo insostenible atender toda la demanda.

Uno de los problemas a los que se enfrentaban el equipo de admisibilidad de proyectos era la verificación de la legalidad de los documentos en el caso de los terrenos se validaba por una resolución de la alcaldía la cual garantizaba la libre disponibilidad del terreno pero las actas de donación de las comunidades se daban por válidas al no tener la certeza que los firmantes sean

los dueños de los predios o los representantes de las comunidades campesinas, por otra parte los documentos emitidos por el Ministerio de Cultura y el ANA, el CIRA y la disponibilidad hídrica, respectivamente, para lo cual en muchas veces se comunicaban con las instituciones para verificar la legitimidad de los mismos debido a que sus páginas web donde debería encontrarse la información no se encontraba actualizada.

Con respecto al momento de monitoreo de proyectos en este periodo el Programa pone un gran esfuerzo en actualizar la información de las obras en el momento de ejecución es así que para el cumplimiento de tal fin se dispone que los ingenieros especialistas visiten los proyectos y actualicen la información de estos en la plataforma del SSP, esto para evitar que se paralicen los proyectos, si bien los contratos de la ejecución de obra de estos proyectos no están siendo administrados por el Programa, la paralización de los proyectos afecta directamente a la visión y objetivos del Programa, el cual destinó presupuesto y recomendó su financiamiento por cumplir con los procesos y estándares correspondientes.

De esta manera con la información recabada actualizan el Sistema de Seguimiento de Proyectos - SSP lo cual permite dimensionar los problemas por proyecto, conocer el estado de los proyectos y los presupuestos necesarios para la continuidad de los mismos.

Por otro lado el cumplimiento contractual por parte del contratista y la deficiencia administrativa por parte de la unidad ejecutora, corresponden al proceso de selección por parte de la unidad ejecutora, las cuales afirman que

muchas veces no cuentan con personal técnico para llevar a cabo el proceso de selección o el seguimiento en la etapa contractual, es así que en muchos casos de las obras paralizadas se había realizado el desembolso del 100% de la obra con una ejecución física mucho menor, todo esto cuando el contratista utilizaba herramientas legales correspondientes a la Ley de Contrataciones y Ley de Arbitraje

“se le daba el 60% de adelanto se resolvía el contrato de obra con un 20% y nunca se devolvía el adelanto que hacían, mediante arbitraje se quedaban ellos con el adelanto aduciendo que la unidad ejecutora le ha generado daños y perjuicios económicos, gastos generales y ya no devolvían o sea un robo de acuerdo a la Ley de contrataciones y la Ley de arbitraje, le dieron esa formalidad para saquear medio país...”

Si bien la Unidad de Monitoreo y Control debió intervenir de manera activa en la ejecución de los proyectos sus definiciones acerca de las funciones de monitoreo se citan en la respuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al Informe 170 de Defensoría del Pueblo y la Resolución Directoral N° 072-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0:

“ Monitoreo: es una función continua y paralela a la ejecución, cuyo objetivo es informar, a los administradores y a las principales partes interesadas de una intervención para el desarrollo, sobre el avance y el logro de resultados de la gestión pública- entendiéndose por

“resultado” la respuesta efectiva de un gobierno a las necesidades o demandas sociales o la “creación de valor público”-, utilizando la recopilación sistemática de datos sobre indicadores de desempeño determinados, con la finalidad de incorporar en la toma de decisiones la información sobre el desempeño

Seguimiento: Acción y efecto de observar atenta y minuciosamente el curso, la evolución y el desarrollo de un proceso o negocio o los movimientos de alguien o algo”

Bajo estas definiciones el Programa solo tiene una visión general de la ejecución de los proyectos así como también se señala en el documento antes citado

“... la supervisión directa es la que surge como consecuencia de la autoridad que establecerá y controlará qué, quién, cómo, cuándo y dónde debe hacerse algo; lo cual se vincula a la supervisión de obra que constituye la acción de velar directa y permanentemente por la ejecución de la obra y del cumplimiento del contrato (...) al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento no le corresponde desarrollar la supervisión directa o supervisión de obra en los proyectos para los cuales transfirió recursos a Unidades Ejecutoras (Gobiernos Locales, Regionales o EPS); sino se orienta al monitoreo y seguimiento; así como eventualmente a una supervisión general y control a través de indicadores de gestión.”

Es de esta manera que el Programa traslada la responsabilidad sobre la ejecución de proyectos a las unidades ejecutoras y delimita el cumplimiento de funciones, esto en buena manera se debe a la excesiva carga laboral sobre los especialistas encargados de los proyectos y la limitada infraestructura del Programa que impide contratar mayor cantidad de profesionales.

Entre los años de estos periodos se brindaron capacitación al personal del PNSU, como muestra la siguiente tabla:

Tabla 2

Capacitaciones al personal del PNSU, 2014 - 2016

Año	Capacitaciones programadas	Capacitaciones ejecutadas	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado
2014	48	16	S/. 285,600.00	S/. 47,726.35
2015	60	29	S/. 149,747.00	S/. 139,676.40
2016	62	11	S/. 325,500.00	S/. 67,670.00

Elaboración Propia

Fuente: Programa Nacional de Saneamiento Urbano

Es así que el Programa realiza una serie de capacitaciones al personal, estas capacitaciones se centran en los sistemas administrativos del Estado y gestión pública²⁶, los cursos elegidos son muchas veces a propuesta de los

²⁶ La relación de capacitaciones ejecutadas se encuentran en el anexo N° 03

funcionarios basados en encuestas, es recién en este periodo donde se otorgan cursos los cuales son pagados por el Programa a menos que el cursante repruebe de esta manera tendrá que reintegrar con parte de su sueldo, estos cursos son de exclusividad para el personal contratado por CAS, cabe resaltar que al menos un 30% de personal que participan en el proceso se encuentran bajo el régimen de contrato por tercero o servicio es decir no gozan de estos beneficio.

Aún en este periodo no se cuenta con un proceso definido de reclutamiento, por lo que al igual que en los periodos pasados el personal que es contratado por el programa es recomendación por parte de la alta dirección o los profesionales que laboran dentro del MVCS o programa, existen 222 personas contratadas por el régimen CAS con un sueldo promedio de S/. 6 979.35 para el año 2015, mientras que en el año 2016 se tiene 258 personas contratadas bajo este régimen con un sueldo promedio de S/. 7 233.13.

Tabla 3

Personal contratado bajo régimen CAS

Años	2014	2015	2016
Total de planilla mensual	S/.1,402,803.33	S/.1,549,416.67	S/.1,866,150.00
Personal contratado	219	222	258
Sueldo promedio	S/. 6,405.49	S/. 6,979.35	S/. 7,233.13

Elaboración Propia

Fuente.- Portal de transparencia del PNSU

Es así que el nivel de sueldos en el Programa se hace atractivo en el mercado laboral y las presiones por incrementar personal de personas recomendadas por las altas direcciones toman mayor fuerza, es así que se acomoda mucho personal creando nuevas funciones, pero la demanda de financiamiento del programa justifica el personal.

Capacidad Política del Periodo de modernización del Programa

En este periodo se establecen nuevos lineamientos para el accionar del Ministerio referente al sector agua así se establecen los lineamientos del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016- 2021, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 354-2015-VIVIENDA de fecha 30 de diciembre de 2015, este plan tiene como objetivo en lo referido a agua y saneamiento “Incrementar el acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad” e “Incrementar el acceso de la población urbana a servicios de agua y saneamiento sostenibles y de calidad”.

Estos objetivos se centran en ampliar y desarrollar la infraestructura de agua y saneamiento para que posteriormente se fortalezca las organizaciones encargadas del mantenimiento y sostenibilidad de los proyectos.

