



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

**Escuela de
Postgrado**

**“Evaluación de la ejecución de proyectos de inversión para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural:
Caso Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón, Loreto”**

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

**Presentado por
Jorge Enrique Melendez Celis
Luz Yrene Orellana Bautista
Jorge Luis Vallejo Castello**

Asesor: Gustavo Jiménez Mendoza

[0000-0002-9442-3324](tel:0000-0002-9442-3324)

Lima, enero 2024



REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO

A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado "Evaluación de la ejecución de proyectos de inversión para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural: Caso Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón, Loreto" presentado por don Jorge Enrique Melendez Celis, de acuerdo con el D.N.I. 05377330, doña Luz Yrene Orellana Bautista, de acuerdo con el D.N.I. 06814915, y don Jorge Luis Vallejo Castillo, de acuerdo con el D.N.I. 43382426 para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 4 de setiembre de 2024 dando el siguiente resultado:



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO Escuela de Postgrado

"Evaluación de la ejecución de proyectos de inversión para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural: Caso Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón, Loreto"

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

Resumen de similitud		
20 %		
1	Referencia en línea	2 %
2	Referencia en línea	1 %
3	Referencia en línea	1 %
4	Referencia en línea	1 %
5	Referencia en línea	1 %
6	Referencia en línea	1 %
7	Referencia en línea	1 %
8	Referencia en línea	1 %
9	Referencia en línea	1 %
10	Referencia en línea	1 %

4 de setiembre de 2024



Juan Carlos Ubillús Ramírez
Jefe Académico

A nuestros padres y a nuestra familia.

A nuestros compañeros, hoy amigos, que
hicieron más enriquecedora nuestra experiencia, y
a nuestro asesor Gustavo Jiménez.

RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos años, prepandemia de COVID-19, el Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido, acompañado de mejoras en la regulación y diseño de los sistemas administrativos relacionados con la planificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión, públicos y privados, así como el reconocimiento constitucional del agua como derecho fundamental. Estas mejoras, sin embargo, no han venido acompañadas de un incremento en la cobertura de acceso al agua potable y saneamiento en el ámbito rural.

Aunque existe escasa evidencia sobre los factores que afectan la ejecución de proyectos de inversión en el ámbito rural, la literatura revisada evidencia que, en general, la baja ejecución se encuentra vinculada a una débil articulación interinstitucional, escasa planificación de los proyectos y problemas en la asignación presupuestal. En ese sentido, esta investigación busca determinar si estos factores se presentan en la ejecución de proyectos de inversión de agua y saneamiento en el ámbito rural, a través de la evaluación del proyecto de inversión pública denominado “Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón - DM, Loreto”, analizado entre los años 2007 (registro del proyecto) y 2021 (peritaje técnico).

Para ello, se ha utilizado el método cualitativo de tipo directo a través del estudio de caso, la revisión de fuentes secundarias y la observación para determinar la presencia de los factores seleccionados en el proyecto de inversión objeto de estudio; así como la entrevista semiestructurada a profesionales del sector público y privado, especialistas en inversión pública en materia de agua y saneamiento, con la finalidad de contrastar lo encontrado en el estudio de caso con la opinión de expertos en la materia y elaborar propuestas de mejora.

El resultado de la investigación muestra que, de los factores evaluados, los que afectaron la ejecución del proyecto fueron la débil planificación (prácticamente inexistente cuando apareció el proyecto), y en mayor medida la falta de supervisión y control en la etapa de inversión, así como la escasa articulación de los actores que conforman los sistemas administrativos involucrados en el proceso.

Atendiendo a dichos hallazgos, se plantea una propuesta de mejora institucional y normativa que incide en los siguientes objetivos: i) incorporar un enfoque territorial en el planeamiento estratégico; ii) fortalecer el alineamiento entre el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario y la gestión de inversiones; iii) mejorar e incrementar los mecanismos de articulación, supervisión y control.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO.....	5
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	6
ÍNDICE DE IMÁGENES	10
ÍNDICE DE TABLAS.....	11
ÍNDICE DE ANEXOS.....	12
GLOSARIO.....	13
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	16
CAPÍTULO II. ALCANCES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN	17
1. ANTECEDENTES.....	17
2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA.....	19
3. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
3.1 PREGUNTA GENERAL	20
3.2 PREGUNTAS ESPECÍFICAS.....	20
4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	20
4.1 OBJETIVO GENERAL	20
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	20
5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	20
6. ALCANCES.....	21
CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL	22
1. EL DERECHO AL AGUA COMO DERECHO FUNDAMENTAL	22
1.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES.....	22
1.2 EL DERECHO AL AGUA EN EL PERÚ.....	23
2. MARCO TEÓRICO DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO.....	23
2.1 EL AGUA COMO BIEN MATERIA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO.....	24
2.2 COMPONENTES DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO	24
2.3 ÁMBITOS GEOGRÁFICOS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO	26
3. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS CON LA GESTIÓN DEL CIERRE DE BRECHAS	27
3.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO - SINAPLAN	27
3.2 SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES - INVIERTE.PE	28
3.3 SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO - SNPP	32
3.4 SISTEMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA - SNPIP	34
3.5 SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS - SGRH.....	35
4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y GOBERNANZA PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO.....	36

4.1	MARCO LEGAL Y ESTRATÉGICO	36
4.2	GOBERNANZA EN MATERIA DE SANEAMIENTO	37
4.3	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA	39
4.4	INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO.....	40
4.5	SISTEMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES – SFC PARA EL SECTOR SANEAMIENTO	43
5.	FACTORES QUE INFLUYEN EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO.....	43
5.1	PLANIFICACIÓN.....	44
5.2	PRESUPUESTO	44
5.3	SUPERVISIÓN Y CONTROL	45
5.4	TALENTO HUMANO	45
5.5	CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL	46
5.6	FACTORES ASOCIADOS A LA RURALIDAD	47
CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO.....		48
1.	TIPO DE DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	48
2.	ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN.....	48
3.	RECOLECCIÓN DE DATOS	48
3.1	REVISIÓN DE FUENTES PRIMARIAS.....	48
3.2	REVISIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS.....	49
3.3	OBSERVACIÓN.....	49
CAPÍTULO V. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....		50
1.	DATOS GENERALES DEL CASO DE ESTUDIO.....	50
2.	ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE PLANIFICACIÓN	51
2.1	A NIVEL NACIONAL: LAS POLÍTICAS DE ESTADO	51
2.2	LO RURAL ¿UNA DEFINICIÓN CLARA?.....	54
2.3	A NIVEL NACIONAL: LOS PLANES NACIONALES	58
2.4	A NIVEL REGIONAL Y LOCAL: LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO - PDC Y LA FASE ESTRATÉGICA DEL PLANEAMIENTO.....	60
3.	ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	62
3.1	FASE DE PREINVERSIÓN	63
3.2	FASE DE INVERSIÓN	64
3.3	SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO DE INVERSIÓN.....	66
3.4	HALLAZGOS	67
4.	ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE PRESUPUESTO.....	68
4.1	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2008.....	68
4.2	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2009.....	70

4.3	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2010.....	71
4.4	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2011.....	73
4.5	ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2013.....	75
4.6	HALLAZGOS RELACIONADOS CON LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL.....	75
5.	ANÁLISIS DE LOS ROLES DE LOS ACTORES Y LAS ACCIONES DE SUPERVISIÓN.....	76
CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEJORA INSTITUCIONAL Y NORMATIVA		79
1.	MODELO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL	79
1.1	FORTALECIMIENTO DEL PNSR	79
1.2	CREACIÓN DE PROYECTO ESPECIAL DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	81
1.3	FORTALECIMIENTO DE LOS COMITÉS REGIONALES DE SANEAMIENTO.....	81
1.4	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE PROYECTOS	81
2.	PROPUESTAS DE MEJORA NORMATIVA PARA FORTALECER EL PLANEAMIENTO ORIENTADO AL CIERRE DE BRECHAS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL	83
2.1	GUÍA CONSOLIDADA PARA EL PLANEAMIENTO.....	83
2.2	LINEAMIENTOS PARA EL MANEJO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA CENTRALIZADA Y A NIVEL TERRITORIAL DESAGREGADO	84
2.3	LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN BANCO DE POLÍTICAS NACIONALES SECTORIALES Y MULTISECTORIALES.....	84
2.4	APROBACIÓN DE CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE BRECHAS EN LA FASE DE PLANEAMIENTO.....	84
2.5	GUÍA PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD	85
2.6	GUÍA PARA LA ARTICULACIÓN DE LAS FASES DE PLANEAMIENTO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO	85
CONCLUSIONES		87
1.	DEFICIENCIAS EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN.....	87
2.	DEFICIENCIAS EN LAS FASES DE INVERSIÓN PÚBLICA.....	88
3.	DEFICIENCIAS EN LAS FUNCIONES DE RECTORÍA Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	88
RECOMENDACIONES.....		90
1.	INCORPORAR UN ENFOQUE TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO	90
2.	SINCERAMIENTO DE DEFINICIONES Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN	92
3.	FORTALECER EL ALINEAMIENTO ENTRE EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA GESTIÓN DE INVERSIONES.....	93
4.	FORTALECER LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES DEL GOBIERNO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL	94
5.	MEJORAR E INCREMENTAR LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL.....	95
6.	PROMOVER E INCENTIVAR LA UTILIZACIÓN DEL MECANISMO DE OXÍ	96
BIBLIOGRAFÍA		98

