



**“INCENTIVOS ECONÓMICOS: ¿CÓMO CONTRIBUYEN CON EL
ACCESO A AGUA SEGURA EN EL ÁMBITO RURAL?”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Gestión Pública**

Presentado por

Sra. Claudia Luccia León Aguilar

Sra. Joselyne Marjorie Lora Meza

Sr. Juan Carlos Mendo Goñi

Asesor: Profesor Flavio Ausejo

2019

Dedicatorias

A Magda y Eduardo, mis padres, por ser mi
inspiración en cada proyecto que emprendo.

Y a toda mi familia, especialmente a Gael, como
muestra de que los problemas son una oportunidad
de aprendizaje.

Claudia León

A mi ángel, Miriam, quien guía cada uno de mis
pasos.

A mi padre, Willy, por su apoyo incondicional.

Y a Wilfredo, quien me motiva a seguir
esforzándome.

Joselyne Lora

A mis padres, Sylvia y Juan, por su infinito amor y
apoyo durante todas las etapas de mi vida.

A mis hermanos y sobrina, por ser una fuente
inagotable de alegría.

A Evelyn, mi compañera de vida, por ser mi mejor
amiga, cómplice y confidente.

Juan Carlos Mendo

Agradecimientos

Agradecemos a nuestro asesor, Flavio Ausejo, por su compromiso y valiosa orientación durante la formulación del presente trabajo; asimismo, a todos los profesionales que nos concedieron una entrevista, por sus importantes aportes.

Resumen ejecutivo

El presente trabajo de investigación se da en un contexto en que el acceso a agua segura es una prioridad. Ello se refleja, a nivel mundial, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, siendo el número 6 garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, y en el Perú, en la Política Nacional de Saneamiento y el Plan Nacional de Saneamiento aprobados por los Decretos Supremos N°s 007-2017-VIVIENDA y 018-2017-VIVIENDA, respectivamente.

Para el cumplimiento de las metas trazadas si bien se requiere realizar inversiones en infraestructura que permitan cerrar la brecha de acceso tanto al servicio de agua potable como alcantarillado, también resulta necesario darle sostenibilidad a la prestación de dichos servicios a través de una adecuada gestión. Para ello, se requiere que tanto los prestadores como las entidades con competencias desarrollen sus capacidades para el ejercicio de sus funciones.

Un caso particular es la condición del servicio de agua potable en el ámbito rural, en el cual, si bien la cobertura del servicio supera el 70%, el porcentaje de hogares con agua segura (principal indicador de calidad del servicio) ha oscilado entre 1% y 2% entre 2012 y 2017.

Frente a dicha situación, en el año 2015 inicia la participación del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), a través del cual los Gobiernos locales acceden a recursos adicionales como resultado del cumplimiento de actividades planteadas por el sector, que para este caso estuvieron enfocadas en fortalecer las áreas técnicas municipales (ATM), dependencias municipales encargadas de realizar las acciones de capacitación, asistencia técnica, supervisión y fiscalización a los prestadores del servicio, que en su gran mayoría son organizaciones comunales (OC) compuestas por los pobladores de la zona. A pesar de este esfuerzo, no se ha podido evidenciar mejoras en el nivel de acceso a agua segura en el ámbito rural.

Por lo expuesto, a través del presente trabajo se efectuó un análisis del PI a fin de determinar por qué su implementación no ha contribuido con el incremento del acceso a agua segura. Para ello, se examinaron aspectos como la clasificación municipal, el diseño de las metas, los criterios de asignación y uso de los recursos transferidos durante el periodo 2015-2017, labor que ha permitido advertir la ausencia de alineación entre algunos aspectos del diseño del PI y el objetivo de mejorar

el acceso a agua segura, así como la falta de desarrollo de capacidades estatales en los Gobiernos locales. Esto nos ha permitido presentar recomendaciones que comprenden: i) una clasificación de municipalidades para el desarrollo de asistencia técnica con criterios de priorización y focalización, ii) una nueva metodología para la asignación de recursos, y iii) la implementación de un sistema de monitoreo y seguimiento del gasto, para velar por que el uso de los recursos responda al objetivo de la política pública.

Índice

Índice de tablas.....	viii
Índice de gráficos	ix
Índice de anexos... ..	x
Capítulo I. Introducción	1
1. Planteamiento del problema.....	1
2. Pregunta de investigación	2
3. Objetivo de la investigación.....	2
4. Hipótesis	2
5. Justificación de la investigación	3
Capítulo II. Metodología	4
1. Tipo de investigación.....	4
2. Métodos de investigación y técnicas de análisis de información.....	4
Capítulo III. Marco teórico	5
1. Gestión y presupuesto por resultados.....	5
1.1 Gestión por resultados.....	5
1.2 Presupuesto por resultados.....	6
1.3 Descentralización	8
1.3.1 Gobierno local.....	8
1.3.2 Descentralización fiscal	9
1.4 Capacidad estatal	12
1.5 Incentivos a la gestión.....	14
1.5.1 Incentivos no económicos a la gestión.....	15
1.5.2 Incentivos económicos a la gestión.....	15
Capítulo IV. Experiencias nacionales de incentivos económicos y no económicos....	17
1. El apoyo presupuestario (AP)	17
2. El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales.....	19
3. Los compromisos de desempeño (CdD).....	20
4. Sello Municipal.....	22
5. Síntesis de la experiencia revisada.....	23

Capítulo V. El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal	
(PI) y Saneamiento Rural.....	25
1. El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)	25
2. Servicios de saneamiento en el ámbito rural.....	27
2.1 De las competencias y funciones	28
2.2 De la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural	29
2.3 El Programa Presupuestal 0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural	31
3. Evaluación del Programa de Incentivos: periodo 2015-2017	33
3.1 Diseño de metas	33
3.1.1 Clasificación de municipalidades 2019	37
3.2 Asignación de recursos en el marco del PI	38
3.3 Uso de los recursos transferidos.....	40
4. El PI y el objetivo de la política pública	45
Capítulo VI. Propuestas de mejora	49
1. Asistencia técnica según capacidades	49
2. De la asignación de recursos para saneamiento rural.....	51
3. Monitoreo del uso de recursos	52
Conclusiones y recomendaciones	53
1. Conclusiones.....	53
2. Recomendaciones	53
Bibliografía.....	55
Anexos.....	63
Notas biográficas.....	72

Índice de tablas

Tabla 1.	Nivel de cobertura de hogares con acceso a agua segura	1
Tabla 2.	Clasificación de municipalidades 2015-2018.....	25
Tabla 3.	Principales funciones de los actores del PI.....	27
Tabla 4.	Clasificación de municipalidades 2019	37
Tabla 5.	Distribución de municipios rurales con la nueva clasificación municipal.....	38
Tabla 6.	Promedios de transferencias de recursos por tipo de municipalidad 2015-2017	40
Tabla 7.	Ejecución de recursos del PI 2016-2018	41

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Transferencias de recursos PI y nivel de acceso a agua segura 2015-2017, por departamento	2
Gráfico 2.	Modelo conceptual para la gestión por resultados.....	5
Gráfico 3.	Pilares del ciclo de gestión	6
Gráfico 4.	Etapas del Programa de Incentivos.....	26
Gráfico 5.	Diseño institucional del sector saneamiento rural	28
Gráfico 6.	Productos y actividades del Programa Presupuestal 0083.....	32
Gráfico 7.	Metas del Programa de Incentivos 2015-2017	35
Gráfico 8.	Comparativo de supervisiones entre municipios que participaron del PI 2015-2017.....	36
Gráfico 9.	Metodología de distribución del FONCOMÚN	39
Gráfico 10.	Uso de recursos del PI en actividades del PP 0083 y OC que realizan la cloración del agua.....	42
Gráfico 11.	Gobiernos locales: financiamiento de actividades del PP 0083	44
Gráfico 12.	Financiamiento del presupuesto de los Gobiernos locales	45
Gráfico 13.	El Programa de Incentivos y las capacidades estatales de los municipios	47
Gráfico 14.	Modalidades de contratación de personal en los municipios distritales del ámbito rural 2017.....	50
Gráfico 15.	Municipios rurales con necesidades de asistencia técnica sobre el PI.....	50

Índice de anexos

Anexo 1.	Entrevistas	64
Anexo 2.	Indicadores vinculados a la gestión de servicios de agua y saneamiento considerados en el Sello Municipal	68
Anexo 3.	Relación de metas y actividades 2015-2018 de las municipalidades con 500 o más viviendas urbanas	69
Anexo 4.	Relación de las metas 2015-2018 de las municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas	70
Anexo 5.	Cumplimiento de metas del PI y recursos transferidos por departamento 2015-2017.....	71

Capítulo I. Introducción

1. Planteamiento del problema

En los últimos años, como resultado de las inversiones ejecutadas por las distintas instancias de Gobierno, la cobertura del servicio de agua potable en el ámbito rural se ha incrementado notablemente (de 40,6% en 2012 a 72,2% en 2017), lo cual no se puede decir respecto al nivel acceso a agua segura –entiéndase por agua segura a aquella en la cual la presencia de cloro residual libre sea mayor o igual a 0,5 mg/L–, que se encuentra entre 1% y 2% en el ámbito rural¹, tal como se muestra en la tabla 1, lo cual representa un panorama desalentador, puesto que el consumo de agua no segura es un factor que se traduce en enfermedades diarreicas agudas (EDA), las cuales repercuten sobre la desnutrición infantil y son una causa importante de mortalidad en la niñez².

Tabla 1. Nivel de cobertura de hogares con acceso a agua segura

	2013	2014	2015	2016	2017
Cobertura de Hogares con Agua Segura	1,68	1,44	1,19	2,2	1,7

Fuente: INEI – ENAPRES 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

El acceso a agua segura es una de las prioridades más urgentes en nuestro país, siendo uno de los motivos por los cuales el gobierno decidió en el año 2014, a través del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), otorgar recursos a los Gobiernos locales por el cumplimiento de actividades asociadas a un mayor acceso a agua segura, a través de la institucionalización y fortalecimiento de las áreas técnicas municipales (ATM), dependencias encargadas de la capacitación, asistencia técnica, supervisión y fiscalización a los prestadores del servicio, que en su gran mayoría son organizaciones comunales (OC) constituidas por los propios pobladores de la zona.

Al respecto, como resultado de su aplicación, por las actividades cumplidas desde el año 2015 hasta el 2017 se ha repartido S/ 148.695.239,20 en lo que respecta a las metas propuestas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), sin que se haya evidenciado mejoras en el nivel de acceso a agua segura.

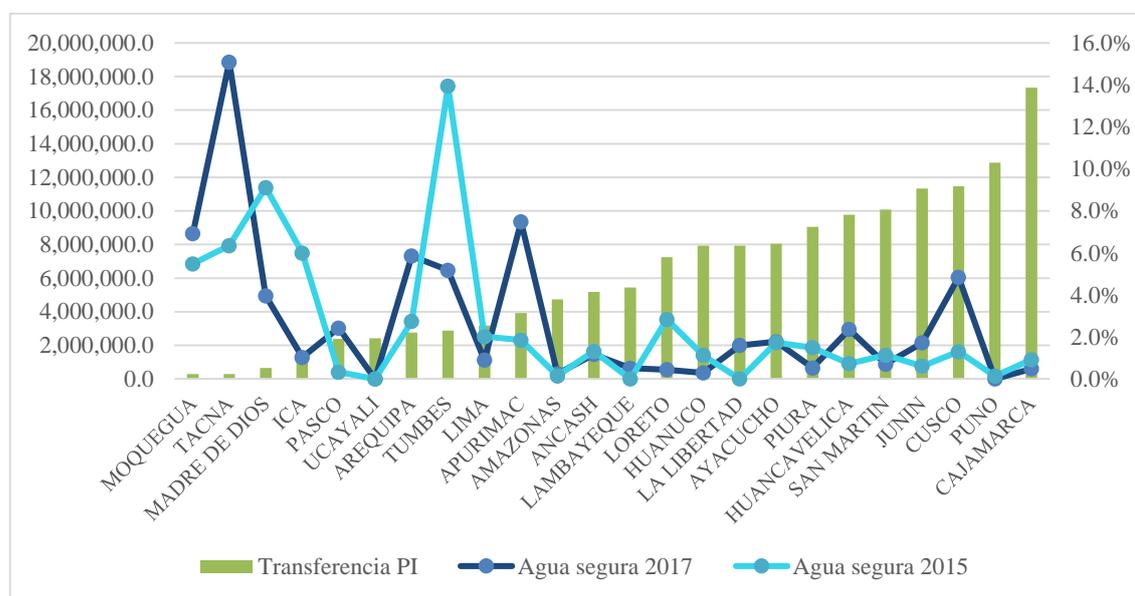
En el Gráfico 1 se puede apreciar, a nivel de departamento, cómo ha variado el nivel de acceso a

¹ Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES.

² INEI (2018). Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico.

agua segura a medida que se recibían los recursos del PI, para el periodo 2015³-2017⁴, lo cual evidencia que en muchos casos el indicador incluso ha bajado.

Gráfico 1. Transferencias de recursos PI y nivel de acceso a agua segura 2015-2017, por departamento



Fuente: MEF (2019), ENAPRES (INEI 2016, 2017, 2018). Elaboración propia 2019.

Por lo expuesto, el problema identificado se plantea como sigue:

Bajo nivel de acceso a agua segura en las localidades rurales que reciben recursos del PI.

2. Pregunta de investigación

¿Por qué los Gobiernos locales que reciben recursos del PI no han contribuido a incrementar el acceso a agua segura en el ámbito rural durante el periodo 2015-2017?

3. Objetivo de la investigación

Examinar por qué el PI no ha contribuido con incrementar el acceso a agua segura en el ámbito rural, a fin de extraer conclusiones y formular recomendaciones.

4. Hipótesis

La hipótesis de la presente investigación es que algunos aspectos del diseño del PI no están asociados a mejorar el nivel de acceso a agua segura en el ámbito rural.

³ Año en que se empezaron a ejecutar actividades vinculadas con saneamiento rural en el PI.

⁴ Último año de análisis de la información de ENAPRES (INEI 2018).

5. Justificación de la investigación

El PI, en su calidad de herramienta del presupuesto por resultados (PpR) tiene entre sus objetivos promover mejoras en la calidad de la prestación de los servicios públicos en el país, para lo cual incentivan a las municipalidades a contribuir con estos fines mediante la mejora continua y sostenible de los servicios que brindan.

Por lo tanto, dado el bajo nivel de acceso a agua segura en el ámbito rural, resulta necesario definir las razones por las cuales el PI no ha contribuido con el objetivo que justificó su intervención.

Asimismo, hemos podido constatar la poca presencia de trabajos de investigación orientados a analizar el PI respecto al sector de saneamiento rural.

Capítulo II. Metodología

1. Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo cualitativo, considerando que se enfoca en describir, procesar e interpretar aspectos sobre el estado actual del nivel de acceso a agua segura en el ámbito rural, así como del diseño actual del PI. Además, utilizando los resultados del mencionado análisis, se plantean conclusiones y recomendaciones, las cuales, mediante un proceso inductivo, podrían ser aplicadas a otros sectores comprendidos en el ámbito del PI, así como a otros programas de incentivos.

Asimismo, cabe precisar que este tipo de investigación tiene como una de sus principales características la flexibilidad, es decir, que durante su ejecución se identificaron factores de importancia que no habían sido considerados en la fase inicial de la investigación, lo que permitió profundizar el conocimiento del objeto de estudio. De la misma forma, esto permitió que se dé una interacción entre los procesos de recolección y análisis de datos, haciendo la investigación más dinámica y adaptable al momento de realizar las conclusiones.

2. Métodos de investigación y técnicas de análisis de información

- **Recolección de datos:** Se han obtenido datos con la finalidad de analizarlos y comprenderlos. Durante el presente proceso, se ha recurrido a la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES del INEI, el “Diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural” llevado a cabo por el MVCS y la Consulta Amigable del MEF, así como diversos estudios y publicaciones. Por otra parte, para la mejor comprensión del objeto de estudio, se ha recurrido a entrevistas con expertos en la materia. Estas entrevistas se caracterizaron por ser no estructuradas, también conocidas como entrevistas abiertas, para las cuales se elaboró una guía general, a partir de la cual, los entrevistados tuvieron la flexibilidad para absolver, en base a su experiencia, los temas previstos en la guía.
- **Análisis de datos:** Que permite organizar y esquematizar grandes bases de datos como la ENAPRES; los datos respecto a la ejecución del gasto, obtenidos de la Consulta Amigable del MEF. Para procesar la data, a fin de extraer la información relevante para la presente investigación, se utilizó el programa Microsoft Excel y el programa IBM SPSS Statistics.

Capítulo III. Marco teórico

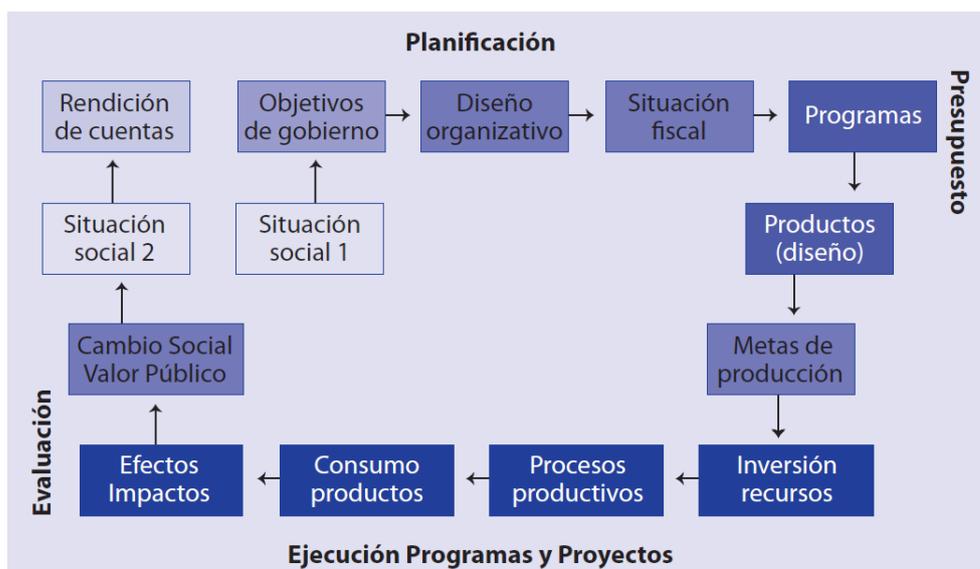
1. Gestión y presupuesto por resultados

1.1 Gestión por resultados

La Mesa Redonda de Resultados en Marrakech en el 2004 definió la gestión por resultados como «una estrategia de gestión centrada en la efectividad del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país. Proporciona un marco coherente para la eficacia del desarrollo en la cual la información del desempeño se usa para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, la gestión de riesgos y la evaluación de los resultados» (Díaz 2012: 6-13).

García López y García Moreno (2010), tomando como referencia el documento “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”, elaborado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (BID y CLAD 2007), desarrollaron un modelo conceptual para la GpR aplicable a la región, que integra los componentes del ciclo de gestión pública necesarios para obtener resultados, distinguiendo cuatro áreas principales: i) planificación, ii) presupuesto y financiamiento, iii) diseño y ejecución de programas y proyectos y iv) monitoreo y evaluación, las cuales deben ser un sistema coherentemente articulado, tal como se muestra en el gráfico 2.

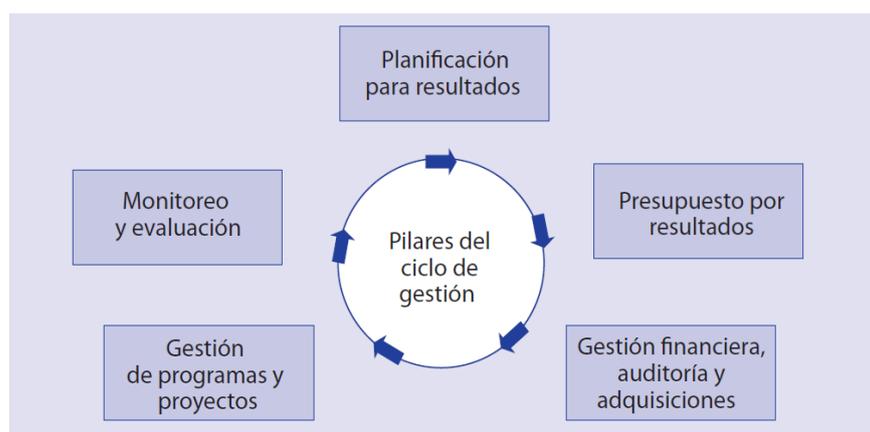
Gráfico 2. Modelo conceptual para la gestión por resultados



Fuente: García López y García Moreno (2010), sobre la base de BID y CLAD (2007).

En línea con lo anterior, el Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Prodev)⁵ diseñó el Sistema de Evaluación Prodev (SEP), con el propósito de analizar la capacidad institucional de los países de la región para implementar una gestión pública basada en resultados. Esto es importante, puesto que el SEP divide al ciclo de gestión en cinco pilares, los cuales son indispensables para que el proceso de creación de valor público esté orientado a lograr resultados. Los indicados pilares se presentan en el gráfico 3.

Gráfico 3. Pilares del ciclo de gestión



Fuente: García López y García Moreno (2010).

Por lo expuesto, entendemos a la GpR como una estrategia de gestión, cuyos elementos o pilares deben funcionar articuladamente y orientados a resultados, para que el impacto de la intervención pueda ser percibido y ser susceptible de medición. Por lo tanto, el presupuesto por resultados (PpR) no debe ser visto como una iniciativa aislada, sino como parte de un conjunto de reformas más amplias, que implica pensar en la GpR en donde el PpR es un componente primordial (Díaz 2012).