Para este periodo de estudio como se mencionó en los capítulos anteriores se establece los lineamientos de la Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA, el procedimiento del mismo se concluye en una directiva la cual dicta los requisitos para considerarse la admisibilidad de los proyectos,

esto genera que la presión política por parte del congreso y alta dirección del ministerio muchas veces se vieran bloqueadas, la existencia de una directiva y procedimientos impidió que puedan saltar algún paso, las reglas estaban dadas y la presión de estos simplemente concluía en una mayor velocidad de evaluación pero si no cumplía lo exigido el proyecto no se consideraba admisible, así como lo cita uno de los entrevistados:

“... si había una presión política obviamente en base a una presión social, había visitas de los alcaldes diarios había visita de congresistas habían visitas de otros funcionarios de otras entidades, todos por la necesidad del que tenía del financiamiento de ese proyecto, definitivamente había una presión pero lo que si se manejó siempre fue ok todos tenían que pasar ese filtro de la admisibilidad y cumplir con los requisitos, definitivamente hubo la presión para revisar para verificar el contenido de esos expedientes pero todos se debió a la información o todos pasaron por esa revisión o sea todos tenían que cumplir con esos requisitos, nuestra parte de la verificación de admisibilidad y elegibilidad era un aspecto técnico que si había una presión de echo que si la había peros se pudo manejar en el sentido de que ok ingrese quiero que me den el financiamiento pero eso debía de venir de un informe y llevaba ya un procesos que estaba determinado por la directiva entonces tenía que cumplir con esos requisitos y se les daba justamente con las cartas de respuesta el plazo e indicándoles que observaciones tienen y ese trabajo se empezó con anterioridad justamente para darles el tiempo y hasta el

último al menos se exigió todos los requisitos salvo que la norma lo exoneraba...”

En este procedimiento los profesionales encargados detectaron también que algunas de las autorizaciones como el CIRA o el ANA resultaban ser falsas, esto trajo consigo que el personal de encargado de la admisibilidad tenga que comunicarse con las entidades correspondientes ya que la actualización de sus webs no permitía verificar la legalidad de las mismas, generándose una desconfianza a todo documento presentado por la municipalidad.

Con respecto a la relación con las unidades ejecutoras el Programa en este periodo muestra un gran avance, la respuesta rápida a las unidades ejecutoras sobre la verificación de sus proyectos genera un canal de comunicación entre los representantes de las unidades ejecutoras y el Programa, como tiempo de respuesta se estableció en la acreditación del proceso mediante el ISO 9001 – 2015 un tiempo de cuatro días hábiles, de ser admisible el proyecto la evaluación de calidad debería darse en un periodo de diez días hábiles, si bien eran tiempos exigentes el Programa lograba cumplir un 60% de las atenciones a tiempo, se determinó que la notificación de la respuesta se diera a través de correo electrónico debido a que el cumplimiento por medio físico es decir por envío de oficio, supondría una mayor cantidad de días debido a que el envío por Courier solía demorar y muchas veces no llegaba a su destino.

El uso de las palabras utilizadas por medio escrito tenían resultados en la respuesta de las unidades ejecutoras, se hizo lo posible por adaptar un lenguaje no técnico que pueda ser entendido por cualquier lector, este problema venía siendo afrontado por el Programa mucho tiempo atrás, los alcaldes no entendían lo que se les solicitaba y acababan remitiendo otra cosa, así que la dirección hizo esfuerzos para establecer formatos que pueda ser claros y sencillos, así como lo cita uno de los entrevistados:

“...ha habido siempre el problema que nosotros mandábamos el oficio, nosotros lo entendíamos por que habíamos visto la norma, como era y sabíamos que requisitos les faltaba y todo pero cuando llegaba a la entidad en este caso la municipalidad ellos no lo entendías de esa manera osea siempre ha habido un tema entonces había necesidad de explicarles que es lo que se requería por que finalmente eran expediente tan antiguos que ni los alcaldes, como había cambios de alcaldes, los alcaldes nuevos no sabían este que el anterior había presentado un expediente y cuando les llegaba nuestra respuesta recién ellos se enteraban que había un expediente postulando a un financiamiento y encima sabiendo que estos requisitos estaban incompletos no sabían de que se trataban no sabían de qué normas entonces muchos recurrían a consultar recién...”

Sin embargo el Programa la establecer como medio de comunicación los correos las unidades ejecutoras se adaptaron a este sistema aunque al

inicio las dificultades se dieron por que los alcaldes no estaban acostumbrados al uso del mismo. Este efecto de una respuesta rápida género que las municipalidades puedan tramitar documentos los cuales normalmente no tenían conocimiento como son el CIRA, la acreditación del uso de agua emitida por el ANA y la disponibilidad de terrenos, esto genero una gran reingreso de observaciones por parte de las unidades ejecutoras.

A fin de mejorar los procedimientos y crear un sistema que pueda transparentar la información el Equipo de Sistemas de Información creo una plataforma en la que la evaluación de los requisitos de admisibilidad se pueda actualizar y los alcaldes mediante un usuario y una contraseña pudieran ver sus observaciones, esto para evitar los viajes constantes a Lima, esta plataforma aun como prototipo continua en diseño, *“Si no viaja no la hace”*²⁷ título del artículo de opinión elaborado por Augusto Rey en el cual da a conocer que el alcalde del distrito de Reque paso tres de los doce meses del año en el MVCS en búsqueda de financiamiento, pues no había otra forma de que el gobierno central le transfiera presupuesto.

Por otro lado se desarrollaron otra forma de trabajar con las unidades ejecutoras esto se realizó a través de talleres de capacitación desarrollándose un total de ocho el 2016 a diferentes regiones del país, talleres en los cuales se daba a conocer los procedimientos de financiamiento y la correcta elaboración de los expedientes técnicos, a cargo de un equipo de profesionales de la unidad de estudio. Entre sus labores principales también comprende la asistencia técnica a las unidades ejecutoras *“bastante trabajo primero de*

²⁷ Publicado el 18 de octubre de 2016, diario El Correo

*sensibilización a las unidades ejecutoras*²⁸, debido a que a partir de las visitas se detecta que las entidades no cuentan con información que permita realizar un análisis técnico, económico y legal correspondiente, debido al cambio de gestión de autoridades.



²⁸ Entrevista realizada a funcionario del equipo de obras paralizadas.

CAPITULO 3

Análisis de las capacidades estatales en el Programa Nacional De Saneamiento Urbano 2012 – 2016

La secuencia de los hechos descritos en la evolución del Programa refleja una modificación a lo largo del periodo del estudio, en la cual se evidencia tres periodo de organización los cuales como se presenta en la Tabla N° presentan diferentes características de modelos de administración pública así tenemos que según lo establecido por Pan Suk Kim, los periodo 01 y 02 presentan en su totalidad características de la administración pública donde existe una influencia política para la toma de decisiones, debido a la inexistencia de normas internas del Programa. Por otro lado el periodo 03 presenta algunas características basadas en la Gerencia Pública, donde se definen los clientes a los cuales se brinda el servicio así como también un sistema baso en procesos mejora los niveles de comunicación entre las unidades del Programa, si bien se presenta mejoras la rigidez de la normativa nacional así como la establecida por el Programa imposibilita que se brinde un enfoque por resultados limitándose a la obediencia de las reglas, mientras que los criterios de éxito se basan en el rendimiento de las funciones del Programa y no en los resultados debido a que el enfoque de cliente no se encuentra alineado a la visión del Programa, análisis que se explicara posteriormente.

Tabla 4

Periodos de organización del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, en los tres modelos de administración pública

	Administración Pública	Gerencia Pública	Gobernanza Responsiva
Relación ciudadano - Estado	Obediencia	Demanda de derechos	Empoderamiento
	Periodo 01 y 02	Periodo 03	-
Rendición de cuentas de altos funcionarios	Políticos	Clientes	Ciudadanos y stakeholders
	Periodo 01 y 02	Periodo 03	-
Principios rectores	Obediencia a las reglas	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas transparencia y participación
	Periodo 01, 02 y 03	-	-
Criterios de éxito	Rendimiento	Resultado	Proceso
	Periodo 01, 02 y 03	-	-
Tipo de interacción	Coerción	Delegación	Colaboración
	Periodo 01 y 02	Periodo 03	-
Foco	Sistema político	Manejo intraorganizacional	Gobernanza Interorganizacional
	Periodo 01 y 02	Periodo 03	-
Raíces teóricas	Ciencia política y política pública	Teoría de la elección racional/ pública y estudios de administración	Sociología organizacional y teoría de redes
	Periodo 01 y 02	Periodo 03	-

Elaboración propia.

Adaptado del texto “Desafíos a la capacidad pública, en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, Pan Suk Kim (2007)

Ahora bien en lo que se refiere a las capacidades estatales el periodo de Continuidad de Agua para Todos no cuenta con suficientes recursos normativos que permitan establecer pautas a la verificación de los proyectos, como tampoco recursos de capital humano ya que la alta rotación y carencia de ingenieros evaluadores son limitantes a las cuales se enfrenta el Programa, si bien cuenta con un recurso presupuestal alto este es utilizado únicamente para financiar los proyectos. Posteriormente en el periodo de Implementación del Programa la inadecuada gestión de recursos normativos sigue siendo una de las principales razones para las cuales el Programa condicione cláusulas en el convenio, si bien empiezan a desarrollar los recursos tecnológicos estos al no estar respaldados por una normativa simplemente tienen resultados de eficacia en los tiempos de evaluación, finalmente es recién que en el periodo de Modernización del Programa se establece criterios de revisión de los expedientes reflejados en diferentes directivas es así que el personal a cargo cuenta con herramientas normativas para la evaluación de proyectos, de esta manera evita que las presiones políticas de las esferas del poder tengan influencia en la priorización de los proyectos.