ANEXOS.....	106
LISTA DE ENTREVISTADOS	122

ÍNDICE DE IMÁGENES

IMAGEN 1. PRESUPUESTO DE LA FUNCIÓN SANEAMIENTO PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (2017-2020)	17
IMAGEN 2. COBERTURA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE POR ÁMBITO GEOGRÁFICO – 2020	18
IMAGEN 3. COBERTURA Y BRECHAS DE AGUA Y SANEAMIENTO (DISPOSICIÓN DE EXCRETAS) POR PROVINCIAS EN LORETO (2017)	18
IMAGEN 4. COMPONENTES DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO SEGÚN LA LEGISLACIÓN NACIONAL	24
IMAGEN 5. CICLO DE INVERSIÓN PREVISTO EN EL INVIERTE.PE.....	29
IMAGEN 6. DATOS REGISTRADOS EN EL INVIERTE.PE DE LA FASE DE INVERSIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO	64
IMAGEN 7. ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO TRANSFERIDO MEDIANTE D.S. N° 078-2011-EF EN EL PIM DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DATEM DEL MARAÑÓN	74
IMAGEN 8. DATOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN CON CÓDIGO ÚNICO 2007751.....	74
IMAGEN 9. NUEVA GOBERNANZA PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL	82
IMAGEN 10. ARTICULACIÓN DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA FASE DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES	83
IMAGEN 11. CADENA DE RESULTADOS Y PLANES ESTRATÉGICOS	90
IMAGEN 12. CICLO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA LA MEJORA CONTINUA.....	91

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE DM.....	19
TABLA 2. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LA PROVINCIA DATEM DEL MARAÑÓN INCLUIDOS EN LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES - PMI 2022	19
TABLA 3. DATOS GENERALES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO	50
TABLA 4. COMPONENTES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO.....	50
TABLA 5. POLÍTICAS DE ESTADO DE INTERÉS PARA EL ESTUDIO	52
TABLA 6. FASES DEL CICLO DE INVERSIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO REGISTRADAS EN EL BANCO DE PROYECTO DEL MEF.....	64
TABLA 7. COMPONENTES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN DE ACUERDO CON EL ET.....	65
TABLA 8. SUSENSIONES EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA OBJETO DE ESTUDIO	65
TABLA 9. COMPONENTES DEL NUEVO PROYECTO DE INVERSIÓN PARA EL SALDO DE OBRA	67
TABLA 10. PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROYECTO DE INVERSIÓN CON CÓDIGO ÚNICO 2067833. 71	
TABLA 11. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS EN EL AÑO 2010	73
TABLA 12. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DEL MONTO TRANSFERIDO EN EL AÑO 2011	74
TABLA 13. INGRESOS DEL FONCOMUN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN EN EL AÑO 2009.....	76

ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO 1. SUBSISTEMAS Y PROCESOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS	106
ANEXO 2. ROLES Y COMPETENCIAS DE LOS ACTORES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE SANEAMIENTO (D.S. N° 019-2017-VIVIENDA).....	107
ANEXO 3. MAPA DE ACTORES Y RELACIONES DE COORDINACIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DE SANEAMIENTO	109
ANEXO 4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SANITARIA	110
ANEXO 5. CRONOGRAMA DE INVERSIÓN DEL EXPEDIENTE OBJETO DE ESTUDIO.....	111
ANEXO 6. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN REGISTRADOS EN EL BANCO DE INVERSIONES AL 2009.....	112
ANEXO 7. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN GESTIONADOS EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE.....	113
ANEXO 8. COMPARACIÓN DE LA VALORIZACIÓN DE OBRA PAGADA AL CONTRATISTA CON LA VALORIZACIÓN PERICIAL REALIZADA	119
ANEXO 9. PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DE DATEM DEL MARAÑÓN – AÑO 2008.....	120
ANEXO 10. MONTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS A TRAVÉS DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS POR NIVEL DE GOBIERNO EN LORETO.....	121
ANEXO 11. LISTA DE ENTREVISTADOS Y GUÍA DE ENTREVISTAS	122
ANEXO 12. FOTOGRAFÍAS DEL PROYECTO EN SAN LORENZO.....	124
ANEXO 13. MATRIZ DE PROPUESTA RECOMENDACIONES, PROPUESTAS DE MEJORA Y NORMAS O ENTIDADES IMPACTADAS	126

GLOSARIO

ACH	Agua para Consumo Humano
ACR	Acuerdo del Consejo Regional
AFSP	Administración Financiera del Sector Público
AN	Acuerdo Nacional
APM	Asignación Presupuestaria Multianual
APP	Asociación Público Privada
ATM	Área Técnica Municipal
BI	Banco de Inversiones
CAC	Centros de Atención al Ciudadano
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIRA	Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CPP	Constitución Política del Perú
CPR	Centro Poblado Rural
CGR	Contraloría General de la República
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CU	Código Único
DGGFRH	Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DGTP	Dirección General del Tesoro Público
DGPM	Dirección General de Programación Multianual
DGPMDF	Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal
DGPP	Dirección General de Presupuesto Público
DL	Decreto Legislativo
DM	Datem del Marañon
DP	Defensoría del Pueblo
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
EDA	Enfermedades Diarreicas Agudas
EPS	Empresas Prestadoras de Servicios de Saneamiento
ET	Expediente Técnico
ENAPRES	Encuesta Nacional de Programas Presupuestales
FIAS	Fondo de Inversión Agua Segura
FIDT	Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONIE	Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales
FONIPREL	Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
FT	Ficha Técnica
GDS	Gerencia de Desarrollo Social
GDSRH	Gerencia de Desarrollo del Sistema de Recursos Humanos
GL	Gobierno Local
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
GR	Gobierno Regional
IE	Institución Educativa
IGM	Índice de Gestión Municipal
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INVERSAN	Fondo de Inversión Social en Saneamiento

LCE	Ley de Contrataciones del Estado
LGSNP	Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
LGSS	Ley General de Servicios de Saneamiento
LMGPSS	Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento
LMSS	Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento
LOF	Ley de Organización y Funciones
LOGR	Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales
LOM	Ley Orgánica de Municipalidades
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
LPSP	Ley de Presupuesto del Sector Público
LRH	Ley de Recursos Hídricos
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MDM	Municipalidad Distrital de Morona
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MPDM	Municipalidad Provincial de Datem del Marañón
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
NT	Norma Técnica
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
OE	Objetivo Estratégico
OEA	Organización de los Estados Americanos
OER	Objetivo Estratégico Regional
OGPP	Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
ON	Objetivo Nacional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPMI	Oficina de Programación Multianual de Inversiones
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OR	Ordenanza Regional
ORH	Oficina de Recursos Humanos
OS	Obras de Saneamiento
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OTASS	Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento
OXI	Obras por Impuestos
PA	Proyectos en Activos
PAPT	Programa Agua para Todos
PASLC	Programa Agua Segura para Lima y Callao
PCD	Presidencia del Consejo Directivo
PDC	Planes de Desarrollo Concertado
PDLC	Plan de Desarrollo Local Concertado
PDRC	Plan de Desarrollo Regional Concertado
PEA	Población Económicamente Activa
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PEDS	Plan Estratégico de Desarrollo Sectorial
PEE	Plan de Estímulo Económico
PEI	Plan Estratégico Institucional
PEM	Plan Especial Multisectorial
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PFC	Plan de Fortalecimiento de Capacidades
PGG	Política General de Gobierno
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PIP	Proyecto de Inversión Pública
PMC	Programación Multianual de Concertaciones
PMI	Programación Multianual de Inversiones
PMO	Plan Maestro Optimizado
PNS	Plan Nacional de Saneamiento
PNSR	Programa Nacional de Saneamiento Rural
PNSU	Programa Nacional de Saneamiento Urbano
POI	Plan Operativo Institucional
PP	Presupuesto Participativo
PROCOES	Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Perú
PROINVERSION	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
PRONASAR	Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural
PRONIED	Programa Nacional de Infraestructura Educativa
PRS	Plan Regional de Saneamiento
PTAR	Planta de Tratamiento de Agua Residual
RA	Resolución de Alcaldía
RM	Resolución Ministerial
SEACE	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SFC	Sistema de Fortalecimiento de Capacidades
SFL	Saneamiento Físico Legal
SGRH	Sistema de Gestión de Recursos Humanos
SIAF-RP	Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos
SIAS	Sistema de Información de Agua y Saneamiento
SNA	Sistema Nacional de Abastecimiento
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
SNC	Sistema Nacional de Contabilidad
SNE	Sistema Nacional de Endeudamiento
SNEP	Sistema Nacional de Endeudamiento Público
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNP	Sistema Nacional de Presupuesto
SNPIP	Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada
SNPMGI	Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
SNT	Sistema Nacional de Tesorería
SPNF	Sector Público No Financiero
SSI	Sistema de Seguimiento de Inversiones
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
TAR	Tratamiento de Aguas Residuales
TC	Tribunal Constitucional
TUO	Texto Único Ordenado
UE	Unidad Ejecutora
UF	Unidad Formuladora
UGM	Unidades de Gestión Municipal
VCS	Vivienda, Construcción y Saneamiento

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

El departamento de Loreto forma parte de la cuenca amazónica baja del Perú, cuenta con la mayor superficie territorial que alcanza 368,773.16 km² y ocupa el 28.7 por ciento del territorio nacional. Actualmente enfrenta muchos retos, sobre todo en materia de gestión para el cierre de brechas en servicios de agua y saneamiento. Loreto presenta la brecha más grande en acceso al agua potable en el ámbito rural, que llega al 76.3 por ciento.

Esta situación se vuelve aún más aguda en la provincia de Datem del Marañón - DM, de ámbito rural y donde existe una gran cantidad de comunidades nativas y pueblos ribereños que demandan el servicio de agua potable. En esta provincia la brecha llega a 83.3 por ciento, que es la mayor existente en el ámbito rural a nivel nacional, y que resulta más alarmante en esta zona amazónica, considerando los múltiples derrames de petróleo que contaminan los ríos, lagos y quebradas, haciendo de vital importancia el acceso urgente al servicio de agua potable.