1.2 Presupuesto por resultados

Visto lo anterior, y en concordancia con lo expuesto por Robinson y Last (2009), el presupuesto por resultados (PpR) tiene como objetivo mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público mediante la vinculación del financiamiento de las entidades del sector público a los resultados que obtienen, con el uso sistemático de información sobre rendimiento. En ese sentido, luego de un análisis de la literatura internacional sobre el tema, Díaz (2012) indica que hay una serie de modelos de PpR que utilizan diferentes mecanismos para vincular el financiamiento a resultados. Algunos tienen características muy sofisticadas y requieren apoyo de complejos sistemas de gestión pública, mientras que otros se centran más en los fundamentos.

⁵ Programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creado en 2005 con la finalidad de fortalecer la capacidad de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) de los países miembros prestatarios del BID.

En nuestro país, según lo expuesto por Díaz (2012), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha adoptado una estrategia intensiva de implantación del presupuesto por resultados en todo el gasto público, al establecer tres categorías para la programación del presupuesto público, i) la categoría Programa Presupuestal por Resultados (PPR), que comprende las intervenciones que proveen un conjunto de productos, mediante el desarrollo de actividades integradas y articuladas que atacan las principales causas de un problema específico o necesidad insatisfecha de la población, ii) la categoría Acciones Centrales (AC), que comprende a las actividades transversales y comunes a toda la gestión y administración, y iii) la categoría Asignación Presupuestal que no resulta en Productos (APNOP), que comprende asignaciones a entidades o agencias en las cuales no se realiza el proceso productivo, sino que administra recursos para luego transferirlos a otras agencias para el financiamiento de los programas presupuestales.

Para su aplicación en nuestro país, el MEF ha implementado cuatro instrumentos del PpR⁶, los cuales son:

- a) Programa Presupuestal (PP), definido como una unidad de programación de acciones de las entidades públicas, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr un resultado específico a favor de la población y así contribuir al logro de un resultado final asociado con un objetivo de política pública. Este instrumento es especialmente importante porque permite evaluar el gasto público bajo una lógica causal, la cual es establecida entre los productos ofrecidos a la población objetivo y sus resultados en esta, expresados en términos de indicadores, los cuales deben ser medibles.
- b) Seguimiento de los programas presupuestales, que corresponde al continuo proceso de recolección y análisis de información, que da cuenta en qué medida un programa presupuestal está logrando sus resultados. Este seguimiento permite, además de lo ya expuesto, conocer en qué se gasta, el avance del cierre de brechas, promover la transparencia frente a la población e identificar los problemas de gestión que dificulten el logro de resultados.
- c) Evaluaciones independientes, que consisten en el análisis sistemático y objetivo del diseño, gestión, desempeño, resultados e impactos de una intervención pública, proyecto, programa o política en curso o concluida, con el objetivo de proporcionar información confiable y útil en el proceso de toma de decisiones presupuestales y de gestión. Estas evaluaciones permiten generar aprendizajes, alimentar las decisiones de asignación de recursos públicos y fomentar la transparencia.
- d) Incentivos a la gestión, que promueven la aceleración hacia el logro de resultados, al vincular directamente los recursos asignados con mejoras en gestión específicas. Estos incentivos, que serán

⁶ Información extraída de la web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>

desarrollados en mayor profundidad más adelante, son de vital importancia, ya que promueven en las entidades públicas un mayor esfuerzo a favor del logro de objetivos y resultados esperados. El PI es uno de los incentivos que se han implementado en el marco de este instrumento.

1.3 Descentralización

Conforme al artículo 14 de la Ley N° 27783⁷, Ley de Bases de la Descentralización, las competencias de los niveles de gobierno, se rigen por la Constitución y por la citada ley. Asimismo, la asignación y transferencia de competencias a los Gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente según los siguientes criterios: i) Criterio de subsidiaridad: el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función; ii) Criterio de selectividad y proporcionalidad: la transferencia de competencias tomará en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva; iii) Criterio de provisión: toda transferencia o delegación de competencias deberá ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos; y, iv) Criterio de concurrencia: en el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás.

Según Repetto⁸ (2004: 5), «la descentralización de los servicios educativos y sanitarios -y otros fondos sociales- hacia un plano subnacional, e incluso local, tiene como tarea primordial su articulación con la descentralización política, administrativa y fiscal. Además, que hay que enfrentar la continua falta de capacidad que agobia a las provincias, estados o departamentos, y más aún a los municipios y comunas. En esa forma, la recepción de servicios sociales complejos, como los mencionados por parte de estas jurisdicciones, no debe conducir a malos desempeños que inducirían mayores desigualdades regionales a las ya existentes. Hoy ya ha quedado claro que no puede haber descentralización exitosa en el campo social si no se redefine el papel que desempeña el Estado, así como el tipo de capacidades administrativas y políticas que deben tener todos los niveles de Gobierno para asegurar niveles mínimos de calidad de los servicios».

1.3.1 Gobierno local

Según Castañeda (2012: 24): «El nivel local, desarrolla su acción de representante del Estado en las circunscripciones territoriales provinciales y distritales, considerando también a los centros

⁷ Publicada el 20 de julio del 2002 en la separata de normas legales del diario oficial *El Peruano*.

⁸ <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>

poblados (Art. 189° CPP); es así que las municipalidades provinciales y distritales como órganos del gobierno local, tienen la suficiente autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, que se circunscribe principalmente a promover el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo⁹ (Arts. 194° y 195° CPP)».

En esta línea, se define a estos Gobiernos subnacionales como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos que, en el marco de su autonomía política, administrativa y financiera, institucionalizan y gestionan los intereses de las colectividades, y que tienen como elementos esenciales: el territorio, la población y la organización. Dichas instancias tienen como finalidad representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, alineado a la finalidad del proceso de descentralización en el Perú, de acuerdo con el criterio de subsidiaridad, por el cual el Gobierno más cercano a la población resulta ser el más idóneo para ejercer la función (Castañeda 2012).

Asimismo, se señala que una de las variables que tiene varios pareceres por técnicos especializados en la materia de la municipalización se encuentra referida a la tipología, siendo que algunos emplean clasificaciones por factores demográficos, sociales, territoriales, entre otros. No obstante, es importante señalar que conforme a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la tipología general versa en diferenciar a las municipalidades en provinciales y distritales, reconociendo como un régimen especial a las municipalidades de frontera y a la municipalidad Metropolitana de Lima. Por otro lado, mención especial merecen las municipalidades de centros poblados, cuya jurisdicción la determina el respectivo consejo provincial, a propuesta del concejo distrital; asimismo, también se debe tener en cuenta a las denominadas municipalidades rurales (Castañeda 2012).

1.3.2 Descentralización fiscal

Muñoz señala que «la teoría de la descentralización fiscal, también conocida como teoría del federalismo fiscal¹⁰, trata de la división lógica de las funciones del sector público y las finanzas entre los diferentes niveles de Gobierno. En este marco podríamos definir la descentralización fiscal como un sistema de asignación y distribución de los recursos financieros estatales entre los

⁹ [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/21E8722ADB0ABC5505257AFC0006F9CD/\\$FILE/Libro_Elementos_y_Consideraciones.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/21E8722ADB0ABC5505257AFC0006F9CD/$FILE/Libro_Elementos_y_Consideraciones.pdf)

¹⁰ Esta teoría fue inicialmente desarrollada por R. Musgrave en su obra *The Theory of Public Finance* (1959), y por W. Oates en su libro *Fiscal Federalism* (1972) (Nota a pie de la cita textual).

diferentes niveles de Gobierno, basado en criterios de estabilidad macroeconómica y de desarrollo territorial del país en su conjunto.

Aunque la estabilidad macroeconómica es convencionalmente asignada como una responsabilidad del Gobierno Central, las investigaciones de años recientes indican que los países industrializados exigen un mayor reconocimiento de los niveles descentralizados de Gobierno, ya que estos pueden jugar un importante rol en la estabilización económica nacional. Sin embargo, esto aún no podría ser aplicable a los países en desarrollo, puesto que sus condiciones económicas son más precarias y están sujetos a severas fluctuaciones macroeconómicas, como ha ocurrido en México, Brasil y Argentina» (Muñoz 2013: 358-359).

Asimismo, se señala que cuando se inició el actual proceso de descentralización, los recursos fiscales se encontraban muy centralizados, por lo que la mayoría estaban siendo administrados por los ministerios del Gobierno central y un porcentaje bastante inferior era administrado por las municipalidades. Al respecto, se establece como línea de base el presupuesto del año 2002 (de S/ 39 559 millones: S/ 35 772 millones, que representan el 90%, eran del Gobierno nacional, y para las municipalidades solo S/ 3 787 millones, lo cual representa el 10%). Así también, en el año 2003, la estructura presupuestaria del Estado varió significativamente con la aparición del Gobierno regional; sin embargo, estas instancias empezaron su gestión manejando un porcentaje considerable de recursos presupuestales, ya que al recibir los activos y pasivos de los CTAR, también asumieron para su administración los recursos presupuestales de las direcciones regionales sectoriales. Si bien para el Ministerio de Economía y Finanzas fue una transferencia sencilla, significó un inconveniente para desarrollar el proceso ordenado de descentralización fiscal (Muñoz 2013). Lo que ocurrió fue que, al dejar los presupuestos sectoriales bajo la administración de los Gobiernos regionales, la transferencia de responsabilidades que cada Gobierno regional debía recibir previa acreditación de capacidades de gestión no podría hacerse acompañada de los recursos que se requerían para ejercerlas, pues estos ya se encontraban bajo la administración regional. Así, el proceso se convirtió en un mero trámite administrativo de regularización y el incentivo para conformar regiones prácticamente desapareció (Muñoz 2013).

Respecto al caso del Perú, el Gobierno Nacional sigue captando la mayor parte de los recursos financieros y ejecutando la mayor parte de los servicios públicos; no obstante, que en el año 2002 se creó el nivel de Gobierno regional, que redujo la participación del Gobierno Central del 90% a un 70%, aproximadamente. Siendo así, se puede afirmar que en el Perú los Gobiernos descentralizados tienen una gran dependencia financiera hacia el Gobierno Nacional, que se espera cambie al aplicar una real descentralización fiscal, la que permita mejorar la participación

de los Gobiernos regionales en la captación de los impuestos que les permitan financiar los servicios públicos para sus respectivas circunscripciones (Muñoz 2013).

Como en todo proceso de descentralización fiscal, el que se inició en nuestro país tiene como principal objetivo fortalecer a las instancias subnacionales para una mejor prestación de los servicios al ciudadano. A efectos de atender este mandato, los gobiernos regionales y locales requerían de una serie de prerequisites, necesarios para asumir las funciones que acarrea un proceso de descentralización. Estos requisitos, según Loayza, Rigolini y Calvo-González (2011) son, entre otros, votantes bien informados, un estado de derecho, elecciones justas y competitivas, una administración local capaz, así como mecanismos efectivos de monitoreo y vigilancia. En línea con lo indicado, Bardhan (2002) afirma que para que un proceso de descentralización sea exitoso, este debe ser acompañado por un por serios intentos de cambiar la estructura de poder al interior de las comunidades, de tal forma que todos aquellos que no tenían voz en el proceso político de sus localidades ahora cuenten con esa oportunidad.

En ese contexto, se han realizado estudios empíricos sobre la eficiencia del gasto en los Gobiernos locales de nuestro país, cuyas conclusiones son importantes para entender la situación en la cual nos encontramos y analizar si estas continúan vigentes.

Por ejemplo, Herrera y Francke (2009) concluyen que, a nivel nacional, las municipalidades del país podrían ofrecer los mismos bienes y servicios locales con 57,6% menos recursos, siendo este indicador 49,3% para las municipalidades provinciales y 63,2% para las distritales. Así también, señalan que las transferencias como las del FONCOMUN o el Canon han tenido un impacto negativo en la eficiencia del gasto de las municipalidades, sobre todo en aquellas de áreas rurales o de baja densidad poblacional, lo cual atribuyen a un “efecto relajo o pereza fiscal”. En ese sentido, consideran que resulta indispensable la implementación de un sistema de evaluación *ex post* del gasto cuyos recursos provengan de transferencias del Gobierno central.

Por su parte, Loayza, Rigolini y Calvo-González (2011) se centran en encontrar las causas de las extremadamente bajas tasas de ejecución presupuestal de los gobiernos locales que recibieron mayores ingresos producto del proceso de descentralización. En ese sentido, identifican cuatro categorías: El tamaño del presupuesto y su proceso de asignación, capacidad local, necesidades de la población y consideraciones de economía política. Del análisis realizado, concluyen que incrementar el presupuesto de las municipalidades sin soporte técnico ni desarrollo de capacidades no es una política adecuada, por lo que se necesita enlazar el tamaño del presupuesto

con la capacidad local, a través de la promoción de incentivos para la contratación de mejores gestores públicos, coordinación con otras municipalidades para emprender proyectos, entre otros.

Asimismo, Alvarado, Rivera, Porras y Vigil (2003) analizan el sistema de transferencias intergubernamentales, para determinar el impacto que han tenido en la gestión de ingresos y egresos por parte de los gobiernos locales en nuestro país. En este contexto, advierten de un “efecto sustitución”, el cual ocasiona que, a medida que se incrementa el monto de las transferencias, estas “desplazan” a los ingresos propios como los recursos que financian la mayor parte de las inversiones de los municipios, lo cual es perjudicial, porque evidencia la disminución del esfuerzo fiscal de las instancias subnacionales. Así también, analizan la composición de los ingresos municipales, haciendo hincapié en la poca presencia de recaudación por impuestos municipales en aquellas localidades pequeñas y rurales.

1.4 Capacidad estatal

Al respecto, nos remitimos nuevamente a Repetto, quien señala que «una primera tarea fundamental es establecer la delimitación de *qué se entiende por capacidad estatal*» (Repetto 2004: 8). Este autor «entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social» (Repetto 2004: 8), señalando que sin duda, es un concepto muy general y deja abiertos flancos conceptuales.

Por otro lado, las capacidades del Estado, «según Sckopol¹¹ se definen como el logro de objetivos (...) 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)» (Caparó 2017: 8).

«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)» (Caparó 2017: 10).

Por lo antes dicho, y para efectos del presente trabajo de investigación, se entiende la capacidad estatal como aquella que permite al Estado brindar a la población bienes y servicios que maximicen los niveles de valor social, esto en función al enfoque de resultados de la política pública. Para ello, se aborda este concepto desde tres dimensiones: Fiscal, administrativa y política.

¹¹ Theda Sckopol “El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual” (nota a pie de la cita textual).

a) Capacidad fiscal

Cárdenas define «la dimensión “fiscal” de la capacidad estatal como la capacidad del Estado para recaudar ingresos de la población (incluida la habilidad para gravar los ingresos), que es indispensable para que el Estado pueda proporcionar bienes públicos o involucrarse en la redistribución entre los diferentes grupos de la sociedad» (Cárdenas 2015: 60). Asimismo, el autor afirma que la capacidad estatal fiscal en América Latina está atrofiada, como consecuencia del poder político-económico, lo cual se explica por el hecho que, cuando el grupo que toma las decisiones tiene muchos más ingresos y poder político que el resto de la población, existen menos incentivos para invertir en capacidad fiscal (Cárdenas 2015).

b) Capacidad administrativa

«La capacidad administrativa está relacionada a la gestión de los recursos humanos, lo cual 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» (Caparó 2017: 12).

c) Capacidad política

Esta capacidad se entiende como el poder de los gobernantes para definir las políticas públicas con lineamientos adecuados que permitan satisfacer las demandas de la población (según lo manifestado por Repetto en el 2004); esta capacidad se evidencia, para Rosas en el 2008, con la interacción de los actores principales, en la forma en la que estos negocian y participan de las políticas públicas (Caparó 2017).

Asimismo, según las investigaciones de Martínez Nogueira, las capacidades políticas se relacionan con la formulación de políticas con sustento técnico y de gestión. En dicho aspecto, se señalan tres acciones importantes: capacidad de análisis para comprender los problemas de la realidad con miradas multidisciplinares que sea capaz de identificar a los actores involucrados;

identificar las políticas que integren a los actores involucrados de esta; y, tomas de decisiones que relacionen a las instituciones con la sociedad (Caparó 2017).

«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)» (Caparó 2017: 12).

1.5 Incentivos a la gestión

El otorgamiento de incentivos, en sus distintas modalidades, se produce en el marco de una relación de agencia, la cual es definida como un “contrato” bajo el cual una o más personas (principal(es)) contratan a otra u otras (agente(s)) para que realicen determinadas labores a su nombre, lo cual también implica la delegación de autoridad para la toma de decisiones. En ese sentido, toda vez que ambas partes de este contrato actúan maximizando sus propios beneficios, existen buenas razones para pensar que el agente no siempre actuará estrictamente a favor de los intereses del principal (Jensen y Meckling 1976). Por lo tanto, a efectos de lograr sus objetivos, y asumiendo que las actividades por cumplir implican necesariamente una delegación de funciones, el principal define el otorgamiento de incentivos al agente, a fin de moldear su comportamiento y guiarlo hacia el cumplimiento de sus propias metas, sin que esto implique necesariamente desviarlo de las suyas.

La aplicación de este cuerpo teórico ha sido extensa para el sector privado; sin embargo, cuando lo trasladamos al ámbito público su aplicación ha sido más bien limitada. En el sector público la dificultad radica en los objetivos que persigue, que son múltiples y difíciles de medir, a diferencia del sector privado, donde la maximización de beneficios monetarios rige su accionar (Espinoza y Huaita 2012).

La estructuración e implementación de un programa de incentivos en el sector público es una tarea ardua en la que se debe hilar muy fino, puesto que no solo debe considerar la complejidad de su ámbito de aplicación, en el cual interactúan numerosos actores tanto internos como externos, sino también el contexto político en el cual tanto el principal como el agente desarrollan sus actividades cotidianas. En algunos países, la aplicación de incentivos ha tenido dificultades asociadas con débiles capacidades administrativas en el nivel central, lo cual, sumado a las presiones políticas en los agentes que restan el margen de acción del Estado para una posible aplicación de desincentivos como sanciones o reducción de presupuesto (UN Capital Development Fund – UNCDF 2010).

En el presente trabajo de investigación se analizará la teoría de incentivos no económicos y económicos a la gestión institucional, por lo que no se abordan los incentivos otorgados directamente a trabajadores de la entidad, bajo la figura de bonificaciones por productividad o similares.

1.5.1 Incentivos no económicos a la gestión

Cuando hablamos de incentivos no económicos nos referimos a programas de reconocimiento, que apelan a factores no impulsados por un afán monetario, tales como la motivación y la vocación de servicio para hacer que tanto trabajadores como líderes políticos actúen de acuerdo con los objetivos del principal sin la necesidad de un desembolso directo en términos de presupuestos adicionales o bonos por desempeño.

Es importante mencionar que estos incentivos deben ser diseñados con la intención de ser únicos y generar un verdadero impacto en la motivación de los participantes, lo cual puede incluir, por ejemplo, una ceremonia de reconocimiento en la que participen altos funcionarios de Gobierno, quienes entregarían distintivos a los ganadores. Lo importante es que el mecanismo no se convierta en una práctica rutinaria y de poco impacto (Silverman 2004) y que se reinvente para establecer un círculo virtuoso de motivación.

Mientras el estudio de los incentivos económicos se ha dado mayormente en el ámbito de la economía, es importante considerar la literatura en psicología, que se enfoca en la dimensión cognitiva y emocional en la cual trabajan los incentivos no monetarios. La importancia de estos estudios radica en los beneficios esperados de la implementación de incentivos no monetarios, puesto que estos tienen por objetivo generar incrementos sustanciales en la productividad e innovación, además de lealtad a la institución y la identificación de talento, a cambio de una menor inversión de recursos (Watkins y Beschel 2010).

1.5.2 Incentivos económicos a la gestión

Los programas de incentivos por desempeño (o *Performance-Based Grant Systems*), varían en su diseño de país a país, pero tienen una característica común que los define, que es promover un cambio positivo en algún aspecto del desempeño de los gobiernos locales. Así también, estos mecanismos buscan identificar espacios para el desarrollo de capacidades y la provisión de insumos para la implementación de sistemas de monitoreo y evaluación (UNCDF 2010).

Los incentivos a la gestión en el Perú se implementan en el marco del PpR. En nuestro caso particular, el PI se configura como un instrumento encargado de alinear la persecución de

determinados objetivos por parte del Gobierno Central y los intereses particulares de los Gobiernos locales, en su calidad de principal y agente, respectivamente (Nicho 2015).

A partir del análisis de la experiencia de incentivos monetarios en nuestro país, Espinoza y Huaita (2012) extraen cuatro lecciones principales:

- El financiamiento es clave: Si este punto no se encuentra asegurado, el incentivo no es creíble, lo cual tendrá un efecto negativo en el cumplimiento de las actividades relacionadas.
- Las metas derivadas de los objetivos deben ser claras: Se recomienda establecer un indicador/meta por objetivo, a fin de no generar problemas en la asignación de prioridades.
- Las metas deben ser realistas: Estas no deben ser ni muy fáciles ni muy difíciles de cumplir, puesto que en ambos casos se presentarán problemas para definir un buen nivel de desempeño.
- Criterios de evaluación discrecionales pueden desvirtuar la naturaleza del incentivo: Los criterios para definir el mecanismo de distribución o los montos de los incentivos deben ser objetivos, evitando al máximo la discrecionalidad en los criterios de evaluación.

Las transferencias intergubernamentales realizadas en el marco de un proceso de descentralización fiscal deben no solo deben orientarse a financiar las competencias trasladadas hacia las instancias subnacionales, sino que también deben orientarse a introducir medidas para que sus ingresos propios se incrementen, a fin de no romper el vínculo existente entre los ingresos y la responsabilidad del gasto. Para ello, un mecanismo importante sería otorgar incentivos al esfuerzo fiscal, que premien a la gestión de la tributación municipal más allá de sus resultados numéricos (Alvarado, Rivera, Porras y Vigil 2003). Medidas como esta haría que los incentivos tengan un doble efecto, por un lado, financia el esfuerzo municipal para proveer mejores servicios públicos, y por otro lado los dota de mayores ingresos para que dichas mejoras sean sostenibles en el tiempo.