Bajo lo mencionado por Monsiváis el adecuado desarrollo de las capacidades del Estado se encuentra en la provisión del gobierno de recursos económicos, tecnológicos, normativos y capital humano, así de la misma manera Isuani y Barzelay señalan que es la gestión pública la encargada de dotar de estos instrumentos al Estado para el logro de objetivos de la política pública, bajo estos criterios se considera necesario el análisis de estos

recursos a través de los periodos de organización, como se puede observar en el siguiente cuadro:

TABLA 5

Uso de recursos en los periodos de organización del Programa Nacional de Saneamiento Urbano.

	Recursos normativos	Recursos tecnológicos	Recursos de capital humano
Periodo 01.- Continuidad del Programa Agua Para Todos	La Resolución Ministerial 693-2008-VIVIENDA establece los criterios de elegibilidad para el financiamiento de proyectos, sin embargo es la DNS quien establece la revisión de los proyectos, anulando la finalidad de la norma.	Uso del SISEM, aplicativo que no cubre las necesidades reales del equipo de seguimiento de proyecto	Personal con alta rotación y falta de personal encargado de la evaluación.
Periodo 02.- Implementación del Programa	Inexistencia de normativa para el financiamiento y monitoreo de proyectos, los proyectos son evaluados por orden de las esferas de poder del Ministerio.	Se implementó el Sistema de Gestión de Proyectos – SIGEP en reemplazo al SISEM.	El Programa no cuenta con procesos de reclutamiento ni capacitación del personal.
Periodo 03.- Modernización del Programa	Se crean directivas que establecen los procedimientos de financiamiento y monitoreo de proyectos, a partir de este momento se empoderan a los servidores con herramientas legales para la evaluación de los proyectos.	Reemplazo del SISEM por el Sistema de Seguimiento de Proyectos - SSP realizan modificaciones en el SSP las cuales se encuentran respaldados por las normativas.	El Programa establece capacitación en sistemas administrativos del Estado a los trabajadores, si bien no ejecuta lo proyectado al año la cantidad de capacitaciones son progresivas en este periodo.

Elaboración propia

No se considera necesario el análisis de los recursos económicos debido a que estos fueron amplios en los periodos de estudio, es así que no se visibiliza ningún efecto en el desarrollo de las capacidades estatales.

Como se puede observar en el cuadro antes expuesto, el Periodo donde el Programa gestiona de mejor manera sus recursos es el Periodo de Modernización es decir la adecuada gestión de sus recursos genera una organización que refuerza las capacidades administrativas. Es así que según lo planteado por Echebarria, el primer y segundo periodo se podrían asemejar a una burocracia administrativa clásica, por presentar baja capacidad y alta influencia política, mientras que el tercer periodo presenta algunas características de una burocracia meritocrática, por desarrollar un mayor nivel de autonomía y capacidad, si bien los servidores no cuentan con una alta especialización, como cita la teoría, a fin que cumpla con las características de este último tipo de burocracia, la mejora de en el desarrollo de sus actividades se ve impulsada por procedimientos claros los cuales generan una suerte de retroalimentación de conocimiento entre los trabajadores.

Por otro lado en el primer periodo de análisis se observa la existencia de una visión sobre la política pública del sector saneamiento la cual estaba establecida en el Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015, la priorización de financiamiento de los proyectos se ve presionado políticamente por la DNS quien a su vez se ve presionado por parte del congreso y las autoridades locales, es así que la inexistencia de normativa interna impide trasladar las intenciones de la política pública directamente a los servidores públicos los

cuales basan el accionar de sus funciones a la normativa general de ejecución de obras públicas, fenómeno similar ocurre en el segundo periodo en el cual se observa que la presión social por el abastecimiento de los servicios de agua y saneamiento se traslada a las autoridades locales quien a su vez acuden a ministros, congresistas, directores de programas, etc. Es así que se genera una práctica informal sobre el financiamiento de los proyectos lo cual tiene que ser cedido por el Programa debido a que no cuenta con recursos normativos que puedan ser utilizados por los servidores públicos a fin de bloquear estas prácticas, toda esta presión genera que muchos de los proyectos financiados no cuenten con expedientes técnicos completos esto sumado a la inestabilidad laboral de los evaluadores los cuales se ven inmersos en una situación de presión continua termina en una serie de proyectos condicionados los cuales al momento de su ejecución se encuentran paralizados.

Finalmente el desarrollo de la capacidad política del Programa presenta un mejor desempeño en el último periodo del Programa donde se dictan normas detallando los criterios de priorización de proyectos y procedimientos internos que permiten una comunicación fluida del Programa con los gobiernos subnacionales, así se tiene un mejor desempeño en los dos niveles de las capacidades políticas como lo señala Lattuada y Nogueira, el nivel macro el cual considera la normativa de la política pública y el nivel micro en el cual se presentan mecanismo de coordinación ente los poderes del Estado. Es en este periodo donde la presión política se ve bloqueada debido a la existencia de normativas internas, es decir la existencia de normativas bloquea todo nivel de presión y la viabilidad del financiamiento pasa por criterios técnicos

disminuyendo muchas veces la posibilidad de paralización de obras, por otra parte el manejo de procedimientos permite una relación fluida con los gobiernos subnacionales y establece estándares de calidad en atención a los administrados.

3.1 Análisis de la gestión del Programa enfocado al cumplimiento de su visión

Es preciso citar la visión del Programa:

“Percibir al PNSU como un programa que lidera el acceso a los servicios de agua y saneamiento sostenibles en las diversas localidades del país, disminuyendo las disparidades en el servicio por las diferencias de ingreso de la actividad urbana mejorando el bienestar de la población”²⁹

Según la visión uno de los principales fines es mejorar el bienestar de la población esto a través de cerrar las brechas de coberturas de agua y saneamiento, esto quiere decir que la población goce de un correcto servicio de estos componentes, el Programa en este sentido transfiere presupuesto para la ejecución de obra a las unidades ejecutoras correspondientes, una vez culminadas las obras, estas son entregadas a las organizaciones encargadas de la operación y mantenimiento³⁰; a) EPS, en caso la población se encuentre en una zona urbana con mas de 15 000 habitantes. b) Unidad de Gestión, en

²⁹ www.vivienda.gob.pe/pnsu/acerca-del-pnsu.html

³⁰ Decreto Supremo N°023-2005-VIVIENDA

caso la población se encuentre en una zona urbana menor a 15 000 habitantes.

c) JAAS, en caso de zonas rurales población menor a 2 000 habitantes por localidad. Estas organizaciones realizan el cobro por la prestación del servicio y a cambio realizan el mantenimiento y el tratamiento de aguas, de existir.

Ahora bien según lo antes dicho los esfuerzos del Programa deben de estar enfocados en cumplir este procedimiento con un servicio dirigido a la población final o beneficiarios, como lo señala Peters, Evans, Echevarry y Mendoza, autores los cuales identifican que la gerencia pública es responder a las demandas de la sociedad y generar valor público, sin embargo el Programa limita sus esfuerzos a financiar proyectos es decir entregar presupuesto para que estos se ejecuten, bajo este enfoque considera clientes a las unidades ejecutoras, como se puede observar en la Ilustración 02, al tener un proceso dirigido a las unidades ejecutoras excluye a los beneficiarios del mismo, por lo que el Programa solo atiende una parte de la visión ya que no existe un procedimiento que supervise o verifique que los servicios se estén cumpliendo con estándares de calidad, si bien existen entes reguladores que verifican la calidad del servicio para las zonas urbanas, en las zonas rurales donde se encuentra la mayor cantidad de inversión no existe entidad con tal alcance.

Algunos esfuerzo a través del MVCS para asegurar la operación y mantenimiento de los proyecto se vieron reflejados en lo establecido por la Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA en la que se obliga que los expedientes técnicos tengan incluido partidas presupuestarias y contar con una organización que garanticen la sostenibilidad del proyecto. Estas partidas si

bien son exigidas para el financiamiento del proyecto la supervisión y correcto mantenimiento de la infraestructura no se encuentran a cargo del Programa, imposibilitando que el fin último de la visión se cumpla.