Si bien en los últimos años -antes de la pandemia- el Perú ha experimentado un crecimiento económico sostenido, acompañado de mejoras en la regulación y diseño de los sistemas administrativos relacionados con la planificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión públicos y privados, así como el reconocimiento constitucional del agua como derecho fundamental; estas mejoras no han venido acompañadas de un incremento en la cobertura de acceso al agua potable y saneamiento en el ámbito rural. Al respecto, aunque existe escasa evidencia sobre los factores que afectan la ejecución de proyectos de inversión en el ámbito rural, la literatura revisada evidencia que, en general, la baja ejecución se encuentra vinculada a una débil articulación interinstitucional, escasa planificación de los proyectos y problemas de asignación presupuestal.

Del análisis de los proyectos de inversión para el cierre de brechas de acceso a agua y saneamiento en la provincia de DM se evidencia que el 32.6 por ciento no se encuentran previstos en la Programación Multianual de Inversiones - PMI de 2022 de la referida provincia, mientras que de estos sólo uno se logró ejecutar y liquidar. Esta situación impacta negativamente en la población que demanda el acceso urgente a este servicio.

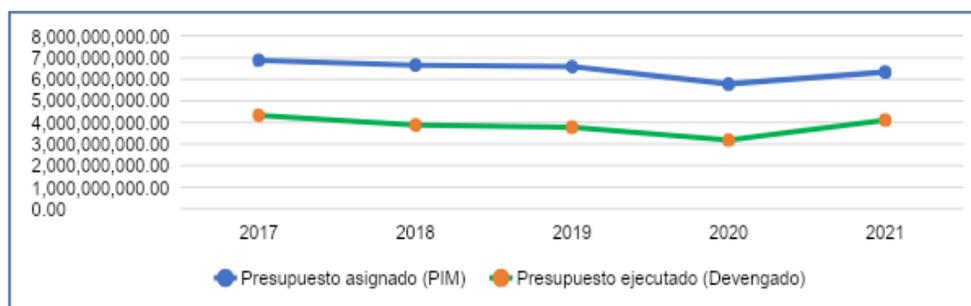
En ese contexto, el presente trabajo de investigación tiene como objetivo evaluar los factores que influyen en la ejecución de Proyectos de Inversión Pública - PIP, con la finalidad de evidenciar aquellos que se presentan en el cierre de brechas de acceso al agua potable en el ámbito rural, y plantear posibles soluciones desde las herramientas de gestión pública.

CAPÍTULO II. ALCANCES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

1. ANTECEDENTES

El crecimiento económico estable que ha tenido nuestro país en los últimos cinco años ha permitido incrementar la cobertura de acceso al agua potable y saneamiento, debido principalmente a una asignación y ejecución presupuestal sostenida en proyectos de infraestructura en este rubro. En efecto, según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales - ENAPRES de 2020, la población con acceso a servicios de agua potable mediante red pública se incrementó en casi dos puntos porcentuales entre los años 2017 y 2020, pasando de 89.4 a 91.2 por ciento (INEI, 2020); mientras que, según datos de la Consulta Amigable de Ingresos del Portal de Transparencia Económica del MEF, la asignación y ejecución del presupuesto, para la función “saneamiento”, mostró una ligera contracción en el mismo período.

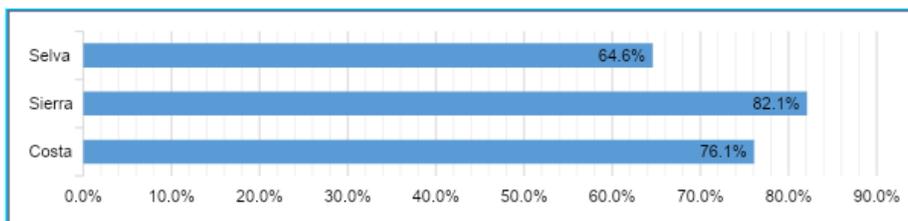
IMAGEN 1. PRESUPUESTO DE LA FUNCIÓN SANEAMIENTO PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (2017-2020)



Fuente: MEF. Elaboración propia.

Ahora bien, en términos de brecha de acceso a los servicios de agua y saneamiento, según el Plan Nacional de Saneamiento (PNS 2022-2026) aún en nuestro país aproximadamente tres millones de peruanos no cuentan con acceso al servicio de agua potable, de los cuales el 49.5 por ciento reside en el ámbito rural; y dentro de este ámbito, encontramos la menor cobertura en el área rural de la selva peruana, en donde sólo el 64.6 por ciento cuenta con servicio de agua potable (R.M. No 399-2021-VIVIENDA, 2021), tal como se muestra en la imagen siguiente.

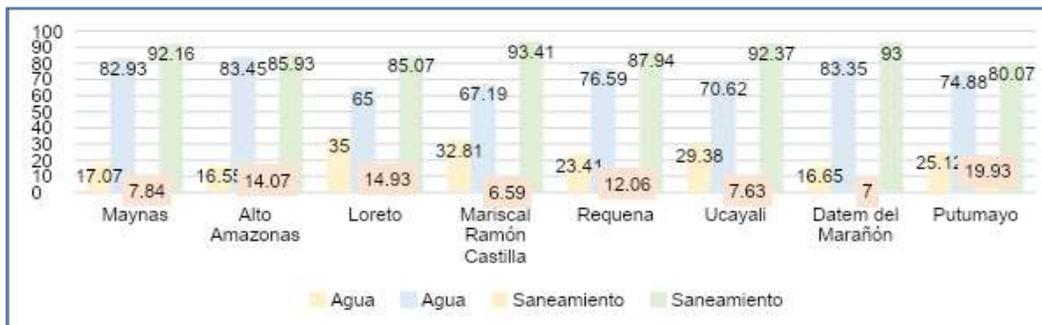
IMAGEN 2. COBERTURA DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE POR ÁMBITO GEOGRÁFICO – 2020



Fuente: R.M. N°399-2021-VIVIENDA (2021). Elaboración propia.

En esa línea, según datos de la ENAPRES 2020, recogidos en el PNS 2022-2026, Loreto es el departamento que presenta el mayor retraso en el cierre de la brecha de acceso al agua potable en el ámbito rural, con una cobertura de apenas el 23.7 por ciento, muy por debajo del penúltimo lugar en el que se encuentra el departamento de Ucayali con una cobertura de 57 por ciento. Desde el punto de vista de Loreto, el Plan Regional de Saneamiento (PRS 2021-2025) muestra que, en el ámbito rural, la provincia de DM, se encuentra entre las que tienen las mayores brechas de agua y saneamiento (disposición de excretas), de entre las ocho provincias que tiene el departamento, tal como se muestra en la Figura 3. Asimismo, entre las principales causas de la persistencia de esta brecha de cobertura, en el referido documento de gestión se señala las deficiencias que presentan los expedientes técnicos, lo que a su vez genera paralizaciones de las obras (GOREL, 2021).

IMAGEN 3. COBERTURA Y BRECHAS DE AGUA Y SANEAMIENTO (DISPOSICIÓN DE EXCRETAS) POR PROVINCIAS EN LORETO (2017)



Fuente: PRS de Loreto 2021-2025. Elaboración propia.

Cabe precisar que, según el Plan de Cierre de Brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de: DM, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto, el distrito de Cahuapanas es el que cuenta con las mayores brechas de cobertura de agua y saneamiento en la provincia de DM, las cuales llegan a valores del 100 y 98 por ciento, respectivamente, las mismas que están relacionadas con la baja ejecución de proyectos de inversión en la provincia (PCM, 2020).

2. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Según información del Banco de Inversiones - BI, del Invierte.pe, al 30 de mayo de 2022 se encontraban registrados 52 proyectos de inversión de agua y saneamiento en la provincia de DM, por un monto total de S/ 142,629,042.20.

TABLA 1. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE DM

Nivel de gobierno	Proyectos de inversión		Monto de inversión	
	Cantidad	Porcentaje	Costo actualizado	Porcentaje
Gobierno Nacional	21	40%	48,063,061.69	34%
Gobierno Regional	4	8%	1,719,390.56	1%
Gobierno Local (provincial)	9	17%	23,541,188.38	17%
Gobierno Local (distrital)	18	35%	69,305,401.58	49%
Total	52	100%	142,629,042.20	100%

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Conforme se aprecia en la Tabla 1, si bien el mayor número de proyectos se encuentra en la Unidad Ejecutora - UE del Gobierno Nacional - GN con el 40 por ciento de proyectos, el mayor costo asociado a los proyectos de inversión se encuentra en la UE del Gobierno Local - GL distrital, lo que representa el 49 por ciento del monto de inversión total; mientras que, el menor porcentaje, tanto en número de proyectos como en monto de inversión, lo tiene el GL provincial y el Gobierno Regional - GR.

Además, de la información revisada, se evidencia que, si bien los 52 proyectos de inversión cuentan con declaraciones de viabilidad otorgadas entre los años 2017 y 2021, sólo 35 de ellos han sido incluidos en la Programación Multianual de Inversiones - PMI 2022 de cada uno de los niveles de gobierno (67 por ciento), los que corresponden en su mayoría a las unidades ejecutoras del GN, GR y GL (provincial), conforme se puede ver en la Tabla 2.