Capítulo IV. Experiencias nacionales de incentivos económicos y no económicos

1. El apoyo presupuestario (AP)

Es una herramienta de transferencias monetarias condicionadas al cumplimiento de indicadores en diversos sectores, que organismos multilaterales de cooperación vienen implementando en países que cumplen con una serie de requisitos, tales como una política macroeconómica orientada a la estabilidad, una mejora en la gestión de la finanzas públicas y políticas públicas que incluyan articulación multisectorial y entre niveles de Gobierno (Gobierna Consultores 2016).

En esa línea, la Unión Europea (2012) señala que el AP incorpora cuatro elementos principales: i) Una plataforma para el diálogo con el país socio, de acuerdo con la gobernanza del apoyo presupuestario que establezca la UE; ii) Apoyo financiero a las políticas públicas utilizando los sistemas del país, que se refiere al hecho que el único canal autorizado para el desembolso de recursos es a través de las cuentas del Gobierno, primero a través del Banco Central (en euros) y luego en la cuenta del Tesoro Público (por su equivalente en moneda nacional). A partir de este punto, la responsabilidad del manejo de los fondos recae en el país socio; iii) Evaluación del desempeño y resultados en materia de desarrollo, para lo cual se necesitan sistemas fiables para recolectar información y proveer estadísticas, monitorear avances, evaluar impactos, entre otros; iv) Desarrollo de capacidades, cuyas necesidades deben evaluarse sistemáticamente para promover instituciones eficientes y reforzar la capacidad del Gobierno para diseñar e implementar políticas y prestar servicios a los beneficiarios finales.

En nuestro país, la implementación del AP se realiza mediante la suscripción de acuerdos específicos entre el MEF y entidades nacionales y regionales vinculadas, denominados Convenios de Apoyo Presupuestario (CAP). Los convenios buscan mejorar los resultados obtenidos por los Programas Presupuestales (PP), lo que convierte a los CAP en un instrumento del presupuesto por resultados (Gobierna Consultores 2016).

En el marco de los CAP, el MEF transfiere recursos adicionales a las entidades públicas en tramos fijos y variables, estando el primer tipo de tramo orientado a la mejora de capacidades de gestión, y el segundo a la mejora de la cobertura de los productos de los programas presupuestales.

A continuación, se mencionan cuatro experiencias de apoyo presupuestario, así como los resultados obtenidos por estos, sobre la base del análisis efectuado por Particip, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad y OPM (2017):

EUROPAN (financiado por la Unión Europea) y SISFIN (financiado por la Cooperación Belga), apoyaron PP enfocados principalmente en la salud materno-neonatal, los cuales ya llevaban varios años operando antes de la implementación del AP, lo cual fue de gran ayuda, ya que, al contar con un PP consolidado, se determinaron de mejor manera los indicadores a cumplir por parte del Gobierno, así como su alineación con los objetivos de política, para que estos impacten directamente al resultado.

Por otro lado, la operación EUROECOTRADE se enfocó en el proceso de promoción de productos ecológicos, que figuraba como una prioridad del Gobierno; sin embargo, en un inicio no constituía una estrategia sectorial en sí misma, lo que generó problemas para la determinación de metas e indicadores.

Así también, el AP-ENLCD (Apoyo Presupuestario a la Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas) se centró en frenar el avance del narcotráfico, producción y consumo de drogas en el país. Esta operación presentó algunos inconvenientes de implementación, debido principalmente a que los PP vinculados con su margen de acción estaban en proceso de consolidación.

Al respecto se señala que, del análisis de indicadores e impacto realizado, el EUROPAN y SISFIN tuvieron un mejor resultado al ser operaciones más focalizadas en diversos niveles, por ejemplo:

- Focalización territorial, porque seleccionaron solo algunos departamentos, que son los que tendrían mayor dificultad para cumplir las metas.
- Focalización presupuestaria, porque se orientaron los recursos a los PP más relevante y los departamentos más necesitados.
- Focalización en las actividades de productos clave de los PP, que, al plantearse íntimamente vinculadas sus indicadores, inciden directamente sobre los servicios prestados a los ciudadanos.
- Focalización por quintiles de población, que ha permitido identificar aquellos quintiles más vulnerables, y que, por ende, requieren mayor atención.

En general, los AP han tenido impactos positivos en los ámbitos en los cuales se han llevado a cabo; sin embargo, la magnitud de estos se encuentra estrechamente vinculada con el estado del proceso de consolidación de los respectivos PP. Por lo tanto, se desprende que un instrumento relacionado con PP con indicadores sólidos y que tenga objetivos focalizados y claros podrá tener mejores resultados.

Así también, es importante destacar la importancia del uso de los recursos por parte del MEF, puesto que no solo se destinó a dotar de mayor presupuesto a las entidades que cumplían con los

términos de los convenios, sino que estos también fueron utilizados para fortalecer capacidades al interior del ministerio, por medio de la contratación de personal especializado para el fortalecimiento de los programas presupuestales y la gestión de las finanzas públicas.

2. El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales

El Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED) es creado por la Octogésima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30114, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014 y se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS. Tiene por objetivo¹² impulsar el logro de los resultados establecidos en la política nacional de desarrollo e inclusión social a través de un mecanismo de incentivo al desempeño a la gestión y el logro de metas de cobertura¹³.

La operatividad del FED recoge muchos de los aspectos del apoyo presupuestario que se describieron en la sección anterior (Particip, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad y OPM, 2017). Por ejemplo, su implementación se da a través de Convenios de Asignación por Desempeño (CAD), que son muy similares a los CAP, puesto que se tratan de acuerdos suscritos por el MEF, el MIDIS y las entidades del Gobierno Nacional o Gobiernos regionales, en los cuales estos últimos se obligan al cumplimiento de compromisos de gestión y metas de cobertura de los programas presupuestales priorizados¹⁴ para efectos de la percepción de recursos adicionales. A la fecha se han suscrito 25 CAD con cada uno de los Gobiernos regionales del país, que fueron incorporados al FED en tres fases durante los años 2014 y 2015¹⁵.

Cabe mencionar que, de las evaluaciones realizadas al FED, destaca la del MEF (2017), que concluye que esta herramienta ha tenido impacto sobre indicadores de cobertura (actividades), mas no de resultados. En esa línea, en lo que se refiere a la meta de cumplimiento 6, referida a la proporción de niños y niñas menores de 60 meses que no acceden a agua clorada, se señala que los impactos (a nivel de resultados) son estadísticamente nulos, aunque “al parecer existen ciertos resultados favorables con las regiones de la fase 2” del FED¹⁶.

¹² Artículo 3 del Reglamento del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED), aprobado por Decreto Supremo N° 010-2017-MIDIS, publicado el 25 de mayo de 2017 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

¹³ Cabe indicar que en sus inicios su objetivo fue impulsar el logro de los resultados establecidos en la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social en materia de Desarrollo Infantil Temprano (DIT)

¹⁴ Artículo 4 del Reglamento del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED).

¹⁵ <http://www.midis.gob.pe/fed/sobre-el-fed/ambito-fed>.

¹⁶ Ancash, Cusco, La Libertad, Madre de Dios, Pasco, Piura y San Martín.

Lo señalado en esta evaluación se respalda en el hecho que, para el caso del sector saneamiento, si bien el indicador de resultado se centra en el acceso a agua clorada, los compromisos de gestión planteaban metas vinculadas con el levantamiento de información para realizar un diagnóstico del estado de los servicios, así como la creación de un Plan Regional de Saneamiento.

Asimismo, en el citado documento se destaca las limitaciones de los Gobiernos regionales para generar influencia sobre todos los agentes involucrados en la cadena de resultados construida por el FED, tomando el caso del objetivo vinculado a la calidad del agua, dado que son los Gobiernos locales quienes son los más cercanos al tema y a su vez, el Gobierno regional no necesariamente puede ejercer presión sobre ellos.

3. Los compromisos de desempeño (CdD)

Compromisos de desempeño (CdD) es una herramienta de incentivos que busca promover una gestión por resultados en el sector educación, otorgando recursos adicionales a las Direcciones/Gerencias Regionales de Educación (DRE/GRE) y a las Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL), por el cumplimiento de determinadas metas educativas, que permitan: i) asegurar las condiciones necesarias para el inicio del año escolar, ii) hacer efectiva y agilizar la gestión educativa durante el año escolar y iii) acelerar el logro de resultados prioritarios del sector¹⁷.

Desde el 2014 a la fecha, en la ley de presupuesto de cada año fiscal¹⁸, se establece el monto máximo a transferir y las actividades que deben comprender los CdD. Para tal efecto, el Ministerio de Educación (MINEDU) mediante resolución ministerial¹⁹ define los compromisos, así como los lineamientos y requisitos para su cumplimiento, los cuales pueden variar año a año.

Por ejemplo, cabe resaltar que en el año 2017, para el establecimiento de las metas, se consideró la clasificación de las Unidades Ejecutoras de Educación según la caracterización de las UGEL de su jurisdicción, tomando como referencia las condiciones de: i) las instituciones educativas en el ámbito de la UGEL (dimensión, urbanidad, equipamiento y servicios básicos -agua, luz, desagüe-, accesibilidad, infraestructura y resultados educativos; y, ii) la sede administrativa de las UGEL (infraestructura, equipamiento, conectividad y recursos humanos)²⁰.

¹⁷ <http://www.minedu.gob.pe/cdd/presentacion.php>

¹⁸ Leyes N°s. 30281, 30372, 30518, 30693, 30879, leyes de presupuesto del sector público de los años fiscales 2015, 2016, 2017, 2018, y 2019, respectivamente.

¹⁹ Las Resoluciones Ministeriales N°s. 591-2014-MINEDU, 695-2016-MINEDU, 035-2016-MINEDU, 113-2018-MINEDU, y 020-2019-MINEDU.

²⁰ Numeral VII de la Norma Técnica para la Implementación de los Compromisos de Desempeño 2018, aprobado por Resolución Ministerial N° 113-2018-MINEDU, publicada el 14 de marzo de 2018.

Asimismo, en el año 2019, para la determinación de los montos máximos de recursos que pueden ser transferidos a cada Unidad Ejecutora se ha considerado i) el número de alumnos matriculados en educación básica a noviembre 2018 y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2018 para el financiamiento de bienes, servicios, equipamiento, acondicionamiento y mantenimiento de infraestructura de cuatro (4) Programas Presupuestales²¹, así como acciones centrales²².

De este modo, las UGEL y DRE/GRE son responsables de cumplir con las metas de acuerdo con su estrato, así como subir los registros a los medios de verificación correspondientes. Lucas Sempé²³ señala, en el año 2017 que, «se definieron mejor las funciones, ya que en la norma técnica se establece que el ente rector en educación debe asegurar ciertas condicionantes en cada compromiso para hacer asegurar de manera óptima el cumplimiento por parte de las DRE y UGEL» (Sempé 2017: 40).

Asimismo, sobre los estudios realizados a dicha herramienta, Sempé señala que «la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) a través de su comisión de educación, realizó un estudio de balance respecto a su primer año de implementación. ANGR (2014) en los hallazgos, resalta que de las cuatro metas establecidas para el primer tramo, se logró un alto porcentaje de cumplimiento en las Unidades Ejecutoras. Esto se expresa que, en el compromiso de transporte de materiales, 82% de las UE cumplieron con dar los primeros pasos para la contratación del servicio. Asimismo, el 79% de las UE convocaron a terceros para el proceso de adquisición de material fungible. Por último, otro resultado importante del primer año fue que se cumplió al 90% que los acompañantes y formadores sean ratificados para que rindan la evaluación inicial del Programa de Formación y Certificación de Formadores y Acompañantes Pedagógicos» (Sempé 2017: 17).

Así también, señala que «otra investigación importante que sistematiza y evalúa la implementación de la herramienta de los compromisos de desempeño 2015 del MINEDU es la del informe del METIS GAIA (2015). Lo que se recoge es que las percepciones son positivas al igual que el estudio de Ruiz (2015), ya que le permite a las UE realizar labores y responsabilidades con mayor empeño. De la misma forma, indicaron que son una herramienta que ayuda a mejorar la gestión educativa en la conducción de procesos, los cuales tienen efecto en aspectos específicos

²¹ “Logros de Aprendizaje de Estudiantes de la Educación Básica Regular”, “Incremento en el acceso de la población de 3 a 16 años a los servicios educativos públicos de la Educación Básica Regular”, “Inclusión de niños, niñas y jóvenes con discapacidad en la educación básica y técnico productivas” y “Mejora de la formación en carreras docentes en institutos de educación superior no universitaria”, así como acciones centrales.

²² Conforme se señala en el numeral X de la “Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2019” aprobada mediante Resolución Ministerial N° 020-2019-MINEDU publicada el 24 de enero de 2019.

²³ <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Balance%20de%20Compromisos%20de%20desempe%C3%B1o%20Lucas%20Semp%C3%A9.pdf>

como la contratación docente, organización del trabajo, pago a los docentes de manera oportuna, verificación de matrícula de estudiantes, entre otros. Refieren también que los CdD permitieron ordenar el trabajo, mediante los aplicativos y los plazos programados» (Sempé 2017: 19).

Por otro lado, precisa que, si bien se puede ver que las normas técnicas de los CdD, reflejan gradualidad en la mejora y definiciones de criterios e indicadores, «no se ha considerado cómo ha impactado la demanda de esfuerzos que implica cumplir con los compromisos seleccionados por el MINEDU» (Sempé 2017: 15).

4. Sello Municipal

Desde el año 2016, el Estado, a través MIDIS viene otorgando, anualmente, un reconocimiento no monetario a los Gobiernos locales en el marco del denominado premio nacional “Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER Gestión local para las personas”²⁴ (en adelante Sello Municipal), con el objetivo de promover por parte de las municipalidades la prestación de servicios públicos de calidad, articulados y orientados a resultados, permitiendo así mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Sello Municipal se desarrolla sobre la base de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, y comprende cinco ejes: (i) nutrición y desarrollo infantil temprano, (ii) desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, (iii) inclusión económica, (iv) protección de las personas adultas mayores y (v) estratégico²⁵. Cabe destacar que este último, contempla un producto e indicadores asociados a la gestión de servicios de agua y saneamiento (ver el anexo 2) que están presente en todas las ediciones del premio.

Una de las diferencias del Sello Municipal con el PI radica en su alcance, dado que el primero de estos está dirigido únicamente a las municipalidades de los quintiles 1 y 2. En el anexo 2 se muestra el nivel de participación de los Gobiernos locales en el Sello Municipal.

Con relación a lo anterior, es importante que los sectores que participan en ambos premios en coordinación con los responsables de Sello Municipal y el PI, evalúen conjuntamente las metas y las acciones a realizar para su implementación (asistencia técnica) con la finalidad de no duplicar esfuerzos y recursos. Por ejemplo, en el caso de agua y saneamiento, ambos incentivos contemplaron acciones para el levantamiento de información en el marco del diagnóstico dispuesto por el MVCS durante el periodo 2015-2017.

²⁴ Creado mediante Resolución Suprema N° 002-2015-MIDIS publicada el 2 de julio de 2015.

²⁵ En la primera y segunda edición de Sello Municipal se denominaba “Entorno apropiado”.

Por otra parte, un premio adicional se desarrolló en la tercera edición de Sello Municipal denominado Premio a la Buena Práctica con la finalidad de reconocer y difundir las soluciones, innovaciones y mejoras desarrolladas por las municipalidades ganadoras de al menos una de las ediciones anteriores, lo cual implicaba que había continuidad en la práctica desarrollada. Esto se ve reflejado en uno de los criterios de evaluación, que considera incluso su incorporación en los documentos de gestión o en una norma interna de la municipalidad. A su vez, se reconoce aquella práctica que es una idea original o adaptada, así como la que es o puede ser replicada. Esto nos permite reflexionar acerca de la sostenibilidad de las metas que se promuevan a través de incentivos –monetario o no monetarios–.

Otro aspecto a destacar de última edición de Sello Municipal es que, a diferencia de las anteriores, la cuarta convocatoria tiene carácter multianual, de acuerdo con las bases de la denominada Edición Bicentenario²⁶, cuya implementación se dará durante los años 2019 al 2021, persistiendo por cada periodo un reconocimiento. Asimismo, han identificado cuatro componentes de cumplimiento: (i) implementación de productos, (ii) desarrollo y fortalecimiento de capacidades de gestión, (iii) gestión del conocimiento y (iv) fomento de la participación ciudadana.

El último de los componentes mencionados en el párrafo anterior es una de las novedades de dicha edición, que consiste en la promoción de espacios de participación ciudadana para informar a los actores sociales sobre las acciones implementadas en el marco del Sello Municipal cuyo peso es el 10% del puntaje que pueda obtener la municipalidad. Por otro lado, para efectos de la implementación de productos han desarrollado una tipología de municipalidades que toma en cuenta la pobreza, la ruralidad, los años de educación per cápita y el acceso al paquete integrado de servicios básicos (agua por red y pílón, saneamiento por red y pozo séptico, electrificación y telefonía).

5. Síntesis de la experiencia revisada

Como se ha visto, los programas de incentivos a Gobiernos subnacionales que se han implementado en nuestro país en los últimos años han tenido por objetivo fortalecer a estas entidades para la prestación de los servicios públicos a su cargo, a través del cumplimiento de actividades previamente definidas por instituciones del Gobierno Nacional que ejercen rectoría sobre dichos servicios. En ese contexto, es importante mencionar que, las actividades que llevan a cabo las entidades que reciben los incentivos deberían determinarse en el marco de un modelo lógico que previamente haya evidenciado que existe una relación causal entre las referidas actividades y el resultado específico que se espera obtener.

²⁶ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 007-2019-MIDIS publicada el 9 de enero de 2019.

En general, si bien las experiencias presentadas en este capítulo admiten márgenes de mejora, se puede afirmar que los incentivos son un instrumento de política correcto para abordar el problema de agencia, pues cuentan con potencial para poder alinear los objetivos de los gobiernos locales (en este caso, los agentes), con los objetivos del gobierno central (principal) a través de la ejecución de diversas actividades.

Capítulo V. El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) y Saneamiento Rural

1. El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) fue creado²⁷ en el año 2009 con el objetivo de mejorar los niveles de recaudación tributaria de los Gobiernos locales y ejecutar el gasto en inversión, y desde entonces ha sufrido modificaciones. En el año 2012, se incorporan los objetivos del Programa de Modernización Municipal (2010)²⁸, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, que lo denomina en adelante “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”. Seguidamente, en la Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, se incorpora la gestión de riesgo de desastres. Finalmente, a partir de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, cambia su denominación a la de “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”.

De acuerdo con la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público²⁹, el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) es una herramienta de incentivos presupuestarios a cargo del MEF que tiene por objetivo contribuir a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público de las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecuencia de resultados asociados a los objetivos nacionales. Sus objetivos específicos son dos:

- i. Mejorar la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de inversiones, que están vinculados a resultados, en el marco de las competencias municipales, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- ii. Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales.

Conforme los Lineamientos para la presentación de propuestas de metas del PI (en adelante Lineamientos), aprobados mediante Resolución Directoral N° 018-2018-EF/50.01³⁰, el PI se desarrolla a través de tres procesos clave: (i) diseño de metas, (ii) asistencia técnica para el cumplimiento de metas, y (iii) evaluación del cumplimiento de metas. Cada proceso supone la publicación de un documento normativo donde se establecen el listado de metas, la asignación de

²⁷ Creado a través de la Ley N° 29332. Adicionalmente, mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009 se incorporó como propósito la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil.

²⁸ Creado mediante la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2010 con el propósito de mejorar la gestión financiera local, el clima de negocios y la provisión de servicios públicos e infraestructura.

²⁹ Publicado el 16 de setiembre de 2018 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

³⁰ Publicada el 27 de julio de 2018 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

recursos, las guías de las metas, los resultados de cumplimiento y la transferencia de recursos, y requieren la participación de las entidades públicas que son responsables de las metas, en coordinación con el MEF y las municipalidades.

Asimismo, de acuerdo con los Lineamientos, para efectos de la presentación de las propuestas de metas, todos los sectores que participan del PI deben tener en cuenta la clasificación de municipalidades realizada por el MEF, dado que estas deben aplicar a todas las municipalidades de los grupos que correspondan. Durante el periodo de estudio (2015-2017) y hasta el 2018, la clasificación consideraba cuatro grupos, los cuales se muestran en la siguiente tabla.

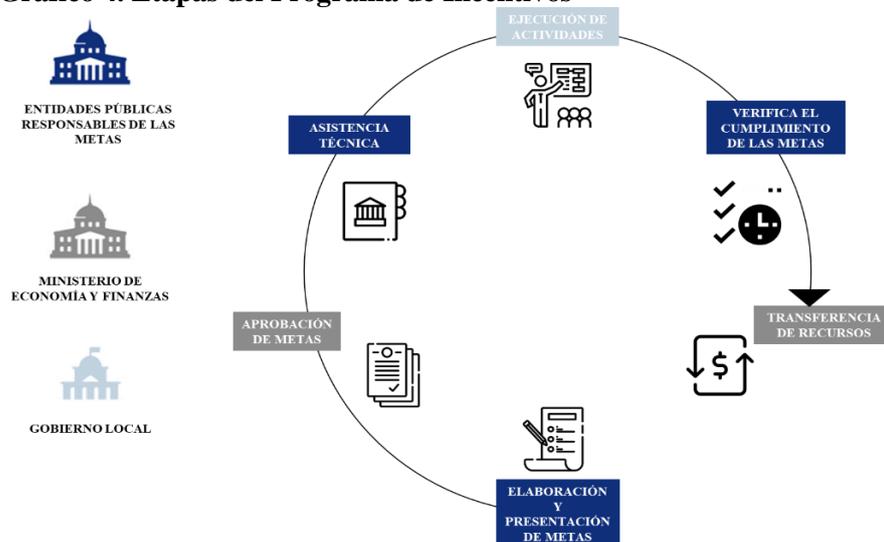
Tabla 2. Clasificación de municipalidades 2015-2018

	Número de municipalidades		
	2017-2018	2016	2015
Tipo A: Municipalidades de ciudades principales	40	40	40
Tipo B: Municipalidades de ciudades principales	210	210	210
Tipo C: Municipalidades de ciudades no principales con 500 o más viviendas urbanas	577	564	558
Tipo D: Municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas	1047	1050	1043
TOTAL	1874	1864	1851

Fuente: Decretos Supremos N°s 033-2015-EF, 400-2015-EF, 394-2016-EF, 367-2017-EF.