Al igual que lo establecido en el Informe Final del Programa Agua Para Todos, se puede desprender que el objetivo del Programa se basa únicamente en aspectos de infraestructura, no se desarrolla como un Programa sino más como un fondo, no cuenta con información que le permita verificar a nivel nacional la priorización de proyectos o el desabastecimiento de servicios por región, de esta manera no se percata de todas las variables necesarias que permitan cumplir con su visión.

Si bien el Programa tuvo una gran cantidad de proyectos financiados no todos concluyeron mostrando una vez que algunas de las etapas en el proceso de financiamiento se vieron forzadas por poderes políticos que presionaban sin conocimiento técnico la ejecución del proyecto, teniendo como resultado obras paralizadas, por lo que resulta necesario el siguiente análisis.

Un análisis de las obras paralizadas

Las obras paralizadas reflejan un sistema de transferencia que nunca se pensó que el ciudadano tenga agua, porque no fue el objetivo para que exista voluntad política había voluntad para transferir recursos.

En la creación del Programa, se transfiere una cantidad de proyectos que fueron ejecutados por el Programa Agua Para Todos en los años de 2006 al 2012, entre estos se encuentra 151 obras paralizadas las cuales no cuentan

con informe situacional, si bien en el Manual de Operaciones del PNSU se establece que la Unidad de Monitoreo y Control es la encargada de realizar la evaluación de los proyectos paralizados, según lo establecido en Decreto Supremo N° 015-2013-VIVIENDA de fecha 29 de noviembre de 2013, se aprueba el reglamento de la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento en el cual se autoriza al Ministerio poder intervenir en proyectos con más de un año de paralización en este conjunto se encuentran 54 obras, y mediante Resolución Directoral N° 075-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0 de fecha 18 de diciembre de 2014, se aprueba la directiva “Lineamientos para la evaluación e intervención de las obras de agua y saneamiento paralizadas, financiadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento” con la finalidad de “Garantizar una adecuada y oportuna intervención de las obras paralizadas para asegurar su culminación y operación en favor de la población beneficiaria”³¹

Los primeros resultados de esta oficina son los informes de diagnóstico de las obras paralizadas, los cuales a partir de un estado situacional y conocimiento de causa, emiten a la unidad ejecutora correspondiente las recomendaciones del caso, en el año 2014 se visitaron 60 obras paralizadas que corresponde el 88.24%³² del universo que el equipo tiene destinado atender.

³¹ Directiva N° 006-2014/VIVIENDA/VMCS/PNSU/1.0

³² Memoria Anual PNSU - 2014

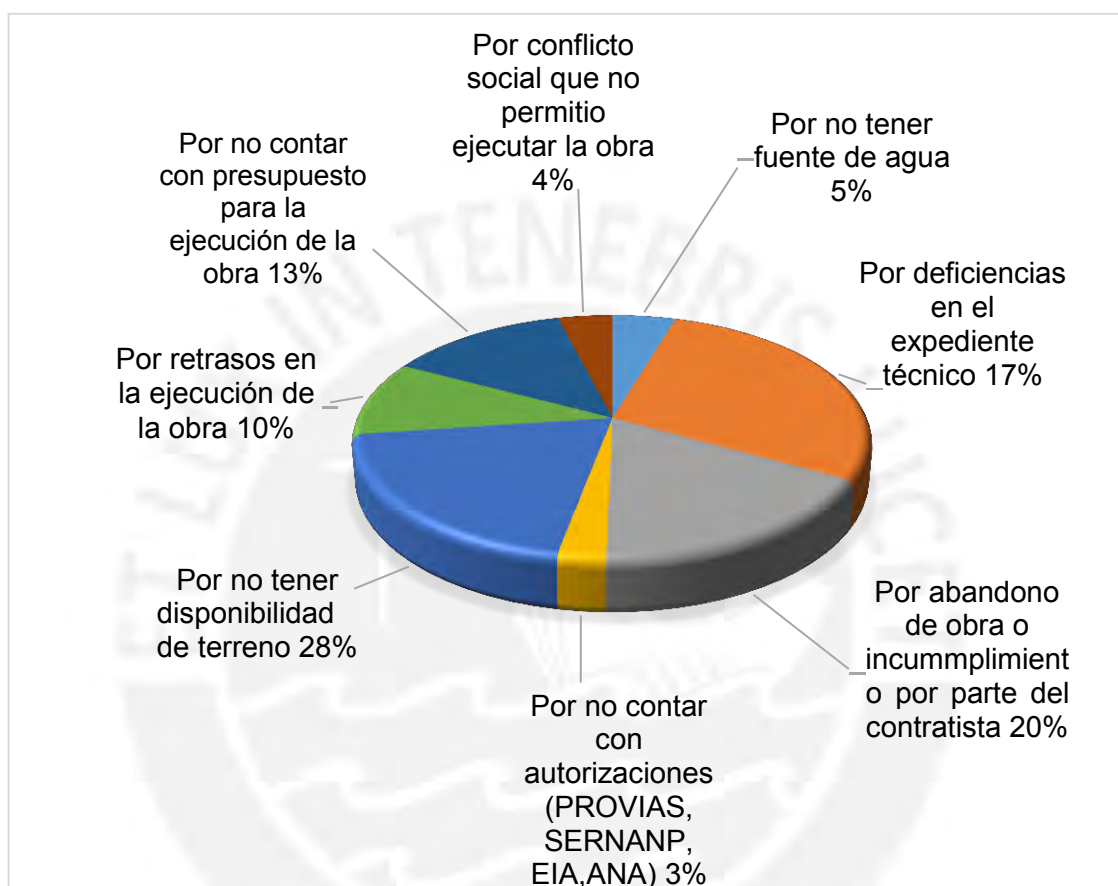
Continuando con las funciones del área, la Memoria Anual 2015 - PNSU, señala que al finalizar el año el área técnica atiende 121 obras paralizadas las cuales representan un costo de inversión de S/. 1 242 095 987.00 y un monto transferido de S/. 933 031 678.00. Es así que el área da a conocer que las unidades ejecutoras no cuentan con recursos humano y presupuestales para atender la elaboración de saldos de obra, liquidación de obras y en muchos casos adquisición de terrenos. Si bien las unidades ejecutoras cuentan con problemas de recursos el Programa no puede financiar estos estudios ni brindar recursos económicos a las unidades ejecutoras debido a que el tiempo de esto supondría periodos muy largos, así por ejemplo el financiamiento de corte de obra se financiaría este año y el próximo año el expediente técnico, esto debido a que como se mencionó las transferencias presupuestarias se realizan anualmente hasta el segundo trimestre de cada año, pero si los gobiernos subnacionales realizan con su presupuesto esto se puede dar a cualquier periodo del año.

Entre las deficiencias que presenta el área técnica es la insuficiencia del personal especializado para atender la totalidad de proyectos designados así como también las limitaciones de infraestructura del Programa para abarcar el personal requerido.

De la información brindada por el Programa en las capacitaciones a nivel nacional se desprende el siguiente gráfico.

Ilustración 3

Causas específicas de las obras paralizadas del Programa Nacional de Saneamiento Urbano



Fuente: PNSU - Taller realizado el 25 y 26 de febrero – 2016.

En resumen según la información del Programa se puede agrupar las causas antes mencionadas de la siguiente manera;

- Por deficiencia en la calidad del expediente técnico: 53%
- Incumplimiento contractual de parte del contratista: 30%
- Inadecuada gestión administrativa de las UE: 13%
- Por conflicto social: 4%

Así a manera de identificar las causas específicas el equipo técnico se presenta el siguiente tabla.

Tabla 6

Causas específicas de la paralización de proyectos

Descripción	Causas Específicas	N° de Obras	Porcentaje
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 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%
TOTAL		151	100%

Fuente: PNSU - Taller realizado el 25 y 26 de febrero - 2016

Como se puede observar el porcentaje mayor se encuentra en las deficiencias en la calidad del expediente técnico, ahora, según la información brindada a los funcionarios entrevistados, la responsabilidad de los motivos por esta paralización corresponde a la unidad ejecutora debido a que son ellos quienes presentan el expediente a nivel de ejecución de obra y la labor del Programa es únicamente revisar el contenido pero no la calidad, como lo alega un entrevistado:

“...Lo que hace el Programa del 2006 hasta el 2012 el Programa daba a simple requerimiento con su resolución el financiamiento de la ejecución de la obra y su supervisión, posterior a esa fecha se propuso al menos ver el contenido mínimo que contenía el expediente pero eso no es una revisión eso es ver el contenido que tiene pero la calidad del contenido y de ese expediente eso no lo podemos garantizar acá en el escritorio el contenido del expediente y la calidad eso va de la mano con la verificación en campo, que es lo que tengo en campo si lo que tengo en campo está proyectado en plano y sobre todos los saneamiento del terreno de las autorizaciones de todo ello forma parte del expediente técnico...”