TABLA 2. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO DE LA PROVINCIA DITEM DEL MARAÑÓN INCLUIDOS EN LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES - PMI 2022

Nivel de gobierno	Proyectos de inversión de agua y saneamiento		
	Número total	Incluidos en la PMI	Porcentaje
Gobierno Nacional	21	19	90%
Gobierno Regional	4	4	100%
Gobierno Local (provincial)	9	7	78%
Gobierno Local (distrital)	18	5	28%
Total	52	35	67%

Fuente: MEF. Elaboración propia.

Cabe precisar que, de los 52 proyectos de inversión, sólo uno se encuentra concluido y con liquidación de obra, correspondiente al Código Único - CU 2519268: Creación del Sistema de Abastecimiento de Agua Salubre en siete localidades del distrito de Morona, provincia de DM, departamento de Loreto, ejecutado por la Municipalidad Distrital de Morona - MDM, por un monto de S/ 199,795.00. En tal sentido, en la presente investigación se busca evaluar los factores que afectan negativamente a

la ejecución de los proyectos de inversión de agua y saneamiento en el ámbito rural, a partir del estudio de caso del proyecto de inversión con CU 2067833, denominado “Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de DM - Loreto”.

3. PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 PREGUNTA GENERAL

¿Cuáles son las principales barreras para la implementación efectiva del proyecto de agua y saneamiento en áreas rurales?

3.2 PREGUNTAS ESPECÍFICAS

- ¿Cómo influye la planificación del Gobierno Regional y Local (provincial) en la implementación del proyecto de agua y saneamiento?
- ¿Cómo incluye el seguimiento y control en las fases de preinversión, inversión y ejecución del proyecto de agua y saneamiento?
- ¿Cómo influye la articulación de los tres niveles de gobierno en la implementación del proyecto de agua y saneamiento?

4. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 OBJETIVO GENERAL

Analizar los factores que afectan la implementación efectiva del proyecto de inversión pública denominado “Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón - Loreto”.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar si los instrumentos de planificación regionales y locales influyeron en la implementación efectiva del proyecto de agua y saneamiento.
- Evaluar si el seguimiento y control en las fases de preinversión, inversión y ejecución influyeron en la implementación efectiva del proyecto de agua y saneamiento.
- Analizar si la articulación de los tres niveles de gobierno influye en la implementación del proyecto de agua y saneamiento

5. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En el Perú el marco legal que regula la inversión pública es relativamente reciente, habiéndose iniciado con la aprobación del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, cuya vigencia se extendió por dieciséis años (de junio de 2000 a diciembre de 2016) y que constituyó en su momento

un sistema novedoso que permitió incorporar mejoras en la inversión pública en cuanto a la calidad de los proyectos y la supervisión de los mismos. Sin embargo, se empezaron a evidenciar deficiencias relacionadas principalmente a su diseño centralista que generaba retrasos en los proyectos, incrementos en el presupuesto inicial asignado y falta de alineamiento con las necesidades prioritarias de la población (Ayala, 2019).

Es por ello que surge el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI -mediante Decreto Legislativo No 1252- conocido como Invierte.pe, que entró en vigencia a partir de febrero de 2017 y que busca corregir las falencias del SNIP, teniendo como uno de sus principales objetivos el cierre de brechas en infraestructura (D.L. No 1252, 2016). Sin embargo, los pocos estudios que se han desarrollado demuestran que, más allá de la inclusión de la Programación Multianual de Inversiones - PMI en el diseño regulatorio para el cierre de brechas, no existen diferencias significativas en términos cuantitativos a nivel de resultados en la aplicación práctica entre el SNIP y el Invierte.pe, ni en términos generales, ni analizando sus diferentes fases (preinversión, inversión y postinversión), siendo el desempeño de ambos sistemas muy similar en su aplicación (Díaz, 2017).

Considerando ello, la presente investigación de tipo cualitativa pretende contribuir a la determinación de los factores que influyen en la baja ejecución de Proyectos de Inversión Pública - PIP, y que a su vez determinan que el sistema de inversión pública no cumpla con el objetivo de cierre de brechas, como es el caso de la provincia de DM, calificada como ámbito rural. Es por ello que se buscará explorar los factores que influyen en la ejecución de los proyectos de inversión en este ámbito, en el cual se encuentra la mayor brecha de acceso a agua potable y saneamiento, con la finalidad de identificar oportunidades de mejora a nivel institucional, legal o estratégico que permitan optimizar los procesos para la ejecución de obras priorizadas hacia el cierre de brechas sociales.

6. ALCANCES

La investigación abarca el ámbito de la provincia de DM, que es una de las provincias que cuenta con la mayor diversidad de etnias indígenas (siete) distribuidas en los diferentes distritos que la conforman. Además, en la evaluación se incluye el análisis del rol de los demás actores que tienen funciones vinculadas al ciclo de vida de los proyectos de inversión de agua potable y saneamiento, en el gobierno nacional, regional y local. Desde este punto de vista, la investigación se enmarca en los alcances de la gestión pública, es decir, se incidirá en identificar los factores de gestión que influyen en la ejecución de los proyectos de agua potable, entre los cuales se encuentran la planificación, el recurso humano, los niveles de coordinación, entre otros, dado que la gestión pública implica la obtención de resultados para solucionar un problema público.

CAPÍTULO III. MARCO CONCEPTUAL

1. EL DERECHO AL AGUA COMO DERECHO FUNDAMENTAL

1.1 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La importancia del agua para la salud y la vida de las personas es una verdad universal que históricamente se ha encontrado contenida en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC (Naciones Unidas, 1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH, también llamada “Pacto de San José de Costa Rica” (OEA, 1969) y el Protocolo Adicional a la CADH en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador” (OEA, 1988), entre otros.

Pese a ello, la concreción taxativa de este derecho como un derecho fundamental a nivel internacional se dio recién con la Resolución No 64/292¹: El derecho humano al agua y al saneamiento, aprobada en julio de 2010 por la Asamblea General de las Naciones Unidas -AG-ONU, en su sexagésimo cuarto período de sesiones, la cual reconoce el derecho al agua potable y al saneamiento como un derecho esencial y necesario para el ejercicio efectivo de los derechos humanos, incluido el derecho a la vida; y hace una exhortación a los Estados y a las organizaciones internacionales para que proporcionen los recursos financieros necesarios para garantizar el acceso al agua potable y al saneamiento (Naciones Unidas, 2010).

Posteriormente, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², aprobada en setiembre de 2015 por la AG-ONU, establece como Objetivo de Desarrollo Sostenible - ODS 6: Agua limpia y saneamiento, garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, siendo algunas de sus metas las de acceso universal y equitativo al agua potable y a los servicios de saneamiento e higiene, así como el fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento (Naciones Unidas, 2018).

A pesar de que ya han transcurrido más de cincuenta años desde que se empezó a visibilizar la necesidad de tutelar el acceso universal al agua y a los servicios de saneamiento, como ha referido el Ex Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en el mundo todavía existen 884 millones de personas que carecen de acceso seguro al agua potable, y 2,600 millones carecen de acceso a un saneamiento básico, lo que representa el 40 por ciento de la población mundial (BID, 2018).

¹ <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc9270b2>

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

1.2 EL DERECHO AL AGUA EN EL PERÚ

En nuestro país, el reconocimiento constitucional del derecho de acceso al agua potable es de reciente data. Gracias a la promulgación de la Ley No 30588 de 2017³ se incorporó en nuestra carta magna en el artículo 7-A a través del cual “el Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal al agua potable” (Ley No 30588, Art. 7-A, 2017). Sin perjuicio de ello, ya desde 2005, la Defensoría del Pueblo - DP sustentaba que el derecho al agua se encontraba dentro de los derechos fundamentales que, como cláusula abierta, eran reconocidos en el artículo 3° de la Constitución Política del Perú - CPP (Defensoría del Pueblo, 2005).

En la misma línea, en el 2007, el Tribunal Constitucional - TC hablaba de un derecho, no enumerado, de acceder al agua potable al sostener que “su reconocimiento se encontraría ligado directamente a valores tan importantes como la dignidad del ser humano y el Estado social y democrático de derecho”. Ambos organismos autónomos han coincidido en señalar que el derecho de acceso al agua potable supone que el Estado debe crear las condiciones a favor de los destinatarios; lo que a su vez, implica la generación de mayor y mejor infraestructura de saneamiento, especialmente para los sectores más vulnerables de la población (Defensoría del Pueblo, 2015).

Un antecedente adicional lo constituye la Política 33 en el marco del Acuerdo Nacional - AN: Política de Estado sobre los recursos hídricos⁴, aprobada en agosto de 2012, cuyo objetivo es: “asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a las poblaciones urbanas y rurales de manera adecuada y diferenciada, con un marco institucional que garantice la viabilidad y sostenibilidad del acceso, promoviendo la inversión pública, privada y asociada, con visión territorial y de cuenca, que garantice la eficiencia en la prestación de los servicios, con transparencia, regulación, fiscalización y rendición de cuentas” (Acuerdo Nacional, 2012).

2. MARCO TEÓRICO DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

La primera definición con rango legal de lo que se entiende por servicios de saneamiento se dio a través de la Ley General de Servicios de Saneamiento - LGSS, Ley No 26338 de 1994, derogada en 2016; ley que señala que los servicios de saneamiento comprendían la prestación regular de tres servicios: “servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial, y disposición sanitaria de excretas, tanto en el ámbito urbano como en el rural” (Ley No 26338, 1994). En 2016, con el nuevo marco normativo aprobado por el D.L. N°1280, denominado Ley Marco de la Gestión y Prestación

³ Ley de reforma constitucional que reconoce el derecho de acceso al agua como derecho constitucional.