Sin perjuicio de lo antes señalado, para efectos del presente trabajo se tendrá presente la siguiente secuencia de procesos:

Gráfico 4. Etapas del Programa de Incentivos



Fuente: Elaboración propia 2019.

En concordancia con las etapas mostradas en el gráfico anterior, seguidamente se listan las principales funciones de los actores que participan en el PI³¹.

Tabla 3. Principales funciones de los actores del PI

MEF	Entidades públicas responsables de las metas	Municipalidades
Establecer y aprobar el marco normativo del PI.	Diseñar la propuesta de meta.	Gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas.
Monitorear y promover la participación de cada uno de los actores involucrados en el PI.	Elaborar la guía de cada meta.	Dar cumplimiento a las metas de acuerdo con lo establecido en las guías.
Revisar y aprobar las propuestas de metas enviadas por las entidades públicas.	Evaluar el cumplimiento de las metas.	Cumplir con la normativa aplicable a la utilización de los recursos transferidos y posterior rendición de cuentas.
Supervisar la operatividad del PI	Brindar asistencia técnica permanente a las municipalidades garantizando su financiamiento y la conformación de un equipo para dicho fin.	Designar mediante Resolución de Alcaldía a un servidor de la municipalidad como Coordinador del PI.

Fuente: Elaboración propia 2019.

2. Servicios de saneamiento en el ámbito rural

Previamente a la evaluación del PI, es necesario tener en cuenta el diseño institucional establecido por el marco legal vigente respecto a la prestación de los servicios de saneamiento.

Al respecto, a partir de la Ley N° 30558³² se reconoce expresamente en la Constitución Política del Perú el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable. Sin embargo, este derecho ya había sido reconocido por el Tribunal Constitucional³³, precisando que corresponde al Estado garantizar su acceso, la calidad y la suficiencia. Sobre la calidad, se señala que significa la obligación de asegurar condiciones plenas de salubridad y mantener en óptimos niveles los servicios e instalaciones con las que ha de ser suministrada.

Por otra parte, en el marco de las facultades delegadas mediante Ley N° 30506³⁴, el Gobierno de turno aprobó el Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de

³¹ https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf

³² Publicada el 22 de junio de 2017 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

³³ Fundamentos N°s. 3 al 11 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 6546-2006-PA/TC del 7 de noviembre 2007.

³⁴ Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, luchas contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., publicada el 9 de octubre de 2016 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento ³⁵ (en adelante Ley Marco). Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA ³⁶ se aprobó su Reglamento. Ambos dispositivos legales rigen la prestación de los servicios de saneamiento a nivel nacional, tanto en el ámbito urbano como rural, y contemplan, entre otros aspectos, los roles y funciones de las entidades de la administración pública con competencia reconocidas por el ordenamiento legal en la materia³⁷.

2.1 De las competencias y funciones

De acuerdo con el marco legal antes detallado, los actores en el diseño institucional para la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural se presentan en el gráfico 5:

Gráfico 5. Diseño institucional del sector saneamiento rural



Fuente: Elaboración propia 2019.

A continuación, se desarrollan las funciones de las principales entidades con competencias en saneamiento rural:

- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), que en su condición de ente rector del sector saneamiento³⁸, le corresponde, principalmente, planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, así como, articular, coordinar y monitorear a los organismos públicos especializados del sector, a los prestadores de los servicios de saneamiento y demás entidades vinculadas, respecto a la implementación de la política sectorial, entre otras funciones.

³⁵ Publicado el 29 de diciembre de 2016 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

³⁶ Publicado el 26 de junio de 2017 en la separata de normas legales del diario oficial El Peruano.

³⁷ Cabe mencionar que antes de la entrada en vigencia de la Ley Marco y su reglamento, las competencias y funciones del sector se encontraban establecidas en la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, promulgada en el año 1994, y el Texto Único Ordenado del Reglamento la Ley General de Servicios de Saneamiento.

³⁸ Artículo 5 de la Ley Marco.

- La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass), que en su condición de organismo regulador, le corresponde garantizar a los usuarios la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito urbano y rural, en condiciones de calidad, contribuyendo a la salud de la población y a la preservación del ambiente, para lo cual ejerce las funciones establecidas en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la Ley Marco y su reglamento y normas sectoriales. Es importante precisar que en la medida que el referido organismo ha asumido recientemente competencias y funciones en el ámbito rural, estas son implementadas progresivamente³⁹.
- El Gobierno Regional, que entre otras funciones, le corresponde apoyar técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de los servicios de saneamiento.
- Gobierno local, que a través de su Área Técnica Municipal (ATM), entre sus funciones debe monitorear, supervisar, fiscalizar y brindar asistencia y capacitación técnica a los prestadores de los servicios en pequeñas ciudades y en los centros poblados del ámbito rural.

Asimismo, el marco institucional comprende la participación de otros sectores, los cuales en atención a sus competencias y funciones realizan acciones que tienen impactos en la prestación de los servicios de saneamiento, tales como salud, educación, ambiente y desarrollo e inclusión social.

2.2 De la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

Los servicios de saneamiento en el ámbito rural comprenden la prestación regular de los servicios de agua potable y la disposición sanitaria de excretas⁴⁰, según lo establecido en la Ley Marco.

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Marco, la responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural recae en las municipalidades distritales y supletoriamente en las provinciales, tal como se lee a continuación:

Artículo 12.- Responsabilidad de la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural

Las municipalidades distritales son responsables de la prestación eficiente y sostenible de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, siempre y cuando no se encuentre dentro del

³⁹ De conformidad con la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Marco, la implementación de las nuevas competencias y funciones de la Sunass, distintas a las relativas a las empresas prestadores de servicios de saneamiento, se aplica progresivamente conforme a su disponibilidad presupuestal, sujeto a un cronograma propuesto por el organismo regulador, el cual es aprobado por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

⁴⁰ De acuerdo con el inciso 4 del artículo 2 de la Ley Marco, el servicio de disposición sanitaria de excretas comprende los procesos para la disposición final del agua residual y la disposición de excretas a nivel intradomiciliario, con o sin arrastre hidráulico.

ámbito de una empresa prestadora. Cuando las municipalidades distritales no se encuentren en capacidad de asumir la responsabilidad, la misma recae en la municipalidad provincial, de conformidad con lo que establezca la presente Ley, su Reglamento y las normas sectoriales.
[El subrayado es nuestro]

Ahora bien, la prestación de los servicios de saneamiento puede ser asumida directamente por la municipalidad a través de una Unidad de Gestión Municipal (UGM) o, indirectamente, por una organización comunal (OC)⁴¹, que conforme con lo señalado en el párrafo 32.4 del artículo 32 del Reglamento de la Ley Marco, son brindados en centros poblados rurales que cuentan con una población no mayor a dos mil habitantes.

Al respecto, de la información reportada en el “Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural – DATASS” administrado por el MVCS, alrededor de 95,54% son organizaciones comunales (OC)⁴². En aquellos casos corresponde que las municipalidades distritales constituyan un Área Técnica Municipal, encargada de monitorear, supervisar y fiscalizar, así como brindar asistencia y capacitación técnica⁴³ a dicho prestador. Cabe mencionar que las OC se constituyen a partir de la autorización de la municipalidad competente de la jurisdicción en la que realiza sus actividades. Su gestión se encuentra a cargo de los usuarios del servicio⁴⁴ –denominados asociados–.

Es importante tener en cuenta que la regulación de los servicios en el ámbito rural no se ha desarrollado al mismo ritmo que la del ámbito urbano. Tal es así que recién en el año 2015, mediante el Decreto Legislativo N° 1240⁴⁵ se incorpora a la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento (LGSS) –actualmente derogada– el artículo 6-A que reconoce la responsabilidad de las municipalidades distritales y de modo supletorio de las municipalidades provinciales, respecto a la prestación de los servicios de saneamiento en dicho ámbito.

Sin embargo, ya tenía un desarrollo en el Reglamento de la LGSS que se incorpora en el año 2005⁴⁶, que implica un cambio en el diseño institucional dado que hasta ese momento era la

⁴¹ Artículo 14 de la Ley Marco.

⁴² Es importante precisar que el porcentaje señalado corresponde al registro de 24.683 OC. Sin embargo, de estas solo 14.517 estarían registradas en la municipalidad correspondiente, cumpliendo así el requisito para su constitución.

⁴³ Ver el inciso 2 del artículo 10 de la Ley Marco y el párrafo 117.1. del artículo 117 del Reglamento de la Ley Marco.

⁴⁴ Ver el artículo 110 del Reglamento de la Ley Marco.

⁴⁵ Publicado el 26 de setiembre de 2015.

⁴⁶ Decreto Supremo N° 016-2005-VIVIENDA, publicado el 6 de agosto de 2005.

Sunass la entidad encargada de la regulación de dicho ámbito. A partir de entonces, se desarrollan las funciones de la municipalidad distrital para el caso del ámbito rural, entre ellas, la de administrar los servicios de saneamiento, velar por la sostenibilidad de los sistemas, brindar asistencia técnica y supervisar a las organizaciones comunales de su jurisdicción.

Posteriormente, en el año 2008⁴⁷ se incorpora al TUO del Reglamento de la LGSS⁴⁸, el artículo 183-A a través del cual se dispone que en caso los servicios sean prestados por organizaciones comunales, la municipalidad debe constituir un área técnica encargada de supervisar, fiscalizar y brindar asistencia técnica a dicho prestador.

Por otra parte, en el año 2012 se creó el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) cuyo objetivo principal es mejorar la calidad, ampliar la cobertura y promover el uso sostenible de los servicios de agua y saneamiento en las poblaciones rurales del país. En aquel entonces se estimó que su duración debería ser de 10 años, esperando alcanzar sus metas en cobertura y que los GL y GR cuenten con las capacidades que les permitan ejercer sus funciones, reconociendo la falta de recursos económicos y técnicos para ello.

Seguidamente se aprobó un plan de mediano plazo 2013-2016, en un contexto en el cual se sabía que menos del 1% de los hogares rurales contaba con agua apta para consumo humano y el nivel de acceso era de 64,7%. Por ello, el PNSR se propuso, entre otros objetivos, "...Lograr que para el año 2016 al menos 46 por ciento de los pobladores rurales reciba agua adecuadamente tratada para asegurar la potabilidad". Para ello, como una de sus estrategias era asegurar la disponibilidad y manejo adecuado del cloro.

De lo anterior, podemos ver que respecto a la prestación de los servicios de saneamiento rural se elegido como modelo la gestión comunitaria con el acompañamiento principalmente del GL, lo cual resulta siendo complejo en tanto no se cuentan con las capacidades institucionales y compromisos firmes que permitan darle sostenibilidad al servicio.

2.3 El Programa Presupuestal 0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural

A efectos del análisis que se realizará al diseño del PI es necesario comprender la lógica de la estrategia planteada en el Programa Presupuestal 0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural, para lo cual se señalan a continuación sus aspectos generales:

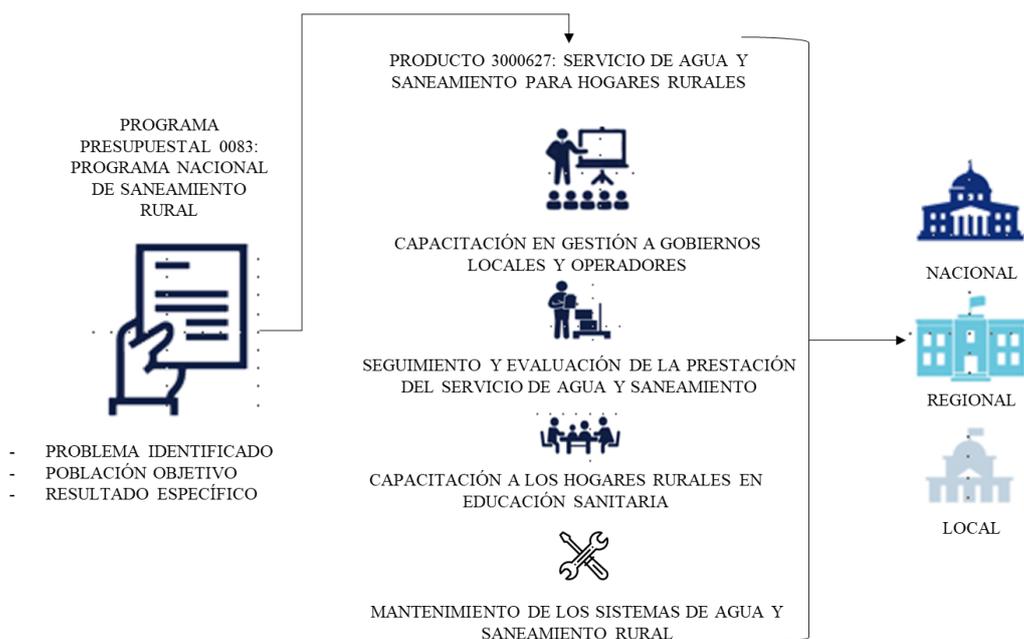
⁴⁷ Mediante Decreto Supremo N° 031-2008-VIVIENDA, publicado el 30 de noviembre.

⁴⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA.

- Problema identificado: Limitado acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles.
- Población objetivo: Población que vive en centros poblados rurales (aquellos que no sobrepasen de dos mil (2000) habitantes) que cuentan con infraestructura operativa de agua y saneamiento.
- Resultado específico: Suficiente acceso de la población rural a servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles.

En ese contexto, para alcanzar el resultado específico, se han planteado actividades que se articulan en productos, que a su vez se articulan para llegar al resultado específico que se espera obtener. Cabe precisar que, la determinación de estas actividades responde a un modelo lógico en el que se determina que existe una relación causal entre las referidas actividades y el resultado específico:

Gráfico 6. Productos y actividades del Programa Presupuestal 0083



Fuente: Elaboración propia 2019.

De lo descrito se puede observar que, la lógica de la intervención articula los tres niveles de gobierno y que, el Producto 3000627. Servicio de agua y saneamiento para hogares rurales, contempla actividades vinculadas con una provisión del servicio de calidad, destacando la importancia del seguimiento y evaluación que realizan las GL, así como la capacitación que en temas de gestión para los gobiernos locales y prestadores; asimismo, para el año 2018 se incluyó una actividad vinculada con el mantenimiento de los sistemas de saneamiento. A esto hay que

añadir que, para la inclusión de metas vinculadas a saneamiento rural en el PI, el PNSR hace hincapié en la problemática del acceso a agua segura, por estar en el ámbito de competencia de los gobiernos locales, es por ello, que desde el año 2015, las metas planteadas siempre han estado enfocadas en fortalecer institucionalmente a los GL.

3. Evaluación del Programa de Incentivos: periodo 2015-2017

La contribución del programa de incentivos al logro del objetivo que persigue el Gobierno (en su rol de principal) se da en la medida que el diseño del incentivo se encuentre orientado a este objetivo y que con su implementación se fortalezca a los gobiernos locales para la prestación de los servicios públicos a su cargo. Por ello, resulta de vital importancia analizar si para el caso del PI aplicado al sector saneamiento rural, se ha cumplido la alineación con el objetivo de incrementar el acceso a agua segura y el fortalecimiento de los Gobiernos locales para llevar a cabo las acciones de capacitación, asistencia técnica, supervisión y fiscalización a las organizaciones comunales.

Del análisis de la experiencia revisada, y a efectos del presente trabajo de investigación, para la evaluación del alineamiento del PI con el objetivo que persigue el sector se ha considerado tres aspectos de su implementación, que son: i) el diseño de metas, que nos permitirá saber qué actividades se han planteado, ii) el criterio para la asignación de recursos, es decir si los montos transferidos responden a las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales para ejercer sus funciones en saneamiento rural, y iii) el uso de los recursos, para ver si han sido efectivamente destinados a alcanzar el objetivo de política pública.

3.1 Diseño de metas

De acuerdo con los Lineamientos, las metas del PI deben estar estrechamente vinculadas con los modelos operacionales de las actividades del PP, el cual, al estar articulado territorialmente, describe las funciones y responsabilidades de los GL. Ello supone que las actividades necesarias para el cumplimiento de las metas deben estar bajo control y responsabilidad de las municipalidades, es decir, alineadas a sus competencias en el marco de la LOM y las normas que rigen la prestación de los servicios de saneamiento.

Por otra parte, otros aspectos que también han sido recogidos en los Lineamientos, y consideramos necesarios son:

1. Las metas deben considerar las características de las municipalidades para asegurar su viabilidad. Según señala el MEF, los costos elevados pueden desincentivar el cumplimiento o el descuido de otras funciones municipales. Al respecto, en el caso del sector saneamiento

y de la información revisada, no se advierte un análisis riguroso sobre los costos que puede demandarle a la municipalidad el cumplimiento de las actividades, y muchos menos, si estos costos pueden ser asumidos con los ingresos corrientes de las municipalidades.

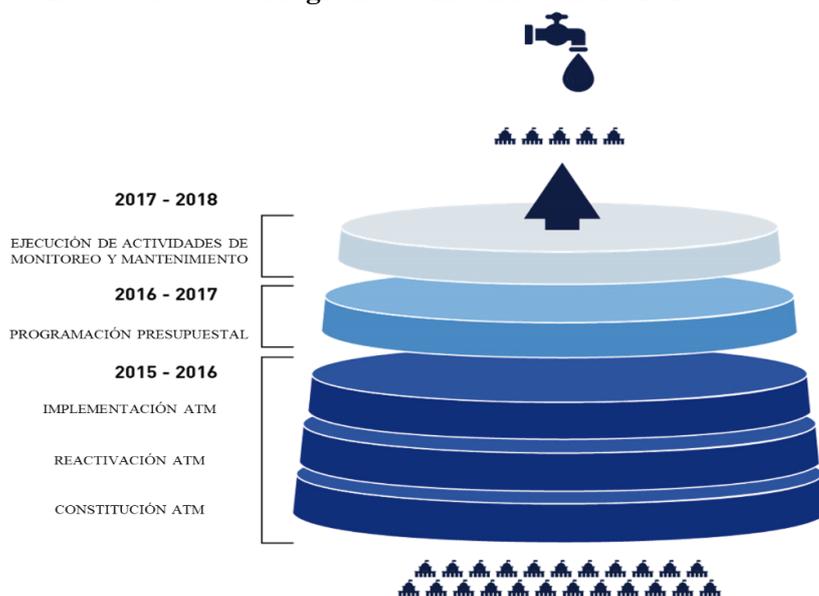
2. Ser graduales. El MEF solicita que la propuesta de metas debe contar con una proyección para los siguientes años que permita observar cambios progresivos en las actividades que se busca que las municipalidades ejecuten. Sugieren que el primer año se priorice la generación de condiciones o una línea de base para luego implementar las actividades priorizadas e ir ajustándolas. Esto implica que una vez alcanzado el resultado esperado, y asumiendo que en dicho periodo se generó capacidad fiscal, las municipalidades deberían estar en la capacidad de dar continuidad a las actividades desarrolladas sin necesidad de depender del incentivo.

Ahora bien, como se ha señalado, el modelo recogido en la legislación comprende la participación del GL en tanto es el responsable de la prestación de los servicios de saneamiento en su jurisdicción. Al respecto, en el año 2014 el MVCS señaló que existen 441 áreas técnicas municipales⁴⁹, pero que según lo indicado en el documento “Áreas Técnicas Municipales. Institucionalización para la Sostenibilidad”, contaban con escasa capacidad de gestión en agua potable y saneamiento.

A partir de ello y de la revisión de las metas y actividades aprobadas para las municipalidades durante los años 2015-2017 (ver los anexos 3 y 4), hemos identificado que se han desarrollado progresivamente, de la siguiente manera:

⁴⁹ Anexo N° 2 del Oficio N° 714-2014/VIVIENDA/VMCS de fecha 3 de diciembre de 2014.

Gráfico 7. Metas del Programa de Incentivos 2015-2017



Fuente: Elaboración propia 2019.

Del gráfico se puede advertir que durante los dos primeros periodos las metas del PI debían generar las condiciones necesarias para la ejecución de las acciones durante el tercer periodo, es decir de disponer de un área exclusiva para la gestión de los servicios con personal y recursos que contribuyan en mejorar la prestación de los servicios de saneamiento. En ese sentido, es recién a partir del 2017 en que se debe esperar que las actividades correspondan a los productos y actividades consideradas en el PP 0083⁵⁰.

Para que lo anterior ocurra, las municipalidades han debido ser constantes en el cumplimiento de las metas, de manera que cuenten con los recursos y capacidades que fueron promovidas a través del PI. Sobre el particular, es de destacar que para el año 2015, de las 558 municipalidades del tipo C, 453 cumplieron con constituir un ATM. Sin embargo, solo 399 cumplieron las dos metas del referido año. De dicho grupo, en el año 2016, solo 298 cumplieron con las metas, y en el 2017, el número se sigue reduciendo hasta llegar a 170. Con relación a las municipalidades del tipo D, tenemos que, en el 2016, 831 cumplieron con constituir o reactivar su ATM, y de ese grupo en el año 2017, solo 371 municipalidades cumplieron con las metas programadas⁵¹. Es decir, hay un gran número de municipalidades que no continuaron con las actividades programadas durante el periodo comprendido entre el 2015-2017.