Sin embargo, al entendimiento del entrevistado, el Programa comete un grave error al proceder con la firma de convenios condicionados que en la

mayoría de casos recae en obras paralizadas y pérdidas grandes para el Estado.

El área técnica de obras paralizadas presenta tres principales dificultades en la reanudación de los proyectos; primero conseguir el terreno, una vez que la sociedad toma conocimiento de la intención de reactivar el proyecto aprovecha la ocasión para sobre valorar el precio de los predios de tal manera que resulta injustificable su adquisición, segundo los problemas sociales, cuando las poblaciones se niegan a compartir el agua de tratarse que la fuente de agua se encuentre en otra localidad a la beneficiada y tercero que la fuente de agua se haya secado, el buscar nuevas fuentes de agua muchas veces implica un gran costo, de no existir otra cercana al proyecto, debido a que se tendría que perforar pozos para verificar la existencia de agua y el perforar ya implica un costo considerable.

3.2 Autonomía del logro de objetivos del Programa a partir de los periodos de organización

Según lo establecido en el Manual de Operaciones del PNSU aprobado mediante Resolución Ministerial N° 231-2012-VIVIENDA, el objetivo general del PNSU es:

“Mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano, a fin de mejorar la calidad de vida, al influir en la mejora de la salud y de la nutrición de la población urbana”

Y como objetivos específicos señala tres;

- a) Diseñar, formular, coordinar, gestionar, administrar, ejecutar y evaluar programas y proyectos en saneamiento para la población urbana del país, financiados con recursos públicos.
- b) Contribuir a la sostenibilidad de los servicios de saneamiento para la población urbana del país.
- c) Coordinar con los gobiernos regionales, gobiernos locales y entidades públicas y privadas las acciones de apoyo al desarrollo de programas y proyectos en saneamiento para la población urbana del país.

En primer lugar como se explicó anteriormente el Programa depende de una serie de normativas que recaen en su alcance y responsabilidades pero en el procedimiento de transferencias de recursos se puede apreciar que también dependen de una serie de presiones políticas, en el primer periodo estas eran impuestas por la DNS quien en la práctica priorizaba los proyectos a ser financiados, en el segundo periodo de la alta dirección del MVCS vale decir despacho ministerial, gabinete de asesores, congreso, etc, en el tercer periodo gracias a establecer un proceso de financiamiento respaldado por una normativa el Programa paso a tener mayor autonomía en su toma de decisiones así también la creación del Equipo de Sistemas y Tecnologías de Información, genera una serie de plataformas virtuales independientes a las utilizadas por el MVCS.

Es así que con los cambios de organización el Programa logra una mayor autonomía lo que permite que se optimice el trabajo y se realice un análisis técnico en la toma de decisiones más que un análisis político, de esta manera se limita los intereses políticos y las acciones del Programa se encuentran dentro de lo establecido por normativas, es así que la evolución de los niveles de organización tiene como resultado la autonomía de las agencias estatales, es decir sin influencia de actores políticos esto puede generar una capacidad de gobernar (Lapuente, 2011).

En segundo lugar el Programa para atender sus objetivos y según lo establecido en sus funciones transfiere presupuesto a las unidades ejecutoras por medio de un procedimiento, que si bien cambio de metodología durante el periodo de estudio, se da inicio con la solicitud y presentación de un estudio, la aprobación del Programa, la transferencia presupuestaria y la ejecución de la obra.

Si bien el Programa tiene la capacidad de verificar los proyectos que puedan ser financiados la veracidad de la documentación presentada no puede ser verificada en su totalidad por lo que los documentos se consideran verídicos, es así que sobre eso se evalúa el estudio, el Programa no cuenta con ningún medio de verificación es decir se otorga de buena fe el presupuesto, ahora una vez financiado la ejecución del proyecto escapa totalmente del control del Programa debido a la superficialidad de monitoreo desde el procesos de selección para la ejecución de obra.

El Programa no cuenta con recursos normativos que puedan influir en la gestión de las municipalidades a fin de garantizar la correcta ejecución de

proyectos, tan solo las cláusulas establecidas en el convenio de transferencia los cuales advierten que las unidades ejecutoras se deberán regir a los sistemas de contrataciones del estado y el sistema de inversión pública, de esta manera también se exige remitir información para el monitoreo de proyectos, pero como se vio anteriormente el no cumplimiento de estas cláusulas si bien corresponden a un corte y liquidación técnico - financiera, resulta un esfuerzo contradictorio al objetivo de financiar el proyecto, por lo que según los entrevistados existe proyectos que se inauguran sin tener las autorizaciones correspondientes del expediente técnico.

En este sentido el único medio por el cual el Programa busca intervenir en las unidades ejecutoras es la capacitación, para lo cual creo el Área Técnica para fortalecimiento de capacidades de la Unidad de Estudios mediante la Resolución Directoral N° 010-2016- VIVIENDA con fecha 26 de mayo de 2015, el cual brinda ayuda técnica en la elaboración de expedientes técnicos para evitar retrasos en el levantamiento de observaciones y problemas en la ejecución de proyectos, el equipo brindo talleres en ocho regiones del país el año 2016, teniendo como principales actores a funcionarios y consultores de municipalidades, aún no se puede estimar el impacto que tuvieron estos talleres.

Ahora si bien la presente investigación se limita a analizar el PNSU, un estudio detallado sobre la capacidad de las unidades ejecutoras al momento de ejecutar obras nos podría dar un alcance dificultad que presenta el Programa con el logro de sus objetivos, aun así según las investigaciones realizadas se

puede tener un acercamiento a estas causas como lo citado en el siguiente cuadro:

Tabla 7

Causas de paralización de proyectos en el Perú

	Etapa	Tipo de deficiencia	Defecto	Atribuible	Consecuencia	
Causas	Preinversión o diseño del proyecto	Deficiencia del Expediente Técnico	Por incongruencias en las especificaciones técnicas de algunos componentes de la obra	Identificable por el personal de la Entidad	Demora o paralización de la ejecución	
			Falta de aprobación de viabilidad	Identificable por el personal de la Entidad	Paralización	
			Ausencia de estudios topográficos sobre la zona	Identificable por el personal de la Entidad	Paralización de la obra y algunas veces imposibilidad de continuar con ejecución	
			Omisiones respecto a los metrados que luego inciden en la variación del presupuesto declarado viable.	Identificable por el personal de la Entidad	Aumento de presupuesto, paralización y/o demora.	
	Etapa de inversión o Ejecución del Proyecto	Incumplimiento en la ejecución de la obra por parte del Contratista	Plazos	Atribuible al Contratista	Demora en la ejecución	
			Especificaciones Técnicas del Expediente	Identificable por el personal de la Entidad	Demoras en la ejecución	
			Abandono de Obra	Atribuible al Contratista	Paralización	
	En cualquiera de las etapas	Incumplimiento de obligaciones por parte de la Entidad	Inadecuada supervisión de la ejecución del Proyecto	Identificable por el personal de la Entidad	Mayores gastos en la ejecución por ampliaciones presupuestales o plazos de manera injustificada	
			Dilación en los procesos o falta de autorizaciones.			
			Ejecución física se inicia sin las autorizaciones y certificaciones respectivas (certificación ambiental, licencia de uso de agua, autorización de vertimiento de aguas residuales, etc.)			Paralización de la obra y algunas veces imposibilidad de continuar con ejecución
			Obtención de los planos de los servicios básicos para la ejecución de los trabajos, aprobación del cambio de especificaciones técnicas, adicionales y deductivos, retrasos en los trámites para la obtención de factibilidad, elaboración de un nuevo expediente técnico para la culminación de la obra, retrasos en los procesos de licitación, negativa a transferir formalmente la obra para su operación y mantenimiento, etc.			Demora o paralización de la ejecución

Fuente: Milagritos Caro, 2016 “Impacto de la política de descentralización en la gestión del agua potable en el Perú” basado en el ID 170 de la Defensoría del Pueblo “El Derecho Humano al Agua y Saneamiento”

De la misma manera la investigación realizada por Caro (2016), cita que la responsabilidad de ejecución de la obra se evitaría si el personal a cargo de las unidades ejecutoras hubiera desempeñado sus funciones de manera diligente, es así que el del Informe ID 170 “El Derecho Humano al Agua y Saneamiento” la Defensoría del Pueblo da a conocer que las municipalidades afrontan problemas con contratar personal calificado en supervisión de obras públicas.