⁴ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/33-politica-de-estado-sobre-los-recursos-hidricos>

de los Servicios de Saneamiento - LMGPS, se definió a los servicios de saneamiento como aquellos que comprenden la prestación regular de cuatro servicios: agua potable, alcantarillado sanitario, Tratamiento de Aguas Residuales - TAR para disposición final o reúso y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos urbano y rural (D.L. No 1280, 2016).

Por su parte, el Decreto Supremo No 019-2017-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de la LMGPS, precisa que los servicios de saneamiento abarcan “la entrega a través de sistemas previamente instalados del agua potable a domicilio, disposición sanitaria de excretas o recojo de aguas residuales para su tratamiento posterior antes de ser vertidas en un cuerpo receptor de forma que no se afecte el ambiente a cambio del pago de una tarifa o cuota familiar al prestador del servicio de saneamiento” (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017). En esa línea, siguiendo a Flores et al. (2018), podemos definir a los servicios de saneamiento como aquellos que comprenden la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, TAR para disposición final o reúso, y disposición sanitaria de excretas, en los ámbitos rural y urbano.

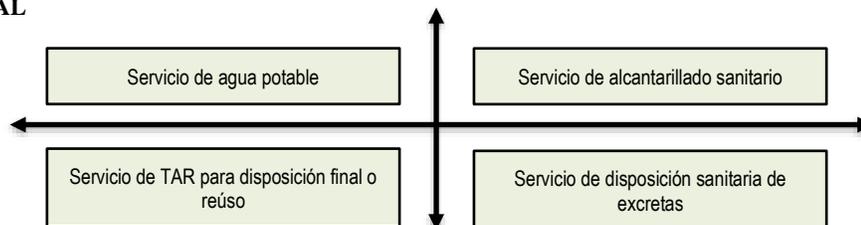
2.1 EL AGUA COMO BIEN MATERIA DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

La Ley de Recursos Hídricos - LRH, Ley No 29338 de 2009, define el agua como “un recurso natural renovable, indispensable para la vida, vulnerable y estratégico para el desarrollo sostenible, el mantenimiento de los sistemas y ciclos naturales que la sustentan, y la seguridad de la Nación”; habiendo sido declarado patrimonio inalienable e imprescriptible de la nación (Ley No 29338, 2009).

2.2 COMPONENTES DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

De acuerdo con las definiciones previstas en el D.S. No 019-2017-VIVIENDA y lo regulado por las Normas Técnicas - NT sobre Obras de Saneamiento - OS.100: Consideraciones básicas de diseño de infraestructura sanitaria, y OS.090: Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales - PTAR, aprobadas por D.S. No 011-2006-VIVIENDA, el servicio de saneamiento contiene cuatro componentes: servicio de agua potable, servicio de alcantarillado sanitario, servicio de TAR para disposición final o reúso y servicio de disposición sanitaria de excretas (D.S. No 011-2006-VIVIENDA, 2006).

IMAGEN 4. COMPONENTES DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO SEGÚN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



Fuente: D.S. No 019-2017-VIVIENDA y D.S. No 011-2006-VIVIENDA. Elaboración propia.

a) SERVICIO DE AGUA POTABLE

El agua potable es el agua apta para consumo humano (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017), y la prestación de este servicio comprende los siguientes componentes: i) El sistema de producción incluye los procesos de captación, almacenamiento y conducción de agua cruda; tratamiento y conducción de agua tratada, mediante cualquier tecnología⁵; ii) El sistema de distribución incluye los procesos de almacenamiento, distribución, entrega y medición al usuario mediante cualquier tecnología: “se consideran parte del sistema de distribución las conexiones domiciliarias y las piletas públicas, con sus respectivos medidores de consumo, y otros medios de abastecimiento y/o distribución que pudieran utilizarse en condiciones sanitarias” (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, Art. 31, 2017)⁶; iii) El proceso de potabilización del agua incluye el conjunto de instalaciones, infraestructura, equipos y actividades desde la captación hasta la entrega al usuario; y iv) La conexión domiciliar de agua potable es el conjunto de elementos y accesorios desde la red de distribución del sistema de abastecimiento de agua potable hasta la entrada del domicilio o local público, con la finalidad de abastecer de agua.

b) SERVICIO DE ALCANTARILLADO SANITARIO

La prestación de este servicio comprende los procesos de recolección, impulsión y conducción de aguas residuales desde la conexión domiciliar de alcantarillado hasta la PTAR, así como el conjunto de instalaciones, infraestructura y equipos utilizados para ello. En el ámbito urbano, la infraestructura sanitaria incluye la conexión predial, las tuberías y cámaras de inspección de alcantarillado y los equipos de bombeo (D.S. 011-2006-VIVIENDA, 2006). Las características del agua son: i) El agua residual es aquella que ha sido utilizada en actividades domésticas o no domésticas (comunidad o industria) y que contiene material orgánico o inorgánico disuelto o en suspensión; es decir, por sus características de calidad requiere de un tratamiento previo a su disposición final o reúso. A su vez, el agua residual se divide en agua residual doméstica y agua residual municipal; ii) El agua residual doméstica es el agua de origen doméstico, comercial e institucional que contiene desechos fisiológicos y otros provenientes de la actividad humana; iii) El agua residual municipal es la mezcla de aguas residuales domésticas con aguas de drenaje pluvial o con aguas residuales de origen industrial, siempre que estas cumplan con los requisitos para ser admitidas en los sistemas de alcantarillado de tipo combinado; y iv) La conexión domiciliar de alcantarillado es el conjunto de elementos y accesorios desde la red de distribución del sistema de alcantarillado hasta la entrada del

⁵ En el ámbito urbano, la infraestructura sanitaria incluye los reservorios.

⁶ En el ámbito urbano, la infraestructura sanitaria incluye las tuberías a accesorios de agua potable, las válvulas e hidrantes, los equipos de bombeo y la conexión predial

domicilio o local público, con la finalidad de recolectar las aguas residuales generadas en cada lote, vivienda o local público.

c) SERVICIO DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES PARA DISPOSICIÓN FINAL O REÚSO

Estos servicios comprenden los procesos de mejora de la calidad del agua residual proveniente del servicio de alcantarillado mediante procesos físicos, químicos, biológicos u otros, y los componentes necesarios para la disposición final o reúso, así como el conjunto de instalaciones, infraestructura, equipos y actividades que se requiere para la depuración de aguas residuales (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017). Por su parte, la depuración de aguas residuales es un proceso de purificación o remoción de sustancias objetables de las aguas residuales que se aplica exclusivamente a procesos de tratamiento de líquidos (D.S. No 011-2006-VIVIENDA, 2006). Como resultado de estos procesos, se genera el agua residual tratada para su disposición final o reúso.

d) SERVICIO DE DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS

Este servicio comprende los procesos para la disposición final del agua residual y la disposición sanitaria de excretas a nivel intradomiciliario, con o sin arrastre hidráulico, así como “el conjunto de instalaciones, equipos y actividades a nivel intradomiciliario que permitan la confinación de excretas y orina, en base a criterios técnicos, económicos, sociales y ambientales acordes a la zona de aplicación” (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, Art. 31, 2017). En el ámbito urbano, la infraestructura sanitaria incluye letrinas sanitarias u otros dispositivos.

2.3 ÁMBITOS GEOGRÁFICOS DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO

Los servicios de saneamiento en el Perú se pueden prestar en dos ámbitos: urbano y rural, lo que determina una regulación diferenciada. Es importante mencionar que, en los últimos años, se ha venido incorporando el denominado ámbito amazónico, rural y disperso, término utilizado tanto por la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza - MCLCP como por el Plan Nacional de Saneamiento - PNS 2022-2026, siendo las principales características las siguientes: i) El ámbito urbano -como indica la Resolución Ministerial No 153-2019-VIVIENDA- son aquellos centros poblados que sobrepasan los dos mil habitantes en las tres regiones geográficas del Perú: costa, sierra y selva; ii) El ámbito rural -como refiere la R.M. N°192-2018-VIVIENDA- son aquellos centros poblados que no superen los dos mil habitantes en las tres regiones geográficas del Perú: Costa, Sierra y Selva; y iii) El ámbito amazónico, rural y disperso se refiere a aquellas zonas inundables de la Amazonía que requieren el desarrollo de opciones técnicas específicas que incluyan soluciones individuales para el abastecimiento de agua así como la disposición sanitaria de excretas (MCPLCP, 2020).

3. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS CON LA GESTIÓN DEL CIERRE DE BRECHAS

3.1 SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO - SINAPLAN

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN se creó en el año 2005, con la dación de la Ley del SINAPLAN y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, Ley No 28522, con la finalidad de conducir y organizar la participación de los diversos organismos del sector público en la formulación y monitoreo de los planes y objetivos estratégicos de desarrollo en los niveles nacional, regional y local. En vista que la referida ley no llegó a ser implementada, en 2008 se aprobó la nueva Ley del SINAPLAN y del CEPLAN, mediante el D.L. No 1088, que define el SINAPLAN como un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales, cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país (D.L. No 1088, 2008).

Cabe precisar que, según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - LOPE, Ley No 29158, el SINAPLAN es uno de los sistemas administrativos del Estado. El SINAPLAN está integrado por CEPLAN, como órgano rector del sistema, y los órganos del gobierno nacional, regional y local, de los demás poderes del Estado, y de los organismos constitucionales autónomos con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico. Además, lo integra el Foro del Acuerdo Nacional, como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada.

A. ARTICULACIÓN CON EL INVIERTE.PE

Uno de los principales servicios que brinda el SINAPLAN para el cierre de brechas de acceso a servicios es la información de brechas a nivel departamental, provincial y distrital, como parte del conocimiento integral de la realidad del ciclo de planeamiento estratégico, para la mejora continua a través de su sitio web⁷, proporcionando información sobre los sectores de saneamiento y electricidad, salud, educación, empleo, actividad económica y medio ambiente.