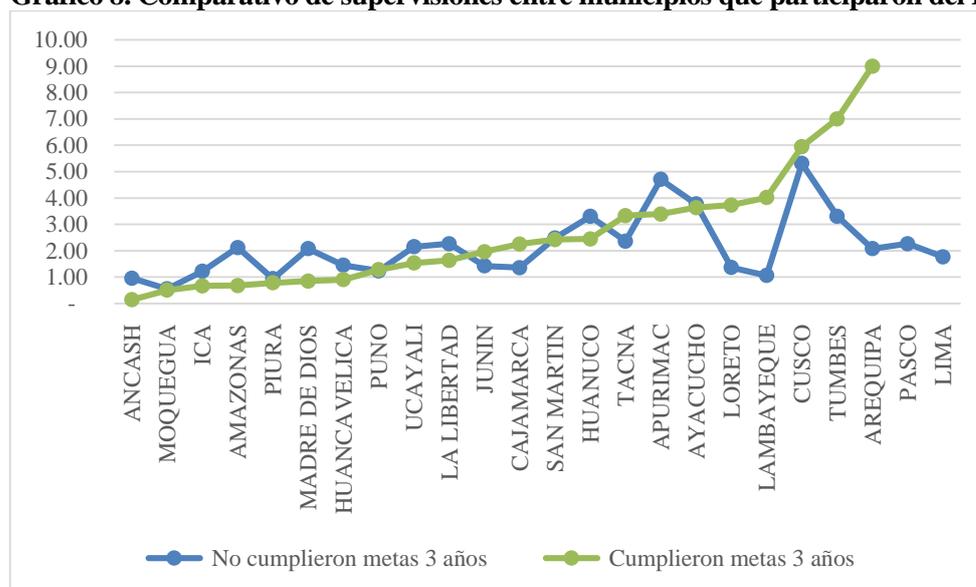
⁵⁰ Cabe mencionar que al momento de la presentación de la propuesta de metas para el año 2015, el PP únicamente había sido definido a nivel del Gobierno Central.

⁵¹ No incluye a las municipalidades que fueron creadas e incorporadas al PI después del 2015.

Entonces, aunque las metas fueran progresivas y el cumplimiento resulte mayor si se mide anualmente, no se puede afirmar que todas las municipalidades estén en iguales condiciones en tanto no han percibido todos los años el incentivo y no han adquirido y desarrollado los conocimientos trasladados en el marco del PI, con lo cual se encuentran en una situación de desventaja para efectos de la implementación de las metas, así como para garantizar su sostenibilidad, lo cual no permite concretar el objetivo de la intervención, principalmente en las municipalidades del tipo D.

Ahora bien, de acuerdo con el criterio de progresividad, se debería asumir que aquellos municipios que cumplieron con las metas en los tres años del periodo de estudio estarían en mejores condiciones técnicas para llevar a cabo sus acciones de supervisión. Para probar esta afirmación, en el gráfico 8 se presenta un análisis, a nivel de departamentos, del número de supervisiones llevadas a cabo por las ATM por número de OC, comparando aquellas localidades que cumplieron las metas con o las que no durante los tres años.

Gráfico 8. Comparativo de supervisiones entre municipios que participaron del PI 2015-2017



Fuente: Elaboración propia 2019.

De lo anterior se aprecia que, haber cumplido o no las metas de los tres años no necesariamente ha condicionado la cantidad de supervisiones llevadas a cabo por los municipios del ámbito rural. Por lo tanto, asumiendo que las acciones de capacitación realizadas por el PNSR se han llevado a cabo de manera uniforme a nivel nacional, el hecho que solo en algunos departamentos se haya intensificado la cantidad de supervisiones se puede explicar por factores internos de los municipios, como la falta de voluntad política para destinar los recursos en supervisiones a las OC, necesidad de mayor capacitación o una débil gestión de los recursos humanos (alta rotación).

En cualquier caso, estaríamos ante déficits de capacidades políticas y/o administrativas.

Otra muestra de la falta de continuidad en la implementación de las metas es el resultado de la evaluación de metas del segundo periodo del 2018, en la cual el nivel de cumplimiento anual descendió en el caso de las municipalidades del Tipo C a 170 (de un total de 578) y del Tipo D a 156 (de un total de 1046). Al respecto el PNSR señala que «...al encontrarse las municipalidades en proceso de transferencia, se incrementó la rotación de servidores y responsables de ATM, debido entre otros factores, al escaso interés de las autoridades municipales por el cumplimiento de las metas...»⁵². De ser así, y a pesar de que en la mayoría de los casos se cumplió con la meta del primer semestre del año, se advierte que existe una falta de compromiso por parte de la autoridad, vinculada a su capacidad política.

3.1.1 Clasificación de municipalidades 2019

A finales del 2018, en el marco de la aprobación de las metas del año 2019, el MEF estableció una nueva clasificación de municipalidades que, según lo expuesto en su marco conceptual, destaca por diferenciar si se trata de una municipalidad provincial o distrital, así como si es una ciudad principal y varía en el porcentaje de la población que pertenece al ámbito urbano, según se detalla:

Tabla 4. Clasificación de municipalidades 2019

	Abreviatura	Número
Municipalidades provinciales pertenecientes a ciudades principales	Tipo A	74
Municipalidades provinciales no pertenecientes a ciudades principales	Tipo B	122
Municipalidades distritales de Lima Metropolitana	Tipo C	42
Municipalidades distritales pertenecientes a otras ciudades principales	Tipo D	129
Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales, con más de 70% de población urbana.	Tipo E	378
Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales, con población urbana entre 35% y 70%.	Tipo F	509
Municipalidades distritales no pertenecientes a ciudades principales, con menos de 35% de población urbana.	Tipo G	620
TOTAL		1874

Fuente: Decreto Supremo N° 296-2018-EF.

Al respecto, resulta pertinente analizar cómo las 1624 municipalidades que conformaban los Tipos C y D (los cuales aplicaban a las metas del PNSR) se han distribuido entre los nuevos Tipos municipales, lo cual se ha dado de la manera siguiente:

⁵² Informe N° 002-2019-VIVIENDA/VMCS/PNSR/JAPR, folio 036, anexo del oficio N° 086-2019/VIVIENDA/VMCS/PNSR.DE.

Tabla 5. Distribución de municipios rurales con la nueva clasificación municipal

Clasificación Municipal	A	B	D	E	F	G	Total
No CP, 500 o más VVUU	5	111	13	184	181	83	577
No CP, menos de 500 VVUU		10	3	169	328	537	1047
Total	5	121	16	353	509	620	1624

Fuente: Elaboración propia 2019.

Lo mostrado en la tabla 5 resulta de gran importancia, ya que para el año 2019 solo las municipalidades Tipo B, F y G participan de las metas de saneamiento rural; sin embargo, estas llegan a ser solo 1250, lo cual implica que 374 municipios que venían cumpliendo las actividades planteadas por el PNSR a partir del 2019 ya no podrán aplicar a percibir incentivos por su ejecución.

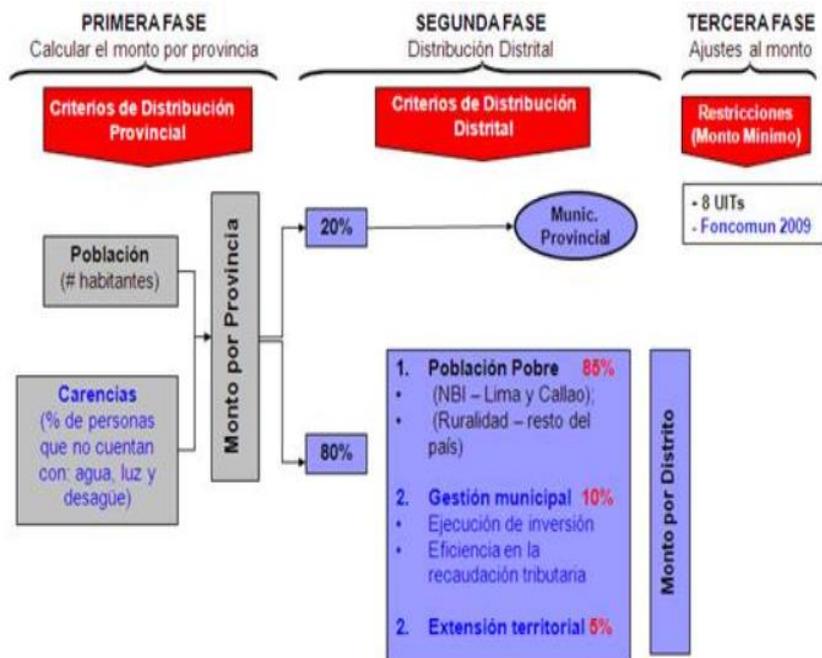
Lo que se puede ver en este punto es que, si bien la nueva clasificación municipal ha conseguido distinguir funciones provinciales de distritales, así como capturar las diferencias entre municipios que se encontraban en una misma clase, esto no resulta óptimo para el sector en estudio, puesto que, en primer lugar, los municipios provinciales cuentan con las mismas responsabilidades que los municipios distritales, y en segundo lugar, el aumento de tipos de municipalidades basado en el grado de ruralidad han ocasionado que aquellos con menos del 30% de población rural queden automáticamente excluidas del incentivo, a pesar de seguir requiriendo la ejecución de las actividades propuestas por el PNSR.

3.2 Asignación de recursos en el marco del PI

La asignación de recursos del PI a los municipios que cumplen con las metas propuestas por los respectivos sectores se realiza en base a los montos límite que son establecidos por resolución ministerial del MEF, que suman el total autorizado en la respectiva Ley de Presupuesto. Estos montos límite, a su vez, son calculados aplicando a dicho total los índices de distribución⁵³ del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN), que determinan qué parte del total corresponde a cada municipio a nivel nacional. Dichos índices son establecidos de acuerdo con la metodología aprobada por Decreto Supremo N° 060-2010-EF, siguiendo un procedimiento que consta de tres etapas, que se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 9. Metodología de distribución del FONCOMÚN

⁵³ Que determinan que parte del total corresponde a cada municipio a nivel nacional.



Fuente: Extraído de la web del MEF.

Como se aprecia en el gráfico, la primera etapa consiste en establecer el monto que se asignará a cada una de las provincias del país, considerando el número de habitantes y un indicador de pobreza, definido como la carencia de servicios básicos.

La segunda etapa consiste en realizar la asignación a todas las municipalidades, para lo cual del total asignado a la provincia, el 20% se destina a la municipalidad provincial, mientras que el 80% restante es distribuido entre todas las municipalidades distritales de la provincia, ponderando tres parámetros: i) la ruralidad, que da una ponderación de uno (1) para la población urbana y (2) para la población rural, lo que hace que el indicador sea más alto para localidades con población rural; asimismo, para el caso de los municipios de Lima y Callao, se pondera a la población por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), ii) la gestión municipal, que se refiere a la capacidad del municipio para generar ingresos y ejecutar inversiones (adquisición de activos no financieros), y iii) el territorio, que es la dimensión del municipio en kilómetros cuadrados. Cada uno de estos criterios tiene una ponderación, 0,85 para ruralidad, 0,1 para gestión municipal y 0,05 para territorio, que sumados dan el índice de distribución de un determinado distrito.

Finalmente, la tercera etapa consiste en ajustar los importes calculados de acuerdo con los dos topes mínimos establecidos por la normativa vigente, determinados por 8 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y el importe transferido por concepto de FONCOMÚN para el año 2009. Es evidente el fin redistributivo del FONCOMÚN y destaca la inclusión de factores como la ruralidad

para priorizar la cuantía de recursos. No obstante, existen dos aspectos que vale la pena analizar. El primero de ellos es el otorgamiento de mayores recursos a los municipios provinciales, a pesar que, si vemos el caso de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, estos municipios tienen las mismas funciones y responsabilidades que los municipios distritales, según corresponda. Para realizar el análisis, se ha generado una base de datos con el cumplimiento de metas, así como los recursos transferidos a favor de cada municipio a nivel nacional en el marco del PI, obteniendo el importe correspondiente al sector saneamiento rural a partir de la aplicación del respectivo ponderador. Un resumen por departamento de dicha base de datos se presenta en el anexo 5.

Tabla 6. Promedios de transferencias de recursos por tipo de municipalidad 2015-2017

	Promedio metas 2015	Promedio metas 2016	Promedio metas 2017
Distrital	105.168,28	35.743,60	31.092,00
Provincial	264.051,43	104.867,43	114.102,86

Fuente: Elaboración propia 2019.

De la tabla 6 se puede ver que, en promedio, los municipios provinciales que cumplieron con las metas del PI del periodo 2015-2017 han recibido muchos más recursos a comparación de los municipios distritales. Esta disparidad se hace más evidente al afirmar que, de los 1293 municipios distritales que recibieron recursos del PI en el citado periodo, 867 han recibido S/ 60.000,00 o menos, esto es, S/ 20.000,00 por año o menos, por lo que cabe preguntarse si estos recursos serían suficientes para financiar el cumplimiento de la meta, sobre todo si se considera que, por ejemplo, para el año 2016, el PNSR estimó que el costo del cumplimiento de la Meta 35 (formulada para Municipios de Tipo C) sería S/ 58.000,00 y el cumplimiento de la Meta 42 (formulada para Municipios de Tipo D) sería S/ 52.000,00. Asimismo, para el año 2017 se estimó un costo de S/ 50.800,00 para la Meta 35 y S/ 27.500,00 para la Meta 41.

Por otro lado, también resulta importante destacar el sesgo que presenta el criterio de distribución de FONCOMÚN, al priorizar a las poblaciones por su nivel de carencia de servicios básicos, que es un factor positivo, pero que lo orienta a cerrar brechas de cobertura, dado que las provincias que reciben mayores recursos son las que carecen de infraestructura para la prestación de servicios de agua, luz y desagüe, mientras que el objetivo que persigue la aplicación del PI es mejorar la calidad del servicio en las localidades que ya cuentan con infraestructura para su prestación.

3.3 Uso de los recursos transferidos

De acuerdo con el artículo 5 de la Ley N° 29332, "...los recursos que se asignen al Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal se destinan exclusivamente al cumplimiento de

los fines y objetivos del referido Plan (...)"'. Ahora bien, los recursos que se transfieren en el marco del PI, tanto por el cumplimiento de metas como por el bono adicional, son ingresos adicionales al presupuesto institucional de la municipalidad. En consecuencia, la priorización en el uso de dichos recursos debe garantizar el sostenimiento de las metas cumplidas y la ejecución de las metas establecidas para el año en curso.

Para conocer cómo los gobiernos locales han hecho uso de los recursos del PI por el cumplimiento de las metas del PNSR, se ha extraído información de la Consulta Amigable del Gasto que el MEF ha puesto a disposición en su portal institucional⁵⁴, la cual toma la información del gasto registrada por los municipios en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). A partir de ello, se ha revisado que el gasto se encuentre vinculado con las actividades del PP 0083 orientadas a la calidad del agua en el ámbito rural y cómo el uso de estos recursos se ha traducido en acciones de supervisión de las ATM y por ende, en las prácticas de cloración por parte de los prestadores del servicio.

Dado que nuestro periodo de análisis es 2015-2017, la ejecución de los recursos percibidos por las municipalidades por el cumplimiento de las metas de dichos años se dio en el periodo 2016-2018.

Tabla 7. Ejecución de recursos del PI 2016-2018

	2016	2017	2018	Total
Recursos transferidos	71.535.904,00	49.771.323,45	27.388.011,75	148.695.239,20
5004470: Capacitación en gestión para Gobiernos locales y operadores	1.497.140,00	3.825.237,00	3.377.899,00	8.700.276,00
5004471: Seguimiento y evaluación de la prestación del servicio de agua y saneamiento	1.437.429,00	14.375.964,00	12.147.317,00	27.960.710,00
5005866: Capacitación a hogares rurales en educación sanitaria	4.111.066,00	2.281.679,00	2.111.721,00	8.504.466,00
5006049: Mantenimiento de los sistemas de agua y saneamiento rural		48.088,00	3.756.647,00	3.804.735,00
Ejecución PP 0083 Año	7.045.635,00	20.530.968,00	21.393.584,00	48.970.187,00
Recursos del PI vinculados a actividades para calidad del agua	10%	41%	78%	33%

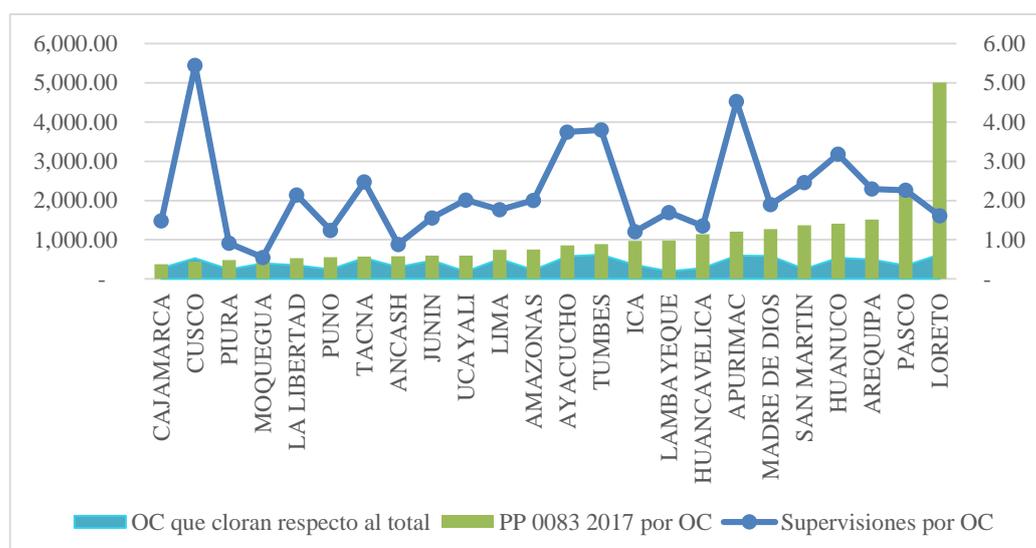
Fuente: Elaboración propia 2019.

⁵⁴ <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>.

En la tabla 7 se detalla cómo las municipalidades han utilizado el volumen de recursos recibidos en el marco del PI, por el cumplimiento de metas vinculadas con saneamiento rural, a efectos de determinar cuánto de este gasto se ha destinado al PP 0083 en las actividades del producto 3000627: Servicio de Agua Potable y Saneamiento para Hogares Rurales, el cual contiene las actividades llevadas a cabo por las ATM, vinculadas con las acciones de capacitación, seguimiento y evaluación, y mantenimiento de los sistemas de agua.

Si bien el porcentaje total en el periodo de análisis es de 33%, este se ha ido incrementando año tras año, hasta llegar a 78% al cierre del 2018, por lo que se podría esperar que esta tendencia se mantenga, principalmente debido a que las metas del PI, desde los años 2016 (para los municipios de Tipo “C”) y 2017 (para los municipios de Tipo “D”) requieren que los municipios programen parte de su presupuesto en actividades vinculadas al PP 0083. Ahora bien, teniendo esta información, y considerando los resultados del “Diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento en el ámbito rural” llevado a cabo por el MVCS, se puede evaluar si el mayor gasto orientado a la actividad 5004471 se ha traducido en un mayor número de supervisiones por parte de la ATM. Para este fin se ha extraído de la Consulta Amigable del MEF el importe gastado por los GL en la citada actividad del PP 0083 y del referido diagnóstico se ha obtenido la cantidad de organizaciones comunales por cada distrito y cuántos de estos realizan prácticas de cloración, así como la cantidad de supervisiones que ha llevado a cabo la municipalidad, para el año 2017. Esta información se ha sistematizado y se presenta en el gráfico 10.

Gráfico 10. Uso de recursos del PI en actividades del PP 0083 y OC que realizan la cloración del agua



Fuente: Elaboración propia 2019.

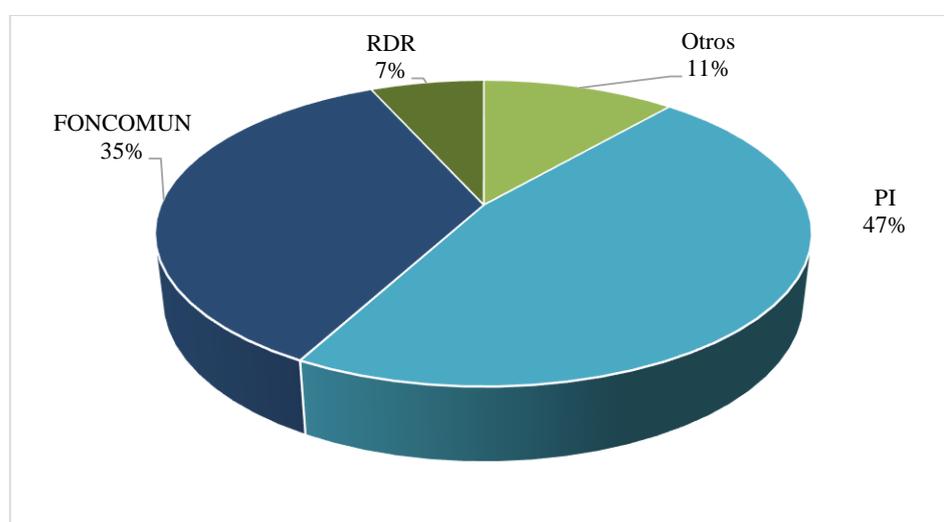
Se aprecia que, por ejemplo, Loreto ha sido el departamento que más recursos por organización comunal ha ejecutado en el año 2017 en la actividad 5004471; sin embargo, su cantidad de supervisiones en dicho año por cada OC es inferior a otros departamentos que gastaron menos recursos. Esto podría deberse a que los gobiernos locales de algunos departamentos se estarían centrando más en acciones previas a la ejecución de supervisiones a los prestadores, o que los recursos no se estarían ejecutando en acciones de supervisión, a pesar de estar registradas en el producto vinculado con estas. Si bien, con la información disponible actualmente, no es posible saber en qué casos se presentaría cada causa, es relevante destacar el hecho que, de los S/ 27,9 millones invertidos en la referida actividad en el periodo 2016-2018, aproximadamente S/ 14 millones (50%) se han gastado en la sub - genérica de gastos “Otros servicios”, referida a servicios prestados por personas naturales y/o jurídicas cuya naturaleza es temporal y no está claramente establecida.