Es preciso mencionar que según el informe del Contralor General de la República a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República del año 2014, señala que el 78% de las entidades públicas a nivel nacional no tiene implementado el Órgano de Control Institucional – OCI por lo que no puede ejercer ningún tipo de fiscalización, aun así donde existe un OCI implementado el recorte presupuestal del mismo no permite contratar personal adecuado para controlar la ejecución de obras, de esta manera resulta imposible el cumplimiento de normas.

El problema identificado de muchas maneras pasa a ser el presupuesto que maneja la municipalidad, los entrevistados comentaron casos en los que existe un solo profesional por municipio, entonces llevar un proceso de contratación y supervisión resulta ser un trabajo casi imposible para las unidades ejecutoras más alejadas del país

“...hay un tema de capacidad ejecutora y eso pasa con el presupuesto que manejan y en ese aspecto se tendría que atacar por que la calidad de expediente técnicos está relacionada con el presupuesto que manejan si bien es cierto la capacidad de sus operadores pero en gran medida es el presupuesto que manejan, con dinero al final se consigue todo se contrata al mejor ejecutor, y en ese aspecto hay cosas que trabajar en cómo fortalecer a las unidades ejecutoras no solo del punto de vista académico administrativo orientativo porque palabras van palabras vienen pero al final es con el dinero con lo que se solucionan las cosas..”

Es así que las municipalidades se dejan llevar por empresas consultoras, que en muchos casos son las que elaboran el expediente técnico, que llevan a cabo el proceso para que se declaren ganadoras y ejecuten la obra, esto sumado a la limitada capacidad de la Unidad de Monitoreo y Control, así como lo cita un entrevistado;

“...son muy poca cantidad de técnicos que existen para poder dar un seguimiento in-situ de la ampliación y ejecución de las obras en algunos casos cuando se han ido a inauguraciones de obras se había visitado una o inclusive esa una esa primera vez que se visitaba era cuando se estaba haciendo la inauguración de la obra eso no puede

sucedier, cuanto mínimo debería haber por lo menos dos visitas de campo antes de hacer la inauguración de la obra o la liquidación...”

Entonces este conjunto de variables de tener una unidad ejecutora con problemas presupuestales que recaen en su capacidad técnica, proyectos financiados con condicionamiento y un proceso de monitoreo limitado, genera que en muchos casos la ejecución de obras que financia el Programa se encuentre en total dependencia o a suerte de las unidades ejecutoras.



CONCLUSIONES

4.1 Respecto a las hipótesis planteadas

A la luz de todo lo señalado en relación a las hipótesis podemos afirmar lo siguiente:

La hipótesis uno se valida debido a que se pueden distinguir claramente tres tipos de organización los cuales se encuentran marcados por cambios normativos, el primer periodo el cual se denomina Periodo de continuidad de Agua para Todos, es un espacio donde la organización continua con los procedimientos del mencionado Programa, este periodo es corto, abarca un promedio de seis meses, y termina con la aprobación del manual de operaciones del PNSU, a partir de este momento se denomina el periodo de Implementación del Programa, es a partir de este momento donde se manejan procedimientos propios del Programa con un nuevo organigrama y la creación de unidades orgánicas con diferentes funciones, estos dos periodos tienen características de una administración pública pues el personal se dedica al cumplimiento de funciones, el Programa se ve limitado a 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.

El punto final del segundo periodo se da con la creación de la oficina de obras paralizadas, momento en el cual el Programa crea una serie de

herramientas normativas que permite establecer procedimientos y es gracias a esto que se logra la homologación del proceso de financiamiento de proyecto del Programa bajo los estándares establecidos por la certificación ISO 9001-2015. Es en este último periodo donde se establece una gestión basada en procesos y con ello una serie de parámetros de atención a los administrados, generando indicadores de eficacia. Este tercer periodo mantiene algunas características de la administración pública pero también de la Nueva Gestión Pública.

Con relación a la segunda hipótesis esta se valida, como se demostró en los capítulos anteriores la capacidad administrativa se encuentra en constante evolución, sin embargo no logran a cumplir todas las demandas propias de la visión del Programa, en el primer periodo se presenta una organización con dificultades en manejo de personal debido a la alta rotación de los profesionales encargados de la revisión y emisión de la opinión favorable del financiamiento de los proyectos, de la misma manera en el segundo periodo la organización no presenta un sistema de gestión enfocado a los servicios sino un sistema en la que el personal cumple funciones de acuerdo a su cargo.

Es así que en el tercer periodo de organización se establece una gestión basada en la atención de los servicios donde se implementan herramientas normativas que permite definir procedimientos, esto a su vez sumado a una serie de capacitaciones permite un mayor desarrollo de las capacidades administrativas del Programa. Se observa también en todos los periodos del Programa que no existe un procedimiento de reclutamiento de personal, pues como informaron los entrevistados el personal que labora en el Programa son

personas invitadas por el mismo de esta manera se elimina todo nivel de competencia para ocupar un puesto.

Por otro lado el desarrollo de las capacidades políticas evaluado como sugiere la teoría desde un análisis macro y micro (Lattuada y Nogueira), en todo el periodo de estudio la política de saneamiento se encuentra planteado por el Plan Nacional de Saneamiento del 2006 al 2015, establecido mediante el gobierno central, en el cual se plantea cerrar las coberturas de agua y saneamiento mediante la inversión en infraestructura y sostenibilidad de las mismas, en el caso de estudio entonces se puede definir las políticas internas del Programa como las encargadas del análisis macro bajo este entendimiento, en el primer periodo la priorización de proyectos se encuentra establecida mediante la Resolución Ministerial N° 693-2008/VIVIENDA normativa la cual define los criterios de priorización de los proyectos, si bien existe esta normativa la presión de la Dirección Nacional de Saneamiento al Programa influye en la priorización de los proyectos, teniendo así una normativa que se adecua a los establecido por la DNS y no cumple el fin de la misma. Posteriormente en el segundo periodo no se establecieron normativas desde el Ministerio para la priorización de los proyectos es decir se debía evaluar los proyectos según el orden cronológico de los mismos lo que al igual que en el periodo anterior esto se ve afectado por presiones políticas donde se creó una práctica informal donde los representantes de los gobiernos subnacionales acudían a actores políticos para presionar el financiamiento de los proyectos, esta presión se veía se reflejaba en los profesionales revisores los cuales al no contar con contratos laborales permanentes sino bajo el régimen CAS se veían

forzados muchas veces a opinar favorablemente sobre el financiamiento de un proyecto así este no cuente con los requisitos técnicos suficientes.

En estos dos periodos el intercambio de información con los gobiernos subnacionales se encontraba limitado pues la capacidad de respuesta del Programa frente a las solicitudes de financiamiento estaba caracterizado como ineficiente existía una gran cantidad de proyectos que ingresaban al Programa que nunca se revisaban y pasaban a ser archivados hasta esperar ordenes de su revisión.

Ahora, en el periodo de modernización se publica la Resolución Ministerial N° 270-2014-VIVIENDA en la cual se establece criterios de admisibilidad y elegibilidad esta normativa se encuentra respaldada con una directiva interna del Programa, esto permitió que se bloquearan las presiones políticas descritas en el párrafo anterior, pues el cumplimiento de los requisitos mínimos de los proyectos establecidos en la directiva sirvió como instrumento para que los evaluadores no puedan ser sometidos a presiones políticas que se encontraban por encima del manejo del Programa, de esta manera desde la Dirección Ejecutiva se impulsó una organización basada en procesos la cual a su vez permitió establecer tiempos de respuesta en atención a las solicitudes de financiamiento lo que mejoro la comunicación con los gobiernos subnacionales y un intercambio de información fluido.

Finalmente en referencia a la tercera hipótesis, como se demostró en los capítulos anteriores 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 otra parte el Programa estableció en su mapa de procesos aprobado dentro del tercer periodo de organización a las unidades ejecutoras como clientes final, de esta manera se respalda lo mencionado en el párrafo anterior, es decir existió una gran intención política de transferencia pero no de brindar un adecuado servicio. Por lo antes expuesto esta última hipótesis se valida.

4.2 Respecto a otras conclusiones a partir de la investigación

De los hallazgos y análisis de la investigación podemos considerar también las siguientes conclusiones:

- El cumplimiento de objetivos del PNSU presenta una alta dependencia, se deja a cargo de la capacidad de las unidades ejecutoras las cuales afrontan problemas al momento de elaborar los proyectos y ejecutar las obras, a lo que el Programa no demostró tener control en ninguno de los periodos de estudio.