El objetivo de esta información es contribuir a “comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar; y a partir de ello, poder diseñar intervenciones reflejadas en políticas y planes que permitan identificar las necesidades reales de la población y aprovechar las oportunidades” (Directiva No 001-2017-CEPLAN/PCD, 2017). Es por ello que, el Instructivo para la elaboración de indicadores de brechas en el marco del SNPMGI, enfatiza en la identificación de indicadores de brechas de acceso a servicios utilizando las metodologías de planeamiento estratégico del SINAPLAN.

⁷ <https://www.ceplan.gob.pe/informacion-de-brechas-territoriales/>

B. VINCULACIÓN INTERSECTORIAL E INTERGUBERNAMENTAL

El SINAPLAN se vincula con las entidades del Estado, a nivel intersectorial e intergubernamental, a través del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN, que es el instrumento que orienta la formulación de las políticas nacionales, que a su vez se traducen en políticas sectoriales, multisectoriales y, a nivel subnacional, en políticas regionales, locales e institucionales: y en sus respectivos planes: Plan Estratégico Sectorial Multianual - PESEM, Plan Especial Multisectorial - PEM, Plan de Desarrollo Regional Concertado - PDRC, Plan de Desarrollo Local Concertado - PDLC, y Planes Estratégicos y Operativos Institucionales (PEI y POI), que traducen los objetivos del PEDN en objetivos y acciones concretas con indicadores directamente medibles.

3.2 SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES - INVIERTE.PE

El Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP se creó en el año 2000, con la Ley del SNIP - Ley No 27293- con la finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionadas con las diversas fases de los proyectos de inversión. Con este marco legal, el ciclo de los proyectos de inversión pública incluía las siguientes fases: i) Pre inversión, que comprendía la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y del estudio de factibilidad; ii) Inversión, que comprendía la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto; y iii) Post inversión, que comprendía los procesos de control y evaluación ex post. (Ley No 27293, 2000). A partir de 2017, el SNIP fue reemplazado por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – SNPMGI (Invierte.pe), creado por el D.L. No 1252, concebido como uno de los sistemas administrativos del Estado, con la finalidad de orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

A. INTEGRANTES DEL INVIERTE.PE

De acuerdo con su norma de creación y su reglamento, aprobado por D.S. No 284-2018-EF, el Invierte.pe está conformado por los siguientes órganos del MEF, los sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales:

- **Dirección General de Programación Multianual de Inversiones - DGPMI del MEF.** Es el ente rector del sistema y, entre sus principales funciones relacionadas con las fases del ciclo de inversión, se encuentran la de emitir directivas y metodologías; aprobar los perfiles profesionales de los responsables de la Oficina de Programación Multianual de Inversiones - OPMI y de la

Unidad Formuladora - UF de los Sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales; y, brindar capacitación y asistencia técnica a los integrantes del Invierte.pe.

- **Órgano Resolutivo.** Es la máxima autoridad del Sector, Gobierno Regional - GR o Gobierno Local - GL, que tiene entre sus principales funciones designar a la OPMI y a su responsable; aprobar las brechas identificadas y los criterios de priorización asociados a su PMI; y, aprobar las modificaciones del PMI cuando cambian los objetivos, metas e indicadores.
- **Oficina de Programación Multianual de Inversiones - OPMI.** Oficina del Sector, GR o GL encargada de elaborar el PMI y realizar, entre otras, la función de elaborar el diagnóstico de brechas; proponer criterios de priorización de la cartera de inversiones; realizar el seguimiento de las metas de producto y monitorear el avance en la ejecución de las inversiones; aprobar las modificaciones del PMI cuando no cambian los objetivos, metas e indicadores; y, realizar la evaluación ex post.
- **Unidades Formuladoras - UF.** Son las unidades orgánicas del Sector, GR o GL y entre sus funciones se encuentran: elaborar las Fichas Técnicas - FT y estudios de preinversión; realizar registros en el Banco de Inversiones - BI; declarar la viabilidad de los proyectos de inversión; y, registrar la consistencia del Expediente Técnico - ET con las fichas o estudios de preinversión.
- **Unidades Ejecutoras de Inversiones.** Son las unidades orgánicas del Sector, GR o GL que tienen entre sus principales funciones elaborar el ET, la ejecución física y financiera de las inversiones, y efectuar el registro del seguimiento de las inversiones.

B. CICLO DE INVERSIÓN

Con el nuevo marco legal, el Ciclo de Inversión de los proyectos de inversión tiene cuatro fases: i) Programación Multianual de Inversiones - PMI; ii) Formulación y Evaluación; iii) Ejecución y iv) Funcionamiento.

IMAGEN 5. CICLO DE INVERSIÓN PREVISTO EN EL INVIERTE.PE



Fuente: D.L. No 1252 (2017). Elaboración propia.

C. PROGRAMACIÓN MULTIANUAL DE INVERSIONES - PMI

Consiste en un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, de proyección trianual, como mínimo. La PMI constituye el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones e incluye el financiamiento estimado para las inversiones a ser ejecutadas mediante el mecanismo de Obras por Impuestos - OXI y mediante Asociaciones Público Privadas – APP cofinanciadas. La PMI -elaborada por los Sectores, GR y GL- debe seguir los siguientes criterios generales: i) Tomar en cuenta los fondos públicos destinados a la inversión, proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual - MMM, que elabora la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - DGPMDF del MEF; ii) Requiere la programación presupuestaria anual que elabora la Dirección General de Presupuesto Público - DGPP del MEF y la Programación Multianual de Concertaciones - PMC de Operaciones de Endeudamiento del GN que elabora la Dirección General del Tesoro Público - DGTP del MEF; i) Se elabora en función de los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico, en el marco del SINAPLAN; y iii) Las metas deben permitir evaluar el avance respecto al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios y la rendición de cuentas.

D. FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN

Comprende la formulación de los proyectos de las propuestas de inversión necesarias para alcanzar las metas establecidas en la PMI, que se realiza a través de una Ficha Técnica - FT como regla general, y sólo en caso de proyectos que tengan alta complejidad se requiere el nivel de estudio que sustente la concepción técnica, económica y el dimensionamiento del proyecto. En esta fase, las entidades registran y aprueban las inversiones en el BI, debiendo seguir los siguientes criterios: i) Incorporar la evaluación sobre la pertinencia de la ejecución de los proyectos; y, ii) Considerar los recursos estimados para la operación y mantenimiento del proyecto y las formas de financiamiento. Además, esta fase comprende el seguimiento y evaluación que realizan periódicamente los sectores respecto de la calidad de las decisiones de inversión de los tres niveles de gobierno, que se enmarquen en su ámbito de responsabilidad funcional.

E. EJECUCIÓN

Comprende la elaboración del ET o documento equivalente y la ejecución física y financiera respectiva, de acuerdo con los siguientes criterios: i) Únicamente pueden asignarse fondos públicos e iniciarse esta fase respecto de aquellas inversiones que están registradas en el BI y que cuenten con declaración de viabilidad, cuando corresponda; y, ii) Las decisiones de inversión que no sigan el criterio anterior deberán ser autorizadas mediante D.S. refrendado por los ministros del sector

correspondiente y del MEF. Esta fase incluye también el seguimiento de la inversión a través del Sistema de Seguimiento de Inversiones - SSI, que es la herramienta que vincula información del BI con la del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos - SIAF-RP, el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado - SEACE, y demás aplicativos informáticos que permitan el seguimiento de la inversión.

F. FUNCIONAMIENTO

Comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión pública y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. Esta etapa comprende también la evaluación ex post de las inversiones con el fin de obtener lecciones aprendidas que permitan implementar un ciclo de mejora continua.

G. PROYECTOS DE INVERSIÓN EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA SANITARIA

El marco legal del sector saneamiento, define a los proyectos de inversión como una intervención limitada en el tiempo con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad productora o de provisión de bienes o servicios en materia de saneamiento (R.M. No 153-2019-VIVIENDA, 2019). Para la formulación de un proyecto de saneamiento se tiene como referentes las siguientes normas técnicas, que establecen las pautas para la elaboración de planos de sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario: i) OS.010 Captación y conducción de Agua para Consumo Humano - ACH; ii) OS.020 Planta de tratamiento de ACH; iii) OS.030 Almacenamiento de ACH; iv) OS.040 Estaciones de bombeo de ACH; v) OS.050 Redes de distribución de ACH; vi) OS.060 Drenaje pluvial urbano; vii) OS.070 Redes de aguas residuales; viii) OS.080 Estaciones de bombeo de aguas residuales; ix) OS.090 PTAR; x) OS.100 Consideraciones básicas de diseño de infraestructura sanitaria; y xi) IS.010 Instalaciones sanitarias para edificaciones.

H. Diseño de Infraestructura Sanitaria - IS

En materia de diseño de infraestructura sanitaria, el MVCS ha dictado normas técnicas con la finalidad de que los proyectos de saneamiento se formulen de manera rápida y eficiente en: i) **Ámbito urbano:** En 2019, se aprobó la Norma Técnica - NT “Guía de Diseños Estandarizados para infraestructura Sanitaria Menor en Proyectos de Saneamiento en el Ámbito Urbano - Etapa 1 y sus Anexos”, R.M. No 153-2019-VIVIENDA, que busca estandarizar procedimientos y componentes para contribuir al cierre de brecha de acceso, calidad y sostenibilidad; y ii) **Ámbito rural:** En 2018, se aprobó la NT de Diseño “Opciones Tecnológicas para Sistemas de Saneamiento en el Ámbito Rural”, R.M. No 192-2018-VIVIENDA, que busca estandarizar diversos componentes hidráulicos y

sanitarios de los servicios de agua potable y disposición sanitaria de excretas, con el fin de contribuir al cierre de brecha de acceso, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento.