Asimismo, esta tabla también muestra que existe una tendencia similar entre la cantidad de supervisiones que realizan las ATM y la proporción del total de OC que realizan prácticas de cloración. Este punto es importante, puesto que permite establecer una relación causal entre ambas variables, lo que deja en evidencia que las OC que son más visitadas tienen a clorar más, lo cual se encuentra en línea con el análisis realizado por la Contraloría General de la República (2015) en su Informe N° 869-2015-CG/ADE, “Auditoría de Desempeño a los Servicios de Saneamiento para Hogares Rurales”, que destaca que aquellas organizaciones comunales que tienen supervisión municipal y vigilancia del establecimiento de salud se asocian a una mayor cantidad de comunidades que realizan la cloración; asimismo, identifican otros factores de importancia para la incidencia de cloración como la limpieza y desinfección (mantenimiento) y la capacitación. Por lo tanto, para elevar la cantidad de OC que cloran, es necesario realizar una mayor inversión en estas actividades, que forman parte del producto 3000627, y para esto, resulta indispensable que se conjuguen dos condiciones: i) Una mayor orientación del gasto en dichas actividades, y ii) Un mecanismo de monitoreo a través del cual el sector pueda verificar que el gasto sea transparente y efectivamente destinado a los objetivos para los cuales son otorgados.

Por otra parte, como se observa en el Gráfico 11, de los recursos asignados por las municipalidades a las actividades del PP 0083 enfocadas a la calidad del agua durante el periodo de estudio, estos en su gran mayoría (82%) han correspondido a FONCOMÚN y el PI, lo cual nos deja clara evidencia de la dependencia de las municipalidades de las transferencias realizadas por el gobierno central. Si bien los recursos de FONCOMUN constituyen rentas de estas

entidades⁵⁵, su percepción no evidencia un esfuerzo fiscal de su parte, a raíz del mencionado “efecto relajo o pereza fiscal” al que se refieren Herrera y Francke (2009). Entonces, resulta de gran importancia tener claro que un programa de incentivos no puede ser un mecanismo permanente de ingresos para las municipalidades, toda vez que su objetivo debe ser promover la sostenibilidad de los servicios, para lo cual es importante fomentar que los gobiernos locales incrementen sus niveles de recaudación, a fin de evitar una dependencia de los incentivos que pueda tener un efecto negativo en su capacidad operativa cuando no puedan cumplir la meta o cuando el programa no pueda continuar financiando sus acciones.

Gráfico 11. Gobiernos locales: financiamiento de actividades del PP 0083

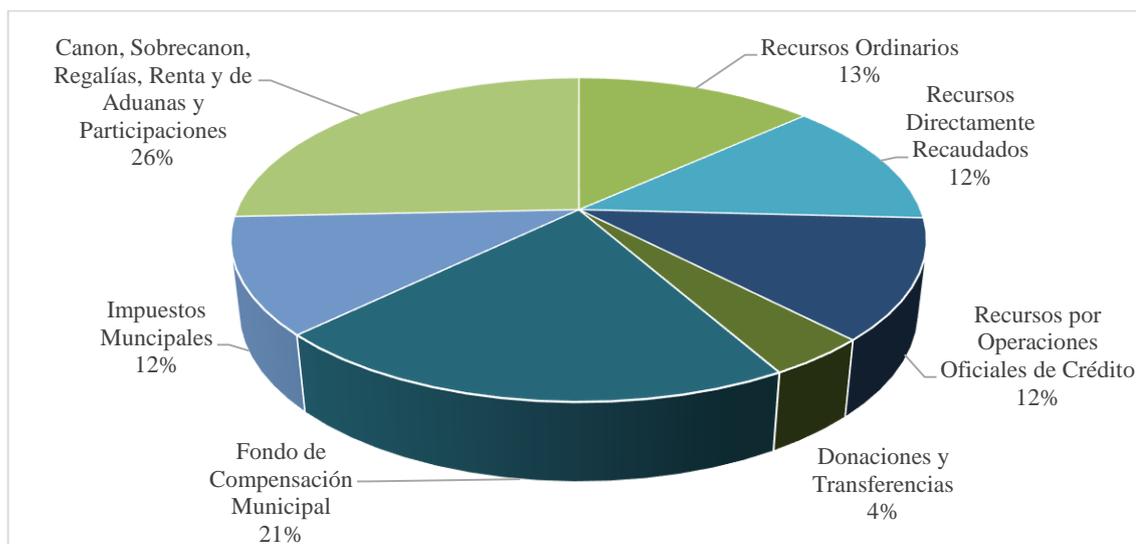


Fuente: Elaboración propia 2019.

En este contexto, es importante mencionar que el PI también tiene metas vinculadas a una mejor gestión del impuesto predial; sin embargo, esta no se encuentra generalizada para todo el ámbito rural, a pesar de la necesidad de que los municipios de este ámbito generen mayores volúmenes de recaudación. Esta necesidad se evidencia a continuación, cuando se revisan las fuentes de financiamiento que componen el presupuesto de las municipalidades a nivel nacional.

⁵⁵ Numeral 5 del artículo 196 de la Constitución Política del Perú. Por el artículo 89 del Decreto Supremo N° 156-2004-EF, que aprueba el TULO de la Ley de Tributación Municipal, los recursos que perciban las Municipalidades FONCOMÚN serán utilizados íntegramente para los fines que determinen los Gobiernos Locales por acuerdo de su Concejo Municipal y acorde a sus propias necesidades reales.

Gráfico 12. Financiamiento del presupuesto de los Gobiernos locales



Fuente: Elaboración propia 2019.

De estos datos se aprecia una real necesidad de incrementar la recaudación del impuesto predial, que se encuentra estrechamente vinculada con la generación de catastro a nivel municipal en el ámbito rural, lo que aún es una tarea pendiente para el sector Agricultura. En ese sentido, podemos hablar de un déficit de capacidad fiscal de parte de los gobiernos locales, que no son capaces de optimizar su recaudación, al no contar con las condiciones necesarias para su ejecución, como una base tributaria bien definida.

4. El PI y el objetivo de la política pública

El sector en estudio es uno en el cual se han identificado actores que intervienen con acciones simultáneas orientadas a solucionar el problema, siendo el principal el Programa Nacional de Saneamiento Rural, que, en el marco del programa presupuestal que lleva el mismo nombre, formula y ejecuta proyectos que deben traer consigo componentes vinculados con la prestación de un servicio de calidad y sostenible, que se traduce en la ejecución de acciones de sensibilización y educación sanitaria. Así también, están las acciones realizadas por la cooperación internacional (COSUDE, *Water for People*, entre otros) a través de intervenciones más focalizadas.

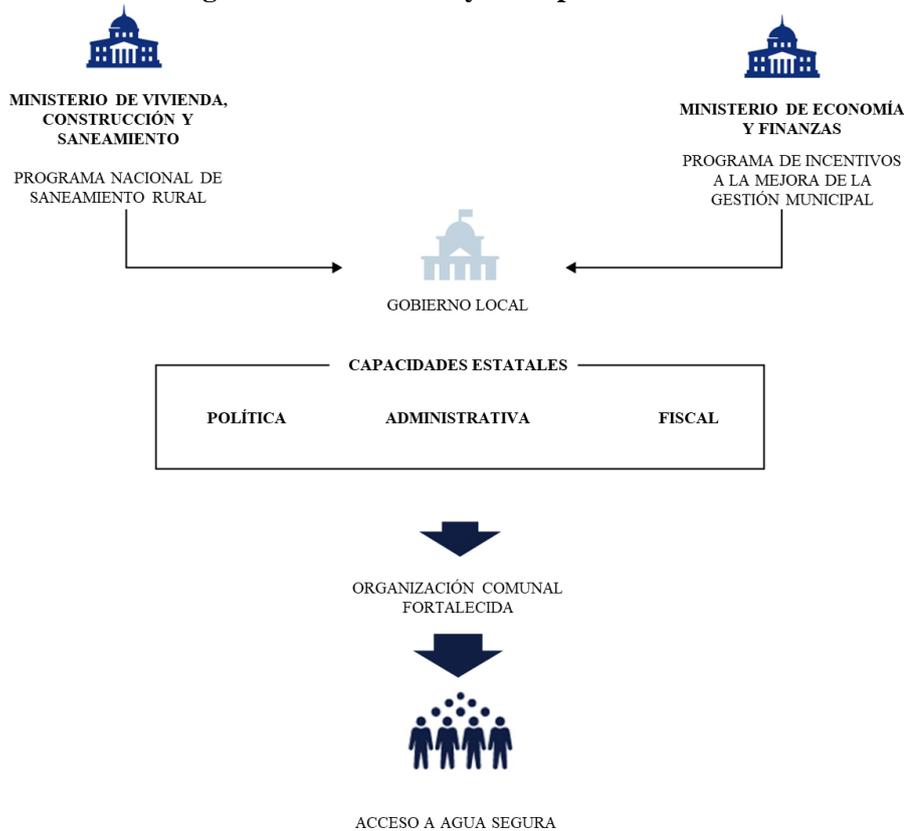
Por este motivo, resulta una tarea muy compleja cuantificar del impacto del PI, en su condición de instrumento de política pública, en la consecución del objetivo de política pública, definido previamente como mejorar el nivel de acceso a agua segura en las localidades del ámbito rural. En ese sentido, en el presente documento se ha llevado a cabo una evaluación cualitativa del PI, orientada a generar insumos que nos permitan establecer si se ha dado la condición para afirmar

si este contribuye con el objetivo, que es la existencia una alineación entre ambos, con la finalidad de alcanzar el objetivo de investigación y probar la hipótesis planteada.

Por otro lado, resulta importante destacar el desarrollo de capacidades estatales en los municipios a lo largo de todo el proceso de implementación del PI. Como se pudo ver en la sección correspondiente, y para efectos del presente trabajo de investigación, definimos a la capacidad estatal como la habilidad del Estado para proveer servicios públicos a los ciudadanos con criterios de eficiencia y eficacia, lo cual se analiza desde tres puntos de vista: la capacidad política, que representa la destreza de los líderes políticos para problematizar adecuadamente las demandas ciudadanas, y en base a estas, establecer criterios de priorización, la capacidad administrativa, que se refiere a atraer, seleccionar y mantener personal idóneo en aquellas actividades que requieren perfiles técnicos o profesionales específicos y, finalmente, la capacidad fiscal, que se define como la habilidad del Estado para recaudar tributos de los ciudadanos, por una cuantía tal que pueda financiar las acciones que el gobierno lleva a cabo para satisfacer las demandas ciudadanas. En suma, los actores que intervienen en el PI (principalmente las municipalidades), deben analizarse desde la lógica de las capacidades estatales, toda vez que un diseño y una estrategia sectorial bien planteadas no tendrían un efecto real en la ciudadanía si no tienen el apoyo político que les permita tener fondos suficientes para implementarlas, así como el recurso humano apto para realizar las funciones que esto requiere y la capacidad para generar los fondos que financiarán las actividades.

En síntesis, el éxito del PI no solo depende de su diseño, sino que se debe considerar que es el Programa Presupuestal el eje central del PpR, y por ello, el éxito conjunto de estos instrumentos está estrechamente vinculado con la capacidad del sector para identificar adecuadamente las causas del problema y traducirlas en productos y actividades que tengan un impacto en el resultado que se espera obtener. Además, también resulta importante resaltar la generación de capacidades estatales para garantizar la adecuada implementación no solo del PI, sino de la estrategia planteada por el sector en el PP.

Gráfico 13. El Programa de Incentivos y las capacidades estatales de los municipios



Fuente: Elaboración propia 2019.

A partir de los análisis del capítulo anterior, es posible afirmar que el PI, en su calidad de instrumento de política pública, no ha estado plenamente alineado, en el periodo 2015-2017, con el objetivo de política pública, que es elevar el nivel de acceso a agua segura en el ámbito rural, por los siguientes motivos:

- El resultado del cumplimiento de las metas no permite garantizar que la gestión de los servicios de saneamiento por parte de los GL haya sido institucionalizada, a través de la generación de capacidades y provisión de recursos.
- La asignación de recursos se basa en un criterio que prioriza a los municipios provinciales, a pesar de que estos tienen las mismas funciones y responsabilidades de los municipios distritales. Además, el criterio evidencia un sesgo hacia la cobertura de los servicios en lugar de su calidad.
- Las disposiciones para el uso de recursos dotan a los gobiernos locales de mecanismos para poder priorizar sus necesidades de gasto, lo cual ha generado que no se utilicen exclusivamente para garantizar el sostenimiento de las metas. Incluso, el mayor gasto de los fondos del PI en actividades orientadas a la calidad del agua no se ha traducido en un mayor número de supervisiones a los prestadores del servicio, que es el mecanismo para fomentar la cloración del agua.

Por lo tanto, la hipótesis planteada se prueba positiva, toda vez que se ha determinado que el PI no ha contribuido con la mejora del acceso a agua segura en el ámbito rural a causa de su falta de alineación con el objetivo de política, así como su ausencia de impacto en la generación de capacidades estatales al interior de los gobiernos locales. En ese sentido, se han identificado aspectos que pueden ser mejorados, respecto al criterio para la asignación de recursos y el mecanismo de monitoreo de su uso, así como la clasificación municipal para establecer un plan de asistencias técnicas, que considere no solo las necesidades de capacitación en temas vinculados con el sector, sino que también reconozca la necesidad de fortalecer las capacidades estatales de los funcionarios municipales, sin distinción por el rango que ostenten, que se desarrollan en el siguiente capítulo.

Capítulo VI. Propuestas de mejora

1. Asistencia técnica según capacidades

Como parte del proceso de diseño de metas y con la finalidad de incrementar el cumplimiento de estas, se ha tenido en cuenta el esfuerzo que realizan tanto el MEF y, en este caso, el MVCS a través del PNSR, para brindar asistencia técnica y capacitaciones, acciones que demandan recursos adicionales a los transferidos, todo con el objetivo de institucionalizar en los GL la gestión de los servicios de saneamiento, fortaleciendo sus capacidades institucionales.

Al respecto, entiéndase por capacidades institucionales “las [...] referidas al conjunto de capacidades, herramientas y recursos o medios que poseen las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno para que, en el ejercicio de un rol determinado, satisfagan oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en sus respectivos territorios, de acuerdo con objetivos, metas e indicadores alineados con las políticas nacionales, desarrollando relaciones intersectoriales e intergubernamentales que permiten una comunicación y coordinación recíproca para la eficiente y eficaz provisión de servicios públicos”⁵⁶.

Este concepto, estrechamente vinculado con el de capacidades administrativas, es muy importante, en la medida que para optimizar el impacto de la asistencia técnica, primero es necesario realizar un diagnóstico del estado actual de los recursos humanos de la entidad, a efectos de identificar necesidades de capacitación, para establecer criterios de priorización y profundización de las materias a tratar. Esto permitirá superar debilidades y fortalecer potencialidades, bajo una lógica de mejora continua de la calidad de la acción del Estado al servicio de las personas⁵⁷.

Para este diagnóstico, se puede considerar la información registrada sobre recursos humanos que las municipalidades consignan en el Registro Nacional de Municipalidades - RENAMU y que son presentados anualmente por el INEI en el documento “Indicadores de Gestión Municipal”.

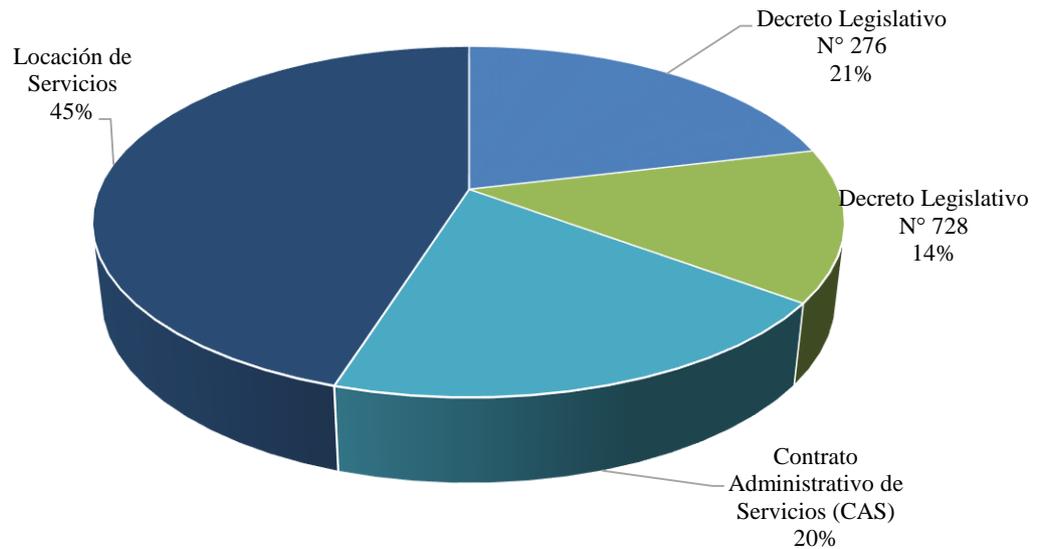
En ese sentido, con los datos del RENAMU se han elaborado los gráficos 14 y 15, que permiten identificar criterios para establecer niveles de intensidad y acompañamiento en el marco de la asistencia técnica del PI, como son: i) La modalidad de contratación, dado que la presencia de personal contratado bajo la modalidad por “locación de servicios” es significativa en los

⁵⁶ “Capacidades institucionales: un nuevo enfoque hacia el fortalecimiento institucional para la gestión descentralizada” aprobada mediante Resolución Ministerial N° 006-2016-PCM. Página 11.

⁵⁷ PCM (2016) Instructivo: Diagnóstico de capacidades institucionales para Gobiernos Regionales y Locales, aprobado mediante Resolución de Secretaría de Descentralización N° 015-2016-PCM/SD. Página 21.

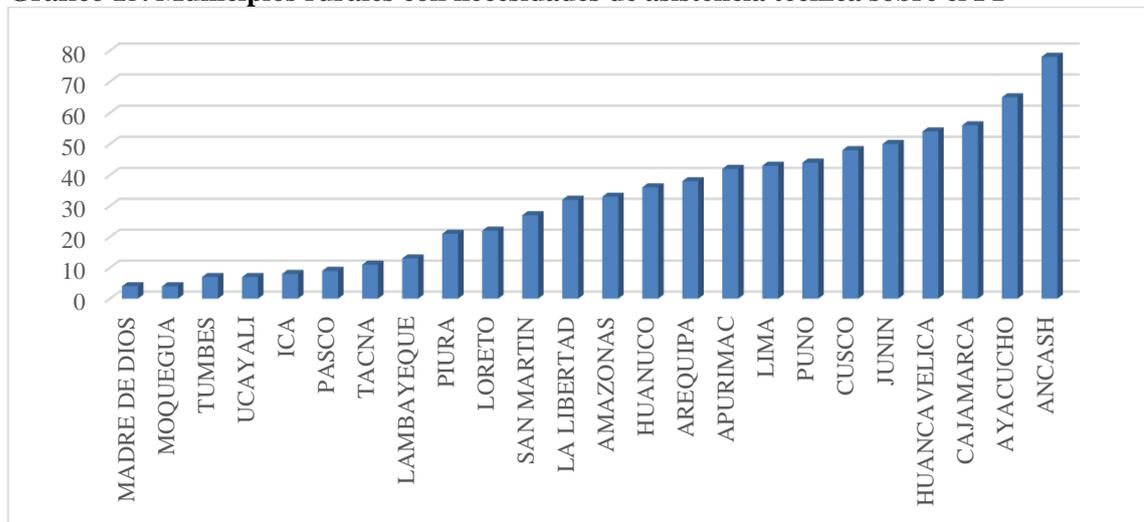
municipios distritales, a pesar de su carácter temporal y de alta rotación, y ii) Las necesidades de asistencia técnica en el marco del PI, puesto que muchos municipios han declarado en el RENAMU que requieren de esta, lo cual debe ser un factor a considerar por el MEF, a efectos de conocer si el contenido de las asistencias técnicas brindadas actualmente está siendo adecuadamente asimilada por los funcionarios municipales.

Gráfico 14. Modalidades de contratación de personal en los municipios distritales del ámbito rural 2017



Fuente: Elaboración propia 2019.

Gráfico 15. Municipios rurales con necesidades de asistencia técnica sobre el PI



Fuente: Elaboración propia 2019.

Es preciso recordar que, a diferencia de otros servicios municipales, la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural se encuentra en la mayoría de los casos a cargo de la población

que de forma organizada asume su administración, con lo cual las intervenciones siempre deben estar orientadas a fortalecer sus capacidades de manera que puedan administrar y operar dichos servicios, para lo cual previamente se requiere que las autoridades con competencias cuenten con los recursos y capacidades para responder a dichas necesidades.

2. De la asignación de recursos para saneamiento rural

Para proponer una mejora al criterio actual de asignación de recursos del PI, ha resultado conveniente revisar la experiencia de los compromisos de desempeño del MINEDU, que determina los montos máximos que corresponde asignar a cada Unidad Ejecutora de Educación a partir del número de alumnos matriculados y el presupuesto asignado para determinados Programas Presupuestales vinculados con su ámbito de acción. Esto brinda un punto de vista trascendente, ya que orienta la asignación de recursos a la necesidad de financiamiento de las entidades para la prestación del servicio que es objeto del incentivo, aspecto que en el ámbito rural es altamente relevante. En esa línea, consideramos que, para que los índices de distribución del PI consideren las necesidades financieras de los municipios para garantizar la prestación del servicio de agua potable rural, estos deben ser más altos para aquellas localidades en las que el contexto para ello resulte más complejo, esto es, cómo el presupuesto institucional de la municipalidad financia las acciones de las ATM, cuya dificultad es determinada grado de ruralidad (aplicado actualmente en el criterio del FONCOMÚN), el número de prestadores del distrito y su distancia respecto de la ubicación de la ATM (expresada en horas de viaje promedio, considerando condiciones climáticas normales).