- Existe una gran presión política, respaldado por una presión social, para lograr el financiamiento de proyectos esto origino que muchos proyectos sean priorizados de esta manera, posteriormente se convirtió en una manera adoptada por los representantes de las unidades ejecutoras para lograr el financiamiento, esto se vio limitado al establecer procesos para el financiamiento de proyectos con el uso de recursos normativos considerando el aspecto técnico de los proyectos.
- El PNSU es manejado como un fondo presupuestal, debido a que no cuenta con información sobre la gestión de agua en el país, su actividad principal se basa en el de financiar proyectos.
- Como tema a investigar pendiente podemos identificar el estudio de las capacidades de los gobiernos subnacionales para ejecutar obras, los problemas que afronta en el manejo de presupuesto de transferencia por parte del gobierno central, ¿Tienen personal competente? ¿Se cumple la normativa que rige la ejecución de obras públicas? ¿Qué intereses políticos y personales existen detrás de la ejecución de una obra?

De la misma manera un tema pendiente de estudio es la correlación entre mejores niveles de comunicación y mejora de capacidades de las unidades ejecutoras, el difundir las normas que el Programa utilizaba generó que los gobiernos subnacionales mejoren la elaboración de sus expedientes dejando de lado muchas veces la idea de que estos carecen de capacidad técnica.

BIBLIOGRAFIA

ALTMAN, David y Juan Pablo LUNA

2013 “Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto”. Revista de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Volumen 32, N° 3, pp. 521-543

ALFAGEME, Maria y María GUABLOCHE

1998 “Estado, gasto público y desarrollo de las capacidades: Una aproximación” Revista de Estudios Económicos del Banco Central de Reservas del Perú, N° 2.

ALONSO, Guillermo

2007 “Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad”.

Ponencia ante el Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública. Panel: Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Buenos Aires, 22 al 25 de agosto de 2007.

ALVAREZ, Lucia, Erasmo ARRIETA, Adriana ESPITIA y Juan SANCHEZ

2010 “Alcaldías con gestión pública eficaz, eficiente y efectiva planeada desde la campaña política” Revista de Análisis Político de la Universidad Nacional de Colombia, Volumen 23, N° 69, pp. 58-65.

ARAOZ, Mercedes y Roberto URRUNAGA

1996 Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central, Lima: Universidad del Pacífico.

ARNAO, Raymundo

2011 La eficiencia en la gestión pública: El caso de la gestión de la inversión de la inversión pública en el Perú, Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae.

BANCO MUNDIAL

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

BANCO MUNDIAL

2013 Revisión del gasto público descentralización de los servicios de agua y saneamiento, Honduras, Banco Mundial.

BAKKER, Karen

2003 Good governance in restructuring water supply: A handbook. Federation of Canadian Municipalities & Program on Water Issues. Ottawa.

<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.199.4327&rep=rep1&type=pdf>

BAKKER, Karen, Kathryn FURLONG y Cristina COOK

2003 Good Governance for Water Conservation: A Primer, UBC Program on Water Governance, Ottawa, UBC Program on Water Governance

BARZELAY, Michael

1998 Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública, México DF, Fondo de Cultura Económica

BARZELAY, Michael

2002 “La nueva gestión pública, Una investigación al diálogo globalizado”
Revista Chilena de Administración Pública, Volumen 1, N° 2, pp. 22-28.

CABRERA, Enrique

2005 “Acción municipal y desarrollo local ¿Cuáles son las claves del éxito?”
Revista sobre Desarrollo Humano - PNUD, N° 18.

CARDENAS, Mauricio

2015 “Capacidad estatal en América Latina” en Capacidades estatales Diez textos fundamentales, Buenos Aires, CAF, pp. 59-107.

CARO, Milagritos

2016 Impacto de la política de descentralización en la gestión del agua potable en el Perú. Tesis de maestría en Gobierno y Administración Pública, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

CHICA, Sergio

2011 “Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública” Revista Administración & Desarrollo, Volumen 53 pp. 57-74

CROZIER, Michel

1997 “La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública” Revista del CLAD Reforma y Democracia, Volumen N° 7.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2015 Informe Defensorial N° 170: “El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso”, Lima.

DEL VALLE ASIS, Inés, Sofía DEVALLE y Daniel PARISI

2013 “Agua y saneamiento en la República Argentina. Un estudio para evaluar la eficiencia del gasto en agua y saneamiento a distintos niveles jurisdiccionales” En <http://blogs.eco.unc.edu.ar>. Consulta: 20 de diciembre de 2016.

<http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/t461.pdf>

DOMINGUEZ, Judith

2010 “El acceso al agua y saneamiento: Un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz” Revista Gestión y Política Pública, Volumen XIX, N° 2, pp. 311-350

DUQUE, Naidú

2012 “Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca” Cuaderno de Administración, Volumen 28, N° 47, pp. 11-24

ECHEBARRÍA, Koldo

2006 “Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas” revista del CLAD Reforma y Democracia, Volumen 1, N° 34, pp. 1-11

FERNANDEZ, Victor, María GÜEMES, Juan Pablo MAGNIN y José Ignacio VIGIL

2008 “Capacidades estatales y desarrollo regional, realidades y desafíos para América Latina” Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 8, núm. 10, pp. 177-182.

HERRERA Pedro y Ramiro MALAGA

2007 “Indicadores de desempeño y análisis de eficiencia de los municipios peruanos: Una aproximación no paramétrica en un contexto de descentralización”, CIES. Consulta: 10 de diciembre de 2016.

<http://old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/descentralizacion/descentralizacion-indicadores-de-desempeno-y-analisis-de-eficiencia-de-los-municipios-peruanos.pdf>

HERRERA Pedro y Ramiro MALAGA

2009 “Indicadores de desempeño y análisis de eficiencia de los municipios peruanos: Una aproximación no paramétrica en un contexto de descentralización”, CIES. Consulta: 10 de diciembre de 2016.

<http://old.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/descentralizacion/descentralizacion-indicadores-de-desempeno-y-analisis-de-eficiencia-de-los-municipios-peruanos.pdf>

ISUANI, Fernando

2015 “Las capacidades estatales” en Pontificia Universidad Católica del Perú. VI Seminario de reforma del Estado Gestión Pública: Balance y Perspectivas, Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 23-61

KOOIMAN, Jan

2004 “Gobernar en gobernanza”, Revista Instituciones y desarrollo, Volumen N° 01, N° 16, pp. 57-81

KURTZ, Marcus

2013 Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order, Ohio, Cambridge University Press.

LAPUENTE, Victor

2010 “El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas” Revista Documentación Administrativa, N° 286-287, pp. 113.131

LATTUADA, Mario y María Elena NOGUEIRA

2011 “Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)”, Estudios Rurales, Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural, Volumen 1, N° 1, pp. 30-54

LOSADA Carlos

1999 ¿De burócratas a gerentes?, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

MARTINEZ, Roberto

2002 “La institucionalidad y gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública?” Aportes para el debate, Volumen 1, N° 1, pp. 53-68.

MAZZUCA, Sebastián

2012 “Legitimidad, autonomía y capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado” Revista de Ciencia Política, volumen 32, N° 3, pp. 545-560

MINISTERIO DE SALUD DEL GOBIERNO DE ARGENTINA

2013 Evaluación de las capacidades administrativas generadas a partir de la implementación del Plan Nacer, Buenos Aires.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2009 Evaluación Independiente del Programa Agua para Todos, Lima.

MIZRAHI, Yemile

2004, Capacity enhancement indicators, Washington, DC, World Bank Institute.

MONSIVAÍS, Alejandro

2013 “La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático”. Revista de Estudios Sociales, N° 47, pp. 25-38.

OBLITAS, Lidia

2010 “Servicio de agua potable y saneamiento en el Perú: beneficios potenciales y determinantes de éxito”, Biblioteca Asocam, consulta 2 de febrero de 2017.

<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/documentos-ii-curso-taller-evaluacion-de-politicas-publicas-en-montevideo-2010/construyendo-capacidad-institucional-en-america-latina>

OSPINA, Sonia

2002 Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora, Wagner School Of Public Service New York University, 2002.

PAN SUK, Kim

2007 “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, Gestión y Política Pública, volumen XVI, N° 2, pp. 511-537.

REPETTO, Fabián

2004 Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina, Consulta 28 de diciembre de 2016.

[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatad%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%20tica%20Social%20en%20Am%20rica%20Latina%20\(I-52\).pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/1173/Capacidad%20Estatad%20requisito%20para%20el%20mejoramiento%20de%20la%20Pol%20tica%20Social%20en%20Am%20rica%20Latina%20(I-52).pdf?sequence=1)

RODRIGUEZ, Ana L.