3.3 SISTEMA NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO - SNPP

El Sistema Nacional de Presupuesto - SNP se creó en 2003, a través de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público - AFSP, Ley No 28112, conjuntamente con el Sistema Nacional de Tesorería - SNT, el Sistema Nacional de Endeudamiento - SNE y el Sistema Nacional de Contabilidad - SNC. En 2004, se aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - LGSNP, Ley No 28411, que estableció los principios, procesos y procedimientos que regularon el SNP, definido como el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades y organismos del sector público, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación.

En 2018 se aprobó una nueva Ley Marco de la AFSP, con el D.L. No 1436 y en el mismo año, se aprobó la nueva norma del Sistema Nacional de Presupuesto Público - SNPP, a través del D.L. No 1440. Este nuevo marco legal incorporó al SNPP como parte de la gobernanza de la AFSP, conjuntamente con el SNT, SNC, Sistema Nacional de Endeudamiento Público - SNEP, Sistema Nacional de Abastecimiento - SNA, el SNPMGI y Sistema de Gestión de los Recursos Humanos - SGRH; que se articulan a través del Comité de Coordinación de la AFSP.

El SNPP, cuya rectoría la ejerce la Dirección General de Presupuesto Público - DGPP, se encuentra definido en el nuevo marco legal aprobado como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las entidades públicas; y tiene por finalidad promover la eficacia y eficiencia del mencionado proceso con orientación al logro de resultados prioritarios y desempeño institucional, en consistencia con las políticas públicas (D.L. No 1436, 2018).

El SNPP se encuentra integrado por los siguientes niveles, entidades y unidades orgánicas:

A. EN EL NIVEL CENTRAL

Se encuentra integrado por la DGPP del MEF como ente rector.

B. EN EL NIVEL DESCENTRALIZADO

Lo conforman la Entidad Pública, el titular de la Entidad, la Oficina de Presupuesto de la Entidad, o la que haga sus veces, las Unidades Ejecutoras - UE, y los responsables de Programas Presupuestales. El proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación,

Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria; que involucran la participación de las diferentes entidades del Estado.

C. FASE DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL PRESUPUESTARIA

Esta fase es conocida como Programación y en ella se realiza la Asignación Presupuestaria Multianual - APM, que es el límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada pliego presupuestario y por encima de los cuales no podrá programarse ningún gasto, siendo necesario indicar que la APM tiene carácter vinculante sólo para el primer año, y referencial o indicativo para los dos años siguientes.

D. FASE DE FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA

Es la desagregación del primer año de la APM en todos los niveles de los clasificadores presupuestales. En esta fase se determinan las metas y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas fuentes de financiamiento, para lo cual se distribuye la APM del primer año considerando las prioridades de resultados de política nacional y las prioridades institucionales, en articulación con el SINAPLAN. En materia de gasto de capital el pliego debe priorizar la continuidad de las inversiones que se encuentren en ejecución y que contribuyan al logro de resultados priorizados.

E. FASE DE APROBACIÓN PRESUPUESTARIA

Esta fase comprende tres momentos: i) Aprobación por el Consejo de Ministros: de la propuesta que realiza el MEF de los anteproyectos de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público, elaborados por la DGPP, para su remisión como proyectos de Ley por el Presidente de la República al Poder Legislativo; ii) Aprobación por el Congreso de la República de las Leyes de Presupuesto del Sector Público - LPSP, que comprende el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal; y iii) Aprobación por parte de los pliegos del Presupuesto Institucional de Apertura - PIA, una vez aprobada y publicada la LPSP. Para ello el MEF, a través de la DGPP, remite el reporte oficial.

F. FASE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Esta fase se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal. En ese período se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto, de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las LPSP anuales. La fase de ejecución presupuestaria comprende cuatro etapas: certificación del crédito presupuestario, compromiso, devengado y pago.

G. FASE DE EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA

Es el análisis sistemático y continuo del desempeño en la gestión del presupuesto y en el logro de los resultados prioritarios y objetivos estratégicos institucionales, con el propósito de contribuir a la calidad del gasto público. La Evaluación Presupuestaria comprende el seguimiento y la evaluación.

3.4 SISTEMA NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA - SNPIP

Bajo el actual modelo económico que recoge la Constitución Política del Perú, esto es, una economía social de mercado, el Estado promueve la inversión privada en proyectos de infraestructura y servicios públicos. En ese marco, en 2015, mediante D.L No 1224 se crea el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada - SNPIP como un sistema funcional para el desarrollo de las APP y Proyectos en Activos - PA, con el fin de promover, fomentar y agilizar la inversión privada para contribuir a la dinamización de la economía nacional, la generación de empleo productivo y la competitividad del país. Posteriormente, en 2018, se modifica este marco legal con la emisión del D.L. No 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante APP y PA, y su Reglamento, aprobado por el D.S. No 240-2018-EF.

El SNPIP es un sistema funcional integrado por principios, normas, procedimientos, lineamientos y directivas técnico normativas, y que tiene por finalidad promover y agilizar la inversión privada hacia el crecimiento de la economía nacional, así como enfocando el cierre de brechas en infraestructura y/o en servicios públicos. El SNPIP está conformado por el MEF, las entidades públicas titulares de proyectos, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Proinversión, los organismos reguladores, la Contraloría General de la República - CGR, y las demás entidades pertenecientes al Sector Público No Financiero - SPNF.

A. ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS - APP

Las Asociaciones Público Privadas - APP se introdujeron en el Perú hace más de diez años con la dación del D.L. No 1012, Ley Marco de APP para la Generación de Empleo Productivo, para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. Actualmente, esta modalidad se rige por el D.L. No 1362 y su Reglamento. Las APP, según su definición legal, constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública, y uno o más inversionistas privados, con distribución de riesgos y recursos. Mediante las APP se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica. Las APP se originan por iniciativa estatal o privada.

B. OBRAS POR IMPUESTOS - OXI

En 2008 se aprueba la Ley No 29230 que tiene como objetivo “impulsar la ejecución de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, con la participación del sector privado, mediante la suscripción de convenios con los gobiernos regionales y/o locales”, en el marco del mecanismo de Obras por Impuestos - Oxi. En 2022, a través del D.S. No 210-2022-EF, se aprueba el Reglamento de la Ley No 29230, actualmente vigente. Lamentablemente este mecanismo no ha tenido grandes aportes para el cierre de brechas de infraestructura de saneamiento, debido a que el marco legal establece como única condición exigible al privado, para la priorización de proyectos de inversión, que tenga consistencia con los planes de desarrollo regionales o locales; no obstante, en su mayoría estos carecen de metas e indicadores de resultados, lo que hace que este requisito se cumpla sólo de manera formal, para lograr su aprobación por el gobierno regional o local (Flores et al, 2018).

3.5 SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS - SGRH

El Sistema de Gestión de Recursos Humanos – SGRH es un sistema administrativo, en el marco de la LOPE, Ley No 29158, regulado por el D.L. No 1023 y la Ley del Servicio Civil - Ley No 30057 y su Reglamento General aprobado por D.S. No 040-2014-PCM, que establece, desarrolla y ejecuta la política de Estado respecto del servicio civil; y, que comprende el conjunto de normas, principios, recursos, métodos, procedimientos y técnicas utilizados por las entidades del sector público en la gestión de los recursos humanos.

La Directiva No 002-2014-SERVIR-GDSRH - “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”, aprobada por Resolución de Presidencia Ejecutiva - RPE No 238-2014-SERVIR-PE, establece que el Sistema comprende la gestión de siete subsistemas: i) Planificación de políticas de recursos humanos; ii) Organización del trabajo y su distribución; iii) Gestión del empleo; iv) Gestión del rendimiento; v) Gestión de la compensación; vi) Gestión del desarrollo y la capacitación; y vii) Gestión de las relaciones humanas, y además 23 procesos (Ver Anexo 1).

Asimismo, el SGRH está integrado por las siguientes entidades y unidades orgánicas: i) La Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR formula la política nacional del servicio civil, ejerce la rectoría del sistema y resuelve las controversias; ii) Las Oficinas de Recursos Humanos - ORH de las entidades constituyen el nivel descentralizado responsable de implementar las normas, principios, métodos, procedimientos y técnicas del Sistema en las respectivas entidades; iii) El Tribunal del Servicio Civil - TSC es el órgano, integrante de SERVIR, que tiene por función la resolución de las controversias individuales que se susciten al interior del sistema; y iv) La Dirección General de

Gestión Fiscal de los Recursos Humanos - DGGFRH es el órgano de línea del MEF encargado de implementar la gestión fiscal de los recursos humanos.

4. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA Y GOBERNANZA PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE ACCESO A AGUA Y SANEAMIENTO

4.1 MARCO LEGAL Y ESTRATÉGICO

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN al 2050, aprobado mediante D.S. No 095-2022-PCM, que reemplazó al denominado “Plan Bicentenario”, establece como Visión del Perú al 2050 que “Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena” para lo cual “Más familias acceden a viviendas dignas, con agua potable y saneamiento, en zonas seguras y adecuadas a su entorno” (D.S. No 095-2022-PCM, 2022). Este instrumento establece que, para lograr el Objetivo Nacional - ON.1: “Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás”, se debe abordar el Reto 4 que es el insuficiente acceso al servicio de agua y saneamiento básico por la deficiente infraestructura y gestión del servicio en las zonas rurales y periurbanas.