Con lo señalado, es posible ensayar teóricamente una metodología para alinear el criterio de la asignación de recursos con las necesidades financieras que los gobiernos locales tienen, dado el contexto en el que desempeñan sus funciones de fiscalización a las OC, lo cual no implica dejar de lado totalmente el criterio utilizado actualmente, sino que este podría complementarse con el indicador de entorno de la prestación que a continuación se plantea:

$$IEP_i = \frac{\left(\frac{Presupuesto_i}{(N^\circ Prestadores_i * Distancia_i * Ruralidad_i)} \right)}{\sum_i^n \left(\frac{Presupuesto_i}{(N^\circ Prestadores_i * Distancia_i * Ruralidad_i)} \right)}$$

Donde:

IEP_i : Índice de entorno de la prestación del servicio de agua rural en el distrito “i”⁵⁸.

⁵⁸ También podrá ser municipalidad provincial, si esta se encarga de la prestación del servicio en la capital de la provincia, y en algún distrito cuya municipalidad distrital no se haya hecho cargo del servicio.

Presupuesto_i: Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del distrito “i”.

Nº Prestadores_i: Cantidad de OC en funciones en el distrito “i”.

Distancia_i: Distancia entre los prestadores del distrito “i” respecto a la ubicación de la ATM, expresada en horas de viaje acumulada (ida y vuelta) en condiciones climáticas normales.

Ruralidad_i: Cantidad de habitantes de localidades rurales en el distrito “i”.

n: Cantidad de gobiernos locales.

Una vez definido el indicador, cuya aplicación no distingue entre municipios distritales y provinciales, es necesario que se establezca un tope mínimo al resultado que se puede obtener de su aplicación, el cual debe determinarse por la estimación que realice el sector respecto del costo del cumplimiento de la meta. Es decir, las metas multianuales deben costearse de tal manera que, por el cumplimiento de la meta del año 1 se entregue mínimamente lo necesario para financiar el cumplimiento de la meta del año 2. Para que esto sea eficiente, resulta indispensable que el PNSR efectúe un costeo exhaustivo, que considere los factores que se han propuesto para la asignación de recursos; es decir, el presupuesto institucional del municipio, el número de prestadores y su distancia respecto de la ATM, así como el grado de ruralidad.

3. Monitoreo del uso de recursos

A partir del resultado de evaluación del uso de los recursos transferidos, se considera necesario diseñar un mecanismo de monitoreo y seguimiento del gasto de los recursos del PI, que permita conocer si los recursos que se destinan son suficientes para financiar las acciones que deben realizar las ATM. En ese sentido, el ente rector del servicio deberá disponer de un aplicativo informático para monitorear, a nivel de específica del gasto, los desembolsos efectuados por los gobiernos locales en el marco de las actividades orientadas a la calidad del agua en el ámbito rural. Si bien esto se podría realizar a través de la Consulta Amigable del Gasto, la utilización de esta herramienta demandaría un esfuerzo operativo excesivo por parte del MVCS, por lo que se requerirá el desarrollo de un *software* que permita identificar de una manera sencilla, a aquellos gobiernos locales que estarían utilizando recursos del PI fuera de los parámetros que previamente defina el sector, parámetros que podrían ser definidos a partir de la evidencia presentada en el gráfico 10.

Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- La contribución del PI a la mejora del acceso a agua segura en el ámbito rural se da en la medida que el diseño del incentivo se encuentre orientado a este objetivo, en el marco del modelo lógico previamente definido en el Programa Presupuestal 0083, y que con su implementación se fortalezca a los Gobiernos locales para la ejecución de sus acciones de capacitación, asistencia técnica, supervisión y fiscalización a las organizaciones comunales encargadas de prestar el servicio a la población.
- Con la presente investigación se ha demostrado que, durante el periodo 2015-2017, la intervención a través del PI no estuvo plenamente alineada con el objetivo de incrementar el acceso a agua segura en el ámbito rural, en tanto que: i) el cumplimiento de las metas no garantizó el desarrollo de las capacidades para la gestión de los servicios, ii) el criterio de asignación de recursos tuvo un sesgo hacia su cobertura y se otorgó mayores recursos a los municipios provinciales, y iii) la mayor programación y ejecución de recursos en las actividades del PP 0083 orientadas a la calidad del agua no se tradujo en una mayor cantidad de supervisiones a las organizaciones comunales.
- Las municipalidades presentan déficits de capacidades estatales a nivel político (para definir prioridades y asignar recursos considerando las necesidades de la población), administrativo (para atraer y retener recursos humanos idóneos) y fiscal (para incrementar sus niveles de recaudación y financiar sus actividades), por lo que resulta necesario estimular su generación en el marco de un adecuado proceso de descentralización.
- De los resultados del cumplimiento de las metas del PI y el uso de sus recursos para el sector saneamiento rural durante el periodo de estudio, no existe evidencia de que se hayan generado las condiciones para que los Gobiernos locales asuman las acciones promovidas por el PI sin necesidad de contar con el incentivo.

2. Recomendaciones

- El análisis realizado en el presente trabajo de investigación puede ser replicado para otros sectores que participan del PI, a fin de determinar si su diseño responde al objetivo que se ha planteado y, dependiendo del resultado, formular propuestas de mejora que permitan optimizar su contribución.
- Implementar, por parte del MEF, las propuestas formuladas a partir del análisis del PI para el periodo 2015-2017 respecto a la asistencia técnica para el cumplimiento de las metas y fortalecimiento para la gestión de los servicios, el criterio para la asignación de recursos y el

monitoreo a su utilización, lo cual va a requerir un mayor involucramiento del PNSR en estos aspectos.

- Respecto a la clasificación municipal para el año 2019, es importante considerar lo puntualizado respecto a aquellas municipalidades del ámbito rural que han sido excluidas de la aplicación del PI para el sector saneamiento rural. En ese sentido, resulta necesario evaluar si dichos municipios aún requieren participar del programa de incentivos, a efectos de determinar si se necesita una modificación a la clasificación actual.
- Se debe evitar la dependencia de los municipios de los recursos otorgados en el marco del PI, a fin de no perjudicar la operatividad de estas entidades ante el incumplimiento de las metas o una eventual extinción del programa de incentivos. Para ello, es crucial fortalecer la capacidad fiscal de los Gobiernos locales del ámbito rural, a través del desarrollo del catastro rural y la aplicación de la meta del PI vinculada con la gestión del impuesto predial.
- Con relación a las actividades a desarrollar en el marco del PI, es importante que estas sean coordinadas con otras intervenciones tales como Sello Municipal, que promueve acciones de seguimiento y fiscalización a los prestadores, y la que realice el organismo regulador en tanto implemente sus funciones, con la finalidad de no duplicar esfuerzos y ser eficientes en el uso de los recursos, considerando que apuntan a un único objetivo.

Bibliografía

- Alvarado, Betty; Porras, Janet; Rivera, Brenda; y Vigil, Allan (2003). *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico. Fecha de consulta: 20/10/2018. <<http://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/266>>.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2007). “Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público”. *Serie Documentos de Debate*, Caracas, número 11, pp. 18-19. Fecha de consulta: 16/06/2018. <<http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/material-didactico-curso-bogota-2011/8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico>>.
- Bardhan, Pranab (2002). “Decentralization of Governance and Development”. *Journal of Economic Perspectives*, Washington, volumen 16, número 4, pp. 185-205. Fecha de consulta: 20/10/2018. <<https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/089533002320951037>>.
- Beschel, Robert y Watkins, Joanna (2010). *Non-monetary awards for public sector programs and institutions: Survey of selected international experience*. Global Expert Team (GET) Note; Recently asked questions series. Washington: Banco Mundial. Fecha de consulta: 21/04/2018. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/763981468339578996/Non-monetary-awards-for-public-sector-programs-and-institutions-survey-of-selected-international-experience>>.
- Besley, Timothy y Person, Thorsten (2009). “The origins of state capacity: Property rights, taxation and politics”. *American Economic Review*. Londres, volumen 99, número 4, pp. 23-24. Fecha de consulta: 25/11/2018. <<http://eprints.lse.ac.uk/33768/>>.
- Calvo-González, Óscar, Loayza, Norman; y Rigolini, Jamele (2011). *More than you can handle: Decentralization and spending ability of Peruvian municipalities*. The World Bank. Fecha de consulta: 26/05/2018. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/456161468293397001/pdf/WPS5763.pdf>>.
- Caparó Farfán, Benjamín (2017). *Una mirada de las capacidades estatales en la gestión de transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales del Programa Nacional de Saneamiento Urbano, 2012 – 2016*. Lima: PUCP.
- Cárdenas, Mauricio (2015). “Capacidad estatal en América Latina”. En CAF (editor). *Capacidades estatales: Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, pp. 59-99. Fecha de consulta: 20/11/2018. <<https://bit.ly/2g3qAKm>>
- Castañeda Gonzales, Vlado (2012). *Elementos y Consideraciones para la Gestión Descentralizada*. Fecha de consulta: 25/11/2018. <<https://bit.ly/2QboLsC>>
- Congreso de la República (1994) “Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento”.

- En: *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Congreso de la República (2000). “Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos”. En: *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2009). “Decreto de Urgencia N° 119-2009 que modifican artículos de las Leyes N°s 29332 y 29465 y dictan medidas extraordinarias para el financiamiento de la continuidad de las inversiones durante el Año Fiscal 2010”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2009). “Ley N° 29465, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2010”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2009). “Ley N° 29332, Ley que crea el plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2014). “Ley N° 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2015). “Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2016). “Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2017). “Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2017). “Ley N° 30558, Ley de reforma del literal f del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú”. En: *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Congreso de la República (2018). “Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de

- consulta: 08/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>
- Congreso de la República (2018). “Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 08/01/2019.: <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>
 - Díaz, Roger (2012). *Sistemas de costos, presupuestos por resultados y Sistemas Integrados de Administración Financiera: Aportes y desafíos para incrementar el impacto del gasto público en el bienestar de los ciudadanos*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 6-13. Fecha de consulta: 16/06/2018. <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15041/sistemas-de-costos-presupuesto-por-resultados-y-sistemas-integrados-de>>.
 - Espinoza, Henry y Huaita, Franklin (2012). *Aplicación de incentivos en el sector público*. Lima, Dirección General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas. Fecha de consulta: 26/05/2018.
<https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/estudios/DGP_incentivos_fusionado.pdf>.
 - García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y El Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 5-10. Fecha de consulta: 16/06/2018.
<<https://publications.iadb.org/en/managing-development-results-progress-and-challenges-latin-america-and-caribbean>>.
 - Gobierna Consultores (2016). *Sistematización de la implementación de Convenios de Apoyo Presupuestario (CAP) y las buenas prácticas de gestión en las regiones que lo implementan*. Lima, pp. 7-8. Fecha de consulta: 04/08/2018.
<https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/sist_implementation_CAPs.pdf>.
 - Hernández Sampieri, Roberto; Fernández Collado, Carlos; y Baptista Lucio, María del Pilar (2014). *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill / Interamericana Editores.
 - Herrera, Pedro y Francke, Pedro (2009). “Análisis de la eficiencia del gasto municipal y sus determinantes”. *Economía*. Lima, volumen 32, número 63, pp. 113-178. Fecha de consulta: 26/05/2018. <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/economia/article/view/1031/997>>.
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2013*. Fecha de consulta: 21/04/2018.
<https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/562>.
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). *Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2014*. Fecha de consulta: 21/04/2018.
<https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/257>.
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2016). *Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2015*. Fecha de consulta: 21/04/2018.

- <https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/258>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2016*. Fecha de consulta: 21/04/2018.
<https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/587>.
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2017*. Fecha de consulta: 07/07/2018.
<https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/614/study-description>.
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico*. Lima: INEI. Fecha de consulta: 25/11/2018.
<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua_y_saneamiento.pdf>.
 - Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018*. Lima: INEI. Fecha de consulta: 25/11/2018.
<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf>.
 - Jensen, Michael y Meckling, William (1976). “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure”. *Journal of financial economics*. New York, volumen 3, número 4, pp. 305-360. Fecha de consulta: 21/04/2018.
<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>>.
 - Last, Duncan y Robinson, Marc (2009). *A basic model of performance-based budgeting*. Fondo Monetario Internacional. Fecha de consulta: 07/07/2018.
<<https://www.imf.org/en/Publications/TNM/Issues/2016/12/31/A-Basic-Model-of-Performance-Based-Budgeting-23247>>.
 - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2015). “Resolución Suprema N° 002-2015-MIDIS, Crean el Premio Nacional Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER Gestión local para las personas”. *Sistema Peruano de Información Jurídica*. Fecha de consulta: 16/11/2018.
<http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
 - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2015). “Resolución Ministerial N° 150-2015-MIDIS. Aprueban las Bases de la Primera Edición 2015-2016 del Premio Nacional Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER Gestión Local para las personas”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 16/11/2018. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>
 - Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2016). “Resolución Ministerial N° 120-2016-MIDIS. Aprueban las Bases de la Segunda Edición 2016-2017 del Premio Nacional Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER Gestión Local para las personas”. *Sistema Peruano de*

Información Jurídica. Fecha de consulta: 16/11/2018. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.

- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2017). “Decreto Supremo N° 010-2017-MIDIS”. En: MIDIS. Fecha de consulta: 13/01/2019. <http://www.midis.gob.pe/index.php/es/transparencia-datos-generales/decretos-supremos/cat_view/18-transparencia/19-datos-generales/51-decretos-supremos?limit=10&order=date&dir=DESC&start=20>
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2017). “Resolución Ministerial N° 292-2017-MIDIS. Aprueban las Bases de la Tercera Edición 2017-2018 del Premio Nacional Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER Gestión Local para las personas”. Fecha de consulta: 16/11/2018. <<https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/6370-292-2017-midis>>.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019). *Ámbito del FED*. Fecha de consulta: 13/01/2019. <<http://www.midis.gob.pe/fed/sobre-el-fed/ambito-fed>>.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2019). “Resolución Ministerial N° 007-2019-MIDIS. Aprueban las Bases de la Edición Bicentenario del Premio Nacional Sello Municipal INCLUIR PARA CRECER Gestión Local para las personas”. Fecha de consulta: 13/01/2019. <<https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/269391-007-2019-midis>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2019). *Presupuesto por resultados*. Fecha de consulta: 21/04/2018. <<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/ique-es-ppr>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Evaluación de impacto del Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales (FED)*. Lima: MEF, pp. 74-75. Fecha de consulta: 25/11/2018. <<http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-fondo-de-estimulo-al-desempeno-y-logro-de-resultados-sociales/>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). “Decreto Supremo N° 296-2018-EF”. *MEF*. Fecha de consulta: 18/12/2018. <<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo?limit=100&limitstart=200>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). “Decreto Supremo N° 060-2010-EF”. *MEF*. Fecha de consulta: 04/05/2018. <<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo?limit=100&limitstart=3300>>.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). “Resolución Directoral N° 018-2018-EF/50.01, Lineamientos para la presentación de propuestas de metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”. Fecha de consulta: 13/10/2018. <https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_moofaq&view=category&id=636&Itemid=101547&lang=es>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). “Marco Conceptual del Programa de Incentivos

- a la Mejora de la Gestión Municipal”. Fecha de consulta: 08/01/2019. <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf>
- Ministerio de Educación (2014). “Resolución Ministerial N° 591-2014-MINEDU que aprueba el documento normativo denominado Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2015”. *Sistema de Información Jurídica de Educación*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://esinad.minedu.gob.pe/e_sinadmed_1/resolucionesexternas/consultanormas.aspx>
 - Ministerio de Educación (2014). “Resolución Ministerial N° 591-2014-MINEDU que aprueba el documento normativo denominado Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2015”. *Sistema de Información Jurídica de Educación*. Fecha de consulta: 08/01/2019.
 - Ministerio de Educación (2016). “Resolución Ministerial N° 035-2016-MINEDU que aprueba el documento normativo denominado Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2016”. *Sistema de Información Jurídica de Educación*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://esinad.minedu.gob.pe/e_sinadmed_1/resolucionesexternas/consultanormas.aspx>
 - Ministerio de Educación (2016). “Resolución Ministerial N° 695-2016-MINEDU que aprueba el documento normativo denominado Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2017”. *Sistema de Información Jurídica de Educación*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://esinad.minedu.gob.pe/e_sinadmed_1/resolucionesexternas/consultanormas.aspx>
 - Ministerio de Educación (2018). “Resolución Ministerial N° 113-2018-MINEDU que aprueba el documento normativo denominado Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2018”. *Sistema de Información Jurídica de Educación*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://esinad.minedu.gob.pe/e_sinadmed_1/resolucionesexternas/consultanormas.aspx>
 - Ministerio de Educación (2019). “Resolución Ministerial N° 020-2019-MINEDU que aprueba el documento normativo denominado Norma Técnica para la implementación de los Compromisos de Desempeño 2019”. *Sistema de Información Jurídica de Educación*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <http://esinad.minedu.gob.pe/e_sinadmed_1/resolucionesexternas/consultanormas.aspx>
 - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2005). “Decreto Supremo N° 016-2005-VIVIENDA, Efectúan modificaciones al Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.

- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2005). “Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA, Aprueban el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2008). “Decreto Supremo N° 031-2008-VIVIENDA, Decreto Supremo que modifica el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2014). “Oficio N° 714-2914/VIVIENDA/VMCS”. Lima: MVCS.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2017). “Decreto Supremo N° 007-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Saneamiento”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 05/08/2018. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2017). “Decreto Supremo N° 018-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2017 - 2021”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 05/08/2018. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2017). “Decreto Supremo N° 019-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 05/08/2018. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Muñoz Portugal, Ricardo (2013). *Descentralización del desarrollo: Perspectivas del proceso peruano*. Lima: Autor.
- Nicho, Jorge (2015). *Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal*. Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Lima, 10-13 de noviembre del 2015. Fecha de consulta: 21/04/2018. <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A86050C59AE4ED2A05257F63007A8F05/\\$FILE/nicard.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A86050C59AE4ED2A05257F63007A8F05/$FILE/nicard.pdf)>
- Particip, Ecorys, ECDPM, Fiscus, Itad y OPM (2017). *Evaluación del Apoyo Presupuestario en el Perú (2009-2016)*. Friburgo: Comisión Europea. Fecha de consulta: 04/08/2018. <https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/evaluacion_AP_Peru2009_2017.pdf>.

- Presidencia de la República del Perú (2015). “Decreto Legislativo N° 1240, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento y la Ley N° 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 12/01/2019. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Presidencia de la República del Perú (2016). “Decreto Legislativo N° 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento”. *Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ)*. Fecha de consulta: 05/08/2018. <http://spijlibre.minjus.gob.pe/normativa_libre/main.asp>.
- Repetto, Fabian (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Fecha de consulta: 17/11/2018. <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/14523/capacidad-estatal-requisito-para-el-mejoramiento-de-la-politica-social-en-america>>.
- Sampé, Lucas (2017). *Balance de la Implementación del Mecanismo de los Compromisos de Desempeño como impulsor de mejoras en la Gestión Educativa Descentralizada*. Fecha de consulta: 08/01/2019. <<http://www.grade.org.pe/forge/descargas/Balance%20de%20Compromisos%20de%20desempe%C3%B1o%20Lucas%20Semp%C3%A9.pdf>>.
- Silverman, Michael (2004). “Non-financial recognition: The most effective of rewards”. *Brighton: Institute for employment studies*. Fecha de consulta: 07/07/2018. <<https://www.employment-studies.co.uk/resource/non-financial-recognition>>
- Tribunal Constitucional (2007). “Expediente N° 6546-2006-PA/TC. Sentencia: 7 de noviembre de 2007”. Fecha de consulta: 12/01/2019. <<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06546-2006-AA.pdf>>.
- Unión Europea (2012). *Directrices sobre el Apoyo Presupuestario - Guía Metodológica: Un enfoque moderno de Apoyo Presupuestario*. Bélgica: Unión Europea, pp. 11-17. Fecha de consulta: 07/07/2018. <https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-project-support-guidelines_es.pdf>.
- United Nations Capital Development Fund – UNCDF (2010). *Performance based grant systems: Concept and international experience*. New York: UNCDF, pp. 4-11. Fecha de consulta: 21/04/2018. <<https://europa.eu/capacity4dev/public-pub.sector-reform-decentralisation/document/uncdf-2010-performance-based-grant-systems-concept-and-international-experience>>