2004 Capacidades estatales: Reflexiones en torno a un programa de investigación. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ROJAS, María Fátima Azeret

2015 Una lectura a las capacidades estatales desde limitaciones burocráticas para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM. Tesis de maestría en Ciencia Política y Gobierno con mención en Gerencia Pública, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

ROSAS, Angélica

2008 “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”. Revista de Política y Cultura, N° 30, pp. 119-134

SCKOPOL, Theda

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

TOBELEM, Alain

1992 “Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS) Operational Manual”. Occasional paper series, N° 9.

TRELLES, Carlos

2009 “El Estado y su dimensión burocrática” en Pontificia Universidad Católica del Perú, Razones burocráticas ¿Cómo hacer eficiente al servidor público peruano?, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú,

VILLORÍA, Manuel

2009 “Sociedad Moderna y Burocracia. El paradigma burocrático y su crisis”, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de administración general.

YAMADA, Gustavo y Ricardo MONTERO

2011 “Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú, Congreso de la República”, Diagnóstico y Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), N° 50

ZEVALLOS, Nicolas

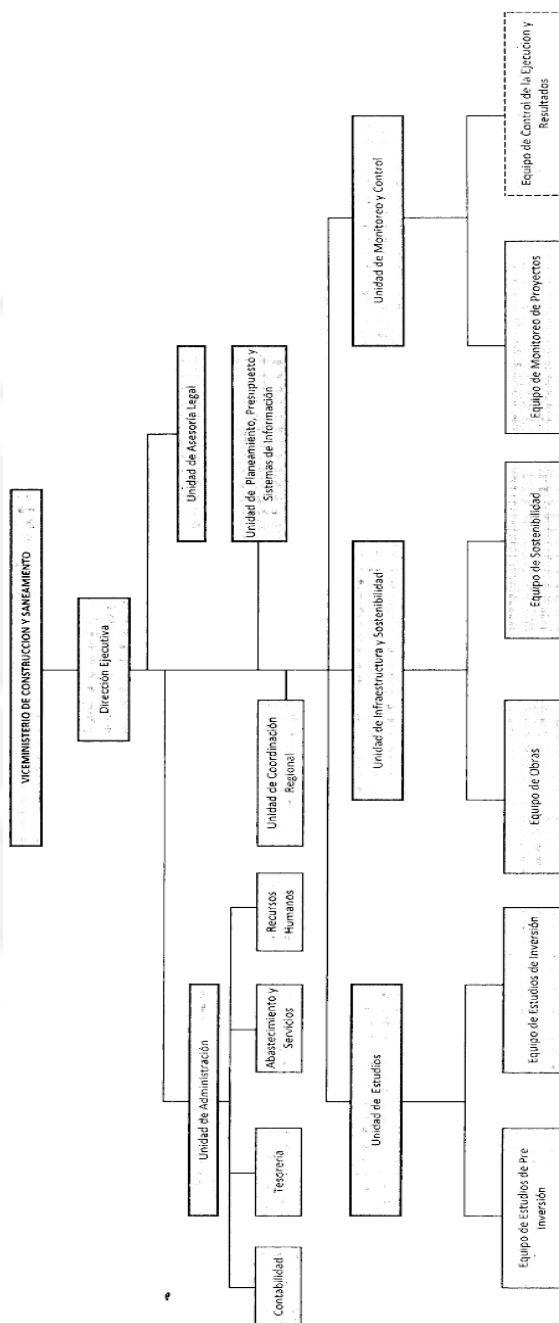
2015 “Capacidades estatales en espacios subnacionales: Una lectura desde las resistencias a la erradicación de hoja de coca en un valle cocalero del Perú”. Lima: viii Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 2015.

ANEXO 01
RELACION DE EPS POR DEPARTAMENTOS

N°	Departamento	EPS	N°	Departamento	EPS
01	Amazonas	CMAPAU	28	Lima	EMAPA HUARAL
02	Amazonas	EMUSAP AMAZONAS	29	Lima	EMAPA CAÑETE
03	Amazonas	EMAPAB	30	Lima	EMAPA CHANCAY
04	Amazonas	EMAPAL	31	Lima	EPS PATIVILCA
05	Ancash	SEDA CHIMBOTE	32	Loreto	EPS LORETO
06	Ancash	EPS CHAVIN	33	Madre de Dios	EMAPAT
07	Apurimac	EMUSAP ABANCAY	34	Moquegua	EPS ILO
08	Apurimac	EMSAP CHANKA	35	Moquegua	EPS MOQUEGUA
09	Arequipa	SEDAPAR	36	Pasco	EMAPA PASCO
10	Cajamarca	EPS SEDACAJ	37	Junín	EPS SELVA CENTRAL
11	Cajamarca	EPS MARAÑON	38	Junín	EPS SIERRA CENTRAL
12	Cusco	EPS SEDACUSCO	39	Junín	EPS MANTARO
13	Cusco	EMPSSAPAL	40	Junín	SEDAM HUANCAYO
14	Cusco	EMAQ	41	Junín	EMSAPA LA OROYA
15	Cusco	EMSAPA CALCA	42	Junín	EMSAPA COBAMBA
16	Huancavelica	SEMAPA HUANCAVELICA	43	Piura	EPS GRAU
17	Huánuco	SEDA HUANUCO	44	Puno	SEDA JULIACA
18	Ica	EMAPICA	45	Puno	EMSA PUNO
19	Ica	EPS SEMAPACH	46	Puno	EMAPA YUNGUYO
20	Ica	EMA PISCO	47	Puno	EPS NOR PUNO
21	Ica	EMAPA VIGSSA	48	Puno	AGUAS DEL ALTIPLANO
22	Ayacucho	EPS AYACUCHO	49	San Martín	EMAPA SAN MARTIN
23	La Libertad	SEDALIB	50	San Martín	EPS MOYOBAMBA
24	Lambayeque	EPSEL	51	Tacna	EPS TACNA
25	Lima	SEDAPAL	52	Tumbes	EMFAPATUMBES
26	Lima	SEMAPA BARRANCA	53	Ucayali	EMAPACOP
27	Lima	EMAPA HUACHO			

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015

ANEXO 02
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL PROGRAMA NACIONAL DE
SANEAMIENTO URBANO



FUENTE: Manual de Operaciones del PNSU aprobado mediante Resolución Ministerial N° 231-2012-VIVIENDA

ANEXO N° 03

Relación de cursos brindados para capacitación del personal 2016

N°	Nombre del Curso	Entidad	Total de horas
01	Calidad en la atención al usuario en la entidad pública	Universidad ESAN	18 horas
02	Charla anticorrupción y ética del ingeniero y arquitecto	PNSU	02 horas
03	Charla normas para el requerimiento , otorgamiento y rendición de cuentas de anticipo de viáticos por comisiones de servicio	PNSU – Equipo de contabilidad	02 horas
04	Curso de SST para los miembros del comité de SST	Pontificia Universidad Católica del Perú	12 horas
05	Curso- taller de portal de transparencia estándar	Universidad San Martín de Porres	02 horas
06	Curso-taller en seguridad y salud en el trabajo para los miembros del comité de seguridad y salud en el trabajo	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	24 horas
07	Gestión de documentos y archivos en las entidades públicas	Universidad Ricardo Palma	24 horas
08	Gestión de las contrataciones del Estado	Pontificia Universidad Católica del Perú	40 horas
09	Interpretación de la norma UNE 93200-carta de servicios	AVANTIA	04 horas
10	Inversión público-privadas, APPS y obras por impuestos	Pontificia Universidad Católica del Perú	24 horas
11	La ética profesional del abogado y	Colegio de abogados	02 horas

	el código de ética de la función pública	de Lima	
12	La ética profesional del economista y el código de ética de la función pública	Colegio de economistas de Lima	02 horas
13	Nuevos procedimientos y operaciones de tesorería 2016 y aspectos relevantes de tributación en el sector público	INDEP – PERÚ	24 horas
14	Procedimiento y ejecución de obras públicas bajo la normativa de las contrataciones del estado	Universidad de lima	21 horas
15	Seminario cierre contable al primer semestre 2016	CAFAE – Ministerio de Economía y Finanzas	16 horas
16	Taller de prevención de hostigamiento sexual laboral	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento	02 horas
17	Normas para la Gestión de los Procesos de Selección en el Régimen de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil	Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento	02 horas

Elaboración propia

Fuente: Programa Nacional de Saneamiento Urbano