Frente a dicho reto, es necesario extender el acceso al servicio de agua y saneamiento básico, a través de la implementación de tres intervenciones prioritarias: i) Reducir el déficit de infraestructura y servicios públicos complementariamente entre la inversión pública y otras formas de financiamiento; ii) Garantizar un servicio de agua y saneamiento seguro, accesible, eficiente, sostenible y resiliente ante eventos externos; y iii) Implementar programas para mejorar el tratamiento efectivo de las aguas residuales.

En el 2016 la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento - LMGPS, aprobada mediante D.L. No 1280, reemplazó a la Ley General de Servicios de Saneamiento - LGSS de 1994 y a la Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento – LMSS de 2013, y estableció un nuevo marco regulatorio para la prestación de los servicios saneamiento a nivel nacional, con la finalidad de fortalecer la prestación de los servicios de saneamiento y la gestión de los prestadores de servicios, permitiendo “el incremento de la cobertura, el aseguramiento de la calidad y la prestación eficiente y sostenible de los mismos”. (D.L. No 1280, 2016).

La referida Ley recoge dos principios vinculados al cierre de brecha en los servicios de agua y saneamiento: “i) Acceso universal: El acceso a los servicios de saneamiento, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad, es derecho de toda persona y es obligación del Estado asegurar su provisión por medio de prestadores que brinden los servicios en tales condiciones; e ii) Inclusión social: Los planes, programas y actuaciones del Estado en todos sus niveles y sectores de gobierno se

enmarcan en la política de promoción del desarrollo e inclusión social, incidiendo especialmente en la reducción de la brecha de infraestructura de los servicios de saneamiento y el acceso de la población de escasos recursos, especialmente del ámbito rural, a dichos servicios, en condiciones de eficiencia, sostenibilidad y calidad” (D.L. No 1280, 2016).

Para ello, la Ley establece que la política pública del sector saneamiento tiene como objetivos, entre otros, el incremento de la cobertura con la finalidad de alcanzar el acceso universal, y reducir la brecha de infraestructura prioritariamente para la población rural y de escasos recursos (D.L. No 1280, 2016). En 2017, mediante D.S. No 019-2017-VIVIENDA, se aprobó el Reglamento de la LMGPS, que regula la prestación de los servicios de saneamiento en el ámbito rural y urbano, así como la organización interna de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento - EPS.

A nivel regional, el PDRC “Loreto al 2021”, aprobado mediante Ordenanza Regional No 014-2015-GRL-CR, reconoce en el componente de infraestructura para el departamento dos variables estratégicas: saneamiento y acceso al agua, y establece como Objetivo Estratégico Regional - OER N°5: “Mejorar la infraestructura para la competitividad regional”, para lo cual se plantea el incremento de la infraestructura de saneamiento básico (O.R. No 014-2015-GRL-CR, 2015).

4.2 GOBERNANZA EN MATERIA DE SANEAMIENTO

La LMGPS establece los roles y competencias de los actores⁸ de los diferentes niveles de gobierno en materia de saneamiento (D.L. No 1280, 2016). En el sector saneamiento la formulación y ejecución de las inversiones en infraestructura sanitaria corresponde a los GL y EPS. A su vez, esta competencia puede ser delegada a los GR y GN, según corresponda (Ver Anexo 3).

A. ENTIDAD PRESTADORA DE SERVICIOS DE SANEAMIENTO - EPS

Las inversiones que ejecutan las EPS deben encontrarse proyectadas en sus Planes Maestros Optimizados - PMO o en sus Estudios Tarifarios, si se trata de inversiones de corto plazo. En este caso, la UF y/o UE de la EPS debe ser la receptora de las transferencias de recursos que se realicen para financiar las inversiones. Adicionalmente, estas inversiones pueden ser ejecutadas por los GR y los GL, previa opinión favorable de las EPS, y posterior transferencia de la infraestructura sanitaria ejecutada al prestador de servicios correspondiente.

B. GOBIERNOS LOCALES - GL

Los GL deben planificar, programar y ejecutar, de manera articulada con los demás niveles de gobierno, las inversiones en materia de saneamiento dentro de sus respectivas jurisdicciones, en el

⁸ Para mayor detalle, observar el Anexo 2.

marco de la Ley Orgánica de Municipalidades - LOM, Ley No 27972. Para ello, incluyen en sus planes de desarrollo municipal concertados y en el presupuesto participativo local los recursos para el financiamiento de las citadas inversiones, en concordancia con lo establecido en el Plan Regional de Saneamiento - PRS y el Plan Nacional de Saneamiento – PNS, conforme a lo dispuesto en el D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017.

C. GOBIERNOS REGIONALES - GR

Los GR aprueban los PRS, de manera articulada con los GL, los que deben encontrarse alineados al PNS. Además, apoyan técnica y financieramente a los GL y tienen competencia para asignar recursos al financiamiento y cofinanciamiento de inversiones en saneamiento en el ámbito urbano y rural de sus jurisdicciones territoriales, así como intervenir en la planificación, programación y ejecución de las inversiones en saneamiento, en coordinación con los demás niveles de gobierno y en el marco de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR, Ley No 27867. Los GR cuentan con la Gerencia de Desarrollo Social - GDS, o la que haga sus veces, que ejerce funciones específicas regionales también en materia de saneamiento.

D. GOBIERNO NACIONAL - GN

Tiene competencia para financiar y ejecutar, subsidiariamente, inversiones de infraestructura de saneamiento. Para ello, el MVCS cuenta con el Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU, el Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR y el Programa Agua Segura para Lima y Callao - PASLC. Además, el MVCS en su rol de ente rector, otorgado en su Ley de Organización y Funciones - LOF, Ley No 30156, tiene la función de brindar asistencia técnica a los GR y GL en la formulación de las inversiones en materia de saneamiento a través de los Centros de Atención al Ciudadano – CAC que tiene el MVCS a nivel nacional (Ley No 30156, 2014). Está facultado, asimismo, para adoptar las acciones que propicien la inmediata ejecución, hasta su conclusión, de las obras paralizadas por un período superior a un año según se indica en la Octava Disposición Complementaria Final del D.L. No 1280.

Cabe precisar que el Reglamento de la LMGPSS limita la intervención del ente rector sólo a aquellas obras que hayan sido ejecutadas bajo las modalidades de administración indirecta, obras por contrata o administración directa. Además, establece que la intervención puede darse de oficio o a pedido de las UE. (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017). Otra función importante que le asigna este Reglamento es la de formular normas de carácter técnico para la implementación de opciones tecnológicas convencionales y tecnológicas no convencionales, así como lineamientos de intervención social, acorde a las condiciones del lugar donde se ejecuten los proyectos, lo que resulta de especial relevancia en el ámbito rural.

E. PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL - PNSR

El PNSR fue creado por el D.S. No 002-2012-VIVIENDA, con la fusión del Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural – PRONASAR con el Programa de Mejoramiento y Ampliación de los Servicios de Agua y Saneamiento en Perú - PROCOES y el Programa de Agua Potable y Saneamiento para la Amazonía Rural. Se encuentra adscrito al MVCS, bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento, y tiene como objetivo principal “posibilitar el acceso de la población del ámbito rural, al agua y saneamiento de calidad y sostenibles.” (D.S. No 002-2012-VIVIENDA, Art. 1, 2012).

La creación de este programa se sustentó en la existencia de una brecha en el acceso a agua potable en el ámbito rural de aproximadamente 61 por ciento, y en la complejidad de la problemática rural por las características geográficas y la dispersión de las localidades. En ese sentido, la creación del programa tuvo como finalidad el diseño de soluciones adecuadas, compatibles con políticas públicas inclusivas, enmarcadas en una intervención del Estado articulada, focalizada, multisectorial e intergubernamental, destinada a reducir las brechas de acceso a agua potable y servicios de saneamiento en los ámbitos rurales. Para ello, entre las principales funciones que se le asignó al PNSR están las de “construcción, rehabilitación y/o ampliación de infraestructura de agua y saneamiento” e “implementación de soluciones tecnológicas no convencionales para el acceso al agua potable.” (D.S. No 002-2012-VIVIENDA, Art. 3, 2012).

4.3 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

A. PLAN NACIONAL DE SANEAMIENTO - PNS

El PNS es el principal instrumento de implementación de la política pública sectorial que tiene por objetivo alcanzar la cobertura universal de los servicios de saneamiento, aprobado por el MVCS por un plazo de cinco años, contiene la programación de inversiones, las fuentes de financiamiento y las entidades responsables, y su ejecución es obligatoria para los prestadores de servicios de saneamiento y las entidades e instituciones con competencias en materia de saneamiento. Los GR y GL deben priorizar el financiamiento y cofinanciamiento de los proyectos de inversión pública y privada que permitan cumplir con las metas previstas en el PNS; para ello, los tres niveles de gobierno deben coordinar la programación y ejecución de los proyectos de inversión con la finalidad de evitar la duplicidad (D.L. No 1280, 2016).

B. PLANES REGIONALES DE SANEAMIENTO - PRS

Es el instrumento de implementación de la política pública sectorial en el ámbito regional. Es formulado, aprobado, actualizado e implementado por los gobiernos regionales, en concordancia con

las políticas y planes nacionales, el PNS y los Planes de Desarrollo Concertado - PDC. Tiene periodicidad quinquenal, pero debe actualizarse anualmente (D.L. No 1280, 2016).

C. PLAN DE CIERRE DE BRECHAS

El Plan de cierre de brechas para la población del ámbito petrolero de las provincias de DM, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto constituye uno de los intentos más importantes del GN de ir cerrando brechas de infraestructura de agua potable en el circuito petrolero. Este plan, aprobado por D.S. No 145-2020-PCM, contempla la priorización