Anexos

Anexo 1. Entrevistas

	Entrevistado	Jorge Luis Nicho Cárdenas	
		Se desempeñó como Coordinador del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal de la DGPP del Ministerio de Economía y Finanzas.	
1		<p>“... Los programas presupuestales son el eje de toda la reforma de presupuestos por resultados, entonces aquí lo primero sería ver que si ya tienes diseñada una intervención que vas a implementar a nivel nacional con evidencia que funciona a la cual se le puede aplicar incentivos. La teoría de incentivos en el marco de la gestión por resultados va alineada a tres niveles: resultado, producto y actividad, ahí debería plantearse los incentivos...”</p> <p>“... Actualmente las metas están por debajo de nivel de actividad, tareas o incluso un paso más atrás... las metas han estado enfocadas en un primer momento en generar condiciones, de que la entidad cuente con en su ROF, con un área técnica municipal, que de alguna manera sería la forma de pensar que esa meta tenga sostenibilidad... si todos parten de las mismas condiciones podrías aspirar a cierta gradualidad en su aplicación y que vaya ganando sostenibilidad... Las primeras metas que vas a poder ver son modificación del ROF y sobre perfiles de puestos y después levantar información...”</p> <p>“... Respecto a la utilización de recursos, hay dos opciones, si ya cumplieron se les da los recursos con la libertad completa de cómo van a destinar, o dirigir un poco más como ahora se tiene, aunque al tener 6 objetivos, y uno de esos es mejorar la provisión de servicios públicos, de alguna manera lo diriges, pero es muy amplio, y no puedes establecer que lo dirijan a las metas por las que obtuvieron los recursos por la autonomía constitucional de los gobiernos locales...”</p> <p>“... Al delimitar en que debes gastar los recursos necesitas realizar un esfuerzo de tener información mucho más fina respecto a la necesidad del gobierno local... al delimitar el uso de los recursos estás generando entre déficit o superávit en determinadas partidas... si es que quieres ser tan específico necesitaría información de cuanto es lo que le falta al gobierno local...”</p> <p>“... Si uno parte de que el programa presupuestal está bien diseñado entonces a partir de ahí ya tiene enunciado todo lo necesario para poder abordar el tema de saneamiento, entonces veamos cual es la variable que se quiere mover para decir esta es la tuerca que faltaba ajustar, a esa le voy a poner incentivo...”</p>	
	Entrevistado	Alexander Pintado Reyes	
		Especialista en Gestión Municipal de la Unidad Técnica para la Mejora de la Prestación del Servicio del Programa Nacional de Saneamiento Rural	
	2		<p>“... (sobre la asistencia técnica) Este año por ejemplo estamos impulsando que las que no están en la clasificación (las Municipalidades) y que requieran desarrollar estas actividades, más que el año pasado estuvieron con nosotros, sino que por la reclasificación ya no están... tenemos 1261 de 1624 que teníamos (Municipalidades)... vamos a desarrollar talleres con las actividades que están en el PI...”</p> <p>“...En general la prestación de los servicios en los distritos más rurales es más complejo... un distrito que tiene más del 60% de población rural tiene muchos centros poblados dispersos con diferentes tipos de sistemas y de difícil acceso hace compleja la prestación...”</p> <p>“...El tema crítico es el agua segura, agua clorada, agua potable, hay el servicio pero no es potable, hay conexión de agua... como puedes dar agua potable, en un escenario donde los sistemas de cloración están colapsados, donde no hay acceso a los insumos, donde la población no conoce la importancia de cloración...”</p> <p>“... Nuestra emoción grande fue desde un principio trabajar con Salud... pero es complicado... en este tema de los servicios si tenemos una línea bastante delgada que nos separa, Vivienda con Salud, de Salud nos interesa su apoyo en la asistencia técnica para la cloración y lo que es la vigilancia, esos</p>

	<p>dos aspectos principalmente y resulta que no dispone de recursos...”</p> <p>“... las Municipalidades necesitan fortalecimiento de competencias para que sus equipos puedan desarrollar correctamente sus actividades y uno de los temas que aún sigue siendo crítico es la alta rotación de los responsables de las áreas técnicas, resulta que los responsables de las áreas técnicas alrededor del 15% es personal nombrado, que es con el que vamos a contar siempre; un 60% es personal CAS pero que generalmente cuando hay cambio de gestión hay rotación y el resto son ordenes de servicio...”</p>	
	Entrevistada	Claudia Sánchez Lanning
		Se desempeñó como Especialista de Estadística y Gestión de la Información en el FED
3	<p>“... La meta de cobertura que se puso en el FED desde un inicio, que no ha cambiado y tampoco sus valores mucho, fue agua clorada para el consumo humano y es la meta problema... en realidad en todo el tiempo que estuve en el FED, casi tres años... el indicador por el que menos plata se transfirió, porque no se cumplía era el de agua clorada para el consumo humano, y aún en donde se transfirió siempre hay un poco de duda, si el cambio fue tan real o fue por un tema de encuesta, muestra...”</p> <p>“... En el FED se veía salud, educación y agua... en salud y educación tu tienes programas presupuestales bien definidos con procedimientos bien diseñados y una cadena causal, bien armadito y podías ver donde atacar... está como la receta, lo que tienes que hacer es que funcione... en agua no, en agua para empezar ni siquiera tienes información, ahora ha cambiado, por lo menos no había cuando empezamos...”</p> <p>“... Como estás tan en lo básico en agua la meta inicial fue un primer recojo de información con un aplicativo que hizo el PNSR, como un censo de sistemas de agua, donde están, quienes los manejan... y algo de calidad... entonces en realidad ese compromiso de gestión no te estaba empujando que la meta se cumpla... por recoger información no se va a mover la calidad del agua, entonces ahí, viéndolo desde los incentivos ya tienes un problema...”</p> <p>“... En mi opinión va a ser bien difícil que algún tipo de incentivo funcione mientras que tu no tengas un programa presupuestal bien diseñado y el tema de responsabilidades y competencias más claras...”</p> <p>“... Había un acuerdo entre el FED y los gobiernos regionales de la distribución de los recursos... se transferían por decreto supremo hasta genérica de gasto y producto... la idea es que respetaran eso... eso sí, monitoreábamos que por lo menos respeten las cadenas en las que se les había transferido... la verificación de las metas la hace el FED y lo que hacen los sectores es enviar la base de datos, la información...”</p> <p>“... Yo haría un análisis de tres cosas, para ponerlas como factores de éxito, la estructura del programa presupuestal, poniendo énfasis en ver también como se han incrementado las competencias intergubernamentales y las definiciones operacionales de los productos para saber dónde se va a poner el incentivo...”</p>	
	Entrevistada	Beatriz Alvarado Abanto
		Asesora Nacional de Agua y Saneamiento Rural de Water For People Perú
4	<p>“... El PI ha permitido varias cosas ha permitido que ahora las Municipalidades tengan área técnica municipal para poder gestionar los servicios de agua y saneamiento, yo creo que el PI ha jugado un rol fundamental en eso... en que se pueda ir implementando un sistema de información, diagnóstico, que le permita a los Municipios saber cómo están los servicios de saneamiento en su territorio... creo que a eso también está contribuyendo la meta...”</p> <p>“...En general yo creo que si está ayudando a poder avanzar en el Sector; sin embargo, podría ser mejor, porque gracias al cumplimiento de las metas las Municipalidades se hacen acreedoras a un inventivo que el Municipio lo recibe, pero lo que estamos viendo nosotros y es repetitivo, es que el fondo no se está usando para mejorar la gestión de los servicios...”</p>	

		<p>“... El PI se convierte en un mecanismo hasta cierto punto perverso, por qué, que va a pasar cuando no tengan este incentivo, ahí hay cosas por hacer todavía...”</p> <p>“... no he visto que el Sector se acerque a los gobiernos locales a ver realmente cómo se está gastando el incentivo, pero no solamente como labor técnica sino como un organismo que pueda tomar algunas medidas...”</p> <p>“... tal como está ahorita el PI... para el gasto la decisión la tienes tu (el gobierno local) eso hay que cerrar y con eso mejoraría el gasto...”</p> <p>“... aspiramos a que se institucionalice una gerencia de agua y saneamiento para el distrito... en donde pueda tener su presupuesto asignado y no como ahora que tiene un ATM que no puede programar su propio presupuesto... tal como está ahora es muy limitado, tienen que estar rogando para que se les de un presupuesto... si quieren darle sostenibilidad a los servicios de agua y saneamiento, no basta solo con capacitar... necesitan una gestión más amplia, entonces tienes que elevar el nivel del ATM hacia un nivel más gerencia...”</p>
	Entrevistada	<p>Karina Rivera Zanca</p> <p>Especialista en diseño de metas del Plan de Incentivos Municipal de la DGPP del Ministerio de Economía y Finanzas.</p>
5		<p>“... Hay lineamientos desde el año 2015, y en el año 2018 han cambiado y se han estandarizado haciéndose un esquema de rúbrica que es aplicable para todos los sectores postulantes, entonces previo a eso los lineamientos del 2015 al 2017 consistían en hacer todo un desarrollo bajo el esquema del marco lógico de identificar un problema, identificar donde hay competencias Municipales para ponerle el incentivo... ahora desde el 2018 todas las propuestas, excepto las prediales, tiene que estar asociadas a un programa presupuestal; entonces este es el primer año que se han vinculado directamente los incentivos a los programas presupuestales, antes no había esa vinculación...”</p> <p>“... como los incentivos a partir del diseño del 2018, que aplica al 2019, ya está orientado a una actividad del programa presupuestal, su contribución es solamente de fomentar que sus gobiernos locales conozcan bien sus programas presupuestales, sepan cómo funciona el instrumento, pero como incentivo monetario, ese incentivo no es suficiente para cerrar su brecha de infraestructura... es un incentivo para lograr mejores indicadores...”</p>
	Entrevistada	<p>Emilia Villanueva Amoros de Gordillo</p> <p>Coordinadora de Implementación de Políticas con Gobiernos Subnacionales - MIDIS</p>
6		<p>“...estamos coordinando con el MEF, hemos tratado justamente de no duplicar esfuerzos, como sucedió en la primera y tal vez en la segunda edición (Sello Municipal) donde el mismo producto de indicador lo pedía del PI y lo pedíamos nosotros... hemos tratado de abrirnos a productos e indicadores que aunque son liderados por las entidades públicas, deben ser complementarios con nosotros...”</p> <p>“... el Sello Municipal tiene que ir al inicio de una gestión municipal, con un componente fuerte de desarrollo y fortalecimiento de capacidades... otro de gestión de conocimiento... entre los dos van como enlazando un camino para hablar de sostenibilidad y el último componente es fomento de la participación ciudadana...”</p>
	Entrevistado	<p>Jesús Tamayo Quispe</p> <p>Se desempeñó como especialista del equipo de asistencia técnica de los Compromisos por Desempeños del Minedu.</p>
7		<p>“...si considero que los Compromisos de Desempeños es una herramienta exitosa que ha logrado impactar en la mejora del servicio educativo... no tengo evidencia para decir si o no... pero tengo mi posición, tengo mi impresión... yo creo que la herramienta tuvo su pico entre el 2016, 2017... sin embargo, creo que cuando ya le quitan el incentivo a algunos procesos, creo que esos procesos se caen, porque nosotros ya luego empezamos a levantar información... y estos procesos volvían a</p>

caer... creo que ayudó mucho para que los servidores de las DRE y UGEL conozcan mucho de sus procesos y es más estandarizábamos procesos... pero ya luego en términos de resultados... creo que si le jalas la alfombra, si le quitas el incentivo a las UGEL, vuelven a su estado natural, y su estado natural no es que sean displicentes o que no haya un buen desempeño, sino que tiene poca gente, tienen mucha chamba, siempre están atorados, nunca va alcanzarles la capacidad operativa para resolver todas las situaciones, todas las necesidades que tiene las escuelas y que les compete a su gestión, entonces creo que cuando las condiciones regulares para implementar un herramienta como esta son siempre en déficit, si no tienes las condiciones para cumplir regularmente con un proceso de manera oportuna, el mecanismo de incentivo puede ser perjudicial... no quiero que se me malinterprete, no es que la herramienta sea mala, o esté mal formulada o no sirva, yo creo que la herramienta sirve, pero cuando hablamos de desempeño estamos hablando que suceden dos cosas, en principio que tienen personal suficiente y segundo que tienes personal idóneo, o sea cantidad y perfiles..."

Anexo 2. Indicadores vinculados a la gestión de servicios de agua y saneamiento considerados en el Sello Municipal

Edición	Indicadores	Número de municipalidades inscritas	Número de municipalidades ganadoras
Primera 2015-2016	Número de centros poblados del distrito que cuentan con encuesta de diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento aplicadas y registradas en el aplicativo web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)	621	326
	Porcentaje de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) formalizadas, que cuentan con diagnóstico de abastecimiento de agua y saneamiento		
Segunda 2016-2017	Reportes de control de cloro residual en los puntos críticos del sistema de agua realizadas por la municipalidad.	637	248
	Número de centros poblados del distrito que cuentan con encuesta de diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento aplicadas y registradas en el aplicativo web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.		
	Número de centros poblados con Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) formalizadas en la primera edición que cumplen los requisitos de su formalización reportadas en el aplicativo de PNSR.		
	Número de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS) que cuentan con diagnóstico de agua y saneamiento que se formalizan y son reportadas en el aplicativo del PNSR.		
Tercera 2017-2018	Número de Organizaciones Comunales supervisadas al menos dos veces por el Área Técnica Municipal (ATM)	617	206

Fuente: Resoluciones Ministeriales N°s 150-2015-MIDIS, 120-2016-MIDIS y 292-2017-MIDIS.

Anexo 3. Relación de metas y actividades 2015-2018 de las municipalidades con 500 o más viviendas urbanas

2015							
11. Creación del ATM para la gestión de los servicios de agua y saneamiento				40. Funcionamiento del ATM y recolección de información			
Modificación del ROF incorporando las funciones del ATM	Elaboración del perfil de puesto	Apertura del libro de registro de OC	Designación de responsable del ATM	Capacitación de equipo del ATM y/o personal anexo al área	Registro de la gestión servicio de agua y del sistema de abastecimiento de agua para consumo humano	Sistemas de abastecimiento de agua para consumo humano con rango admisible de cloro residual	
496	460	489	460	475	459	263	
2016 Asignación presupuestal al ATM en el PIA 2017 para el funcionamiento y gestión de los servicios de saneamiento en el ámbito rural							
Constitución del equipo formulador POA del ATM	Capacitación del equipo formulador del POA	Elaboración y aprobación del POA 2017 para el funcionamiento del ATM.	Formulación de recursos para el año fiscal 2017 en el PP 0083, Producto 3000627 y actividades 5005866, 5004470 y 5004471	Planificación, aplicación, procesamiento y sistematización de encuestas	Selección de dos CP para el monitoreo de sistemas de abastecimiento de agua con rango admisible de cloro residual por lo menos 3 meses consecutivos en coordinación con el sector salud	Constitución o reactivación, registro y reconocimiento de 2 JASS.	
516	539	511	527	464	426	23	
2017 Fortalecimiento del Área Técnica Municipal para la gestión del servicio de agua y saneamiento en el ámbito rural							
Capacitación de 2 miembros del equipo del ATM sobre "Planificación de la gestión de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito rural"	Elaboración y aprobación del POA 2018 para el funcionamiento del ATM	Formulación de recursos para el año fiscal 2018 en el PP 0083 en el producto 3000627 y sus actividades	Aplicación, procesamiento y sistematización de encuestas	Capacitación sobre "Servicios de agua y saneamiento de calidad y sostenibles" a 2 miembros del equipo.	Elaboración y aprobación del "Plan de Capacitación en Educación Sanitaria y Gestión del Servicio de Agua y Saneamiento en el ámbito rural para el año 2018".	Formalización del 30% de las OC de los centros poblados que cuenten con sistema de abastecimiento de agua.	Cloración del agua para consumo humano con rango admisible de cloro residual en 5 centros poblados rurales.
545	532	555	281	519	517	315	432
2018							
10. Gestión de calidad de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.				26. Prestación de los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles en el ámbito rural.			
Actualización del diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento y del ATM		Registro de OC de 2 CP		Elaboración del diagnóstico especializado, ficha de costeo y plan de mantenimiento y recuperación de sistemas de abastecimiento de agua priorizando los de estado "regular" o "colapsado"		Mantenimiento de al menos 1 sistemas de abastecimiento de agua en estado "regular" o "bueno". En caso de "colapsado" croquis de los puntos donde se ubicarán los principales de los componentes del sistema	
481				170			

Fuente: Elaboración propia 2019.

Anexo 4. Relación de las metas 2015-2018 de las municipalidades con menos de 500 viviendas urbanas

2016 META 42: Creación, adecuación o reactivación del Área Técnica Municipal para la gestión de los servicios de agua y saneamiento							
Actividad 1	Actividad 2	Actividad 3	Actividad 4	Actividad 5	Actividad 6	Actividad 7	Actividad 8 (opcional)
Conformación de la comisión para la creación, adecuación o reactivación del ATM	Capacitación de un participante para la creación del ATM	Modificación o adecuación del ROF incorporando las funciones del ATM	Aprobación del perfil de puesto del responsable del ATM	Designación del responsable del ATM	Capacitación de 2 participantes del ATM para el proceso de aplicación, procesamiento y sistematización de encuestas	Planificación, aplicación, procesamiento y sistematización de encuestas	Apertura del libro de registro de OC
Número de municipalidades que cumplieron las metas: 831							
967	1001	952	935	944	975	873	736
2017 META 41: Funcionamiento del Área Técnica Municipal para la gestión del servicio de agua y saneamiento en el ámbito rural.							
Actividad 1	Actividad 2	Actividad 3	Actividad 4	Actividad 5	Actividad 6		
Constitución del equipo formulador del POA del ATM	Capacitación de 2 miembros del equipo formulador del POA	Elaboración y aprobación del POA para el funcionamiento del ATM y formulación de recursos para el 2018 en las actividades del producto del PP 0083	Aplicación, procesamiento y sistematización de encuestas	Formalización del 15% OC de los CP que cuenten con sistemas de abastecimiento de agua	Selección de dos CP para el monitoreo de sistemas de abastecimiento de agua con rango admisible de cloro residual por lo menos 3 meses consecutivos en coordinación con el sector salud		
Número de municipalidades que cumplieron las metas: 423							
484	1000	885	915	571	685		
2018							
META 13: Gestión de calidad de los servicios de saneamiento en el ámbito rural.				META 29: Prestación de los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles en el ámbito rural.			
Actualización del diagnóstico sobre abastecimiento de agua y saneamiento y del ATM	Registro de OC de 2 CP		Elaboración del diagnóstico especializado, ficha de costeo y plan de mantenimiento y recuperación de sistemas de abastecimiento de agua priorizando los de estado "regular" o "colapsado"	Mantenimiento de al menos 1 sistemas de abastecimiento de agua en estado "regular" o "bueno". En caso de "colapsado" croquis de los puntos donde se ubicarán los principales de los componentes del sistema			
Número de municipalidades que cumplieron las metas							
813				156			

Fuente: Elaboración propia 2019.

Anexo 5. Cumplimiento de metas del PI y recursos transferidos por departamento 2015-2017

Año	2015					2016					2017				
	Meta 11		Meta 40		Importe Transferido S/	Meta 35		Meta 42		Importe Transferido S/	Meta 35		Meta 41		Importe Transferido S/
	Sí cumple	No cumple	Sí cumple	No cumple		Sí cumple	No cumple	Sí cumple	No cumple		Sí cumple	No cumple			
AMAZONAS	16	2	18		2 591 792,40	8	10	55	8	1 837 146,15	2	16	10	53	318 654,60
ANCASH	23	11	23	11	1 306 577,55	17	17	80	44	2 355 987,90	10	24	55	69	1 516 475,25
APURIMAC	15		15		1 246 034,35	12	4	58	4	1 674 177,15	10	7	41	21	1 011 782,10
AREQUIPA	20	12	19	13	1 123 914,55	15	17	34	24	939 872,70	15	17	12	46	697 066,00
AYACUCHO	36	5	40	1	4 798 338,20	29	13	55	16	2 224 953,75	24	20	20	50	1 029 229,15
CAJAMARCA	25		21	4	6 915 917,05	18	7	76	23	6 968 302,65	14	11	36	63	3 459 463,90
CUSCO	38	8	39	7	5 193 648,85	34	13	45	11	3 420 370,50	37	11	36	20	2 859 627,50
HUANCAVELICA	20		18	2	5 295 934,10	18	4	71	4	2 869 306,95	16	7	36	39	1 614 832,95
HUANUCO	18	4	19	3	2 940 354,45	14	8	49	6	3 460 828,50	11	15	20	33	1 525 060,60
ICA	3	5	4	4	1 096 904,75	2	6	6	6	161 044,50	3	5	9	3	203 470,15
JUNIN	29	15	36	8	6 068 538,45	30	14	55	6	3 649 423,65	23	22	21	39	1 611 587,45
LA LIBERTAD	19	3	19	3	3 403 670,25	17	5	31	12	2 836 986,30	14	8	20	23	1 689 551,50
LAMBAYEQUE	19	3	19	3	3 864 429,00	18	4	3	1	1 093 285,50	10	12	2	2	489 008,20
LIMA	24	11	22	13	1 895 394,75	21	14	57	20	1 203 034,80	1	34	8	69	88 925,50
LORETO	12	4	13	3	3 130 643,90	11	6	26	4	2 961 905,70	5	12	13	17	1 157 168,75
MADRE DE DIOS	2	3	5		158 396,90	5		5		361 178,70	1	4	2	3	127 845,70
MOQUEGUA	6	2	6	2	188 877,80	2	6	5	3	63 594,90	3	5		8	33 284,80
PASCO	12	5	16	1	988 278,75	14	3	9		1 174 414,95	1	16	4	5	216 413,10
PIURA	25	3	23	5	4 606 598,30	23	5	19	1	2 972 836,95	22	6	5	15	1 472 001,90
PUNO	45	4	36	13	5 040 298,80	32	17	45	10	3 932 543,25	34	15	40	16	3 895 786,50
SAN MARTIN	31	1	29	3	5 913 801,95	28	4	34	4	2 734 648,20	19	13	24	14	1 428 858,60
TACNA	2	2	4		55 765,40	3	1	11	7	180 291,45	3	2	4	13	54 521,15
TUMBES	9		9		2 510 237,30	5	4	1	1	207 931,20	3	6	2		156 638,70
UCAYALI	4	2	5	1	1 201 556,20	4	2	1	7	487 257,15	6	2	3	3	730 757,70
Total	453	105	458	100	71 535 904,00	380	184	831	222	49 771 323,45	287	290	423	624	27 388 011,75

Fuente: Elaboración propia 2019.

Notas biográficas

Claudia Luccia León Aguilar

Nació en Trujillo, el 3 de abril de 1983. Abogada por la Universidad Privada Antenor Orrego, con especialización en las áreas de derecho administrativo, tributario y en gestión pública. Tiene más de doce años de experiencia en el sector público. Actualmente, se desempeña como coordinadora legal de la Dirección General de Gestión Descentralizada del Ministerio de Educación.

Joselyne Marjorie Lora Meza

Nació en Pucallpa, el 6 de febrero de 1987. Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con especialización en las áreas de derecho administrativo y regulación de servicios públicos. Tiene más de siete años de experiencia en el sector público. Actualmente, se desempeña como especialista legal de la Gerencia de Políticas y Normas de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

Juan Carlos Mendo Goñi

Nació en Lima, el 21 de julio de 1990. Economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con especialización en las áreas en finanzas, gestión pública y contrataciones del Estado. Tiene más de siete años de experiencia en el sector público. Actualmente, se desempeña como especialista de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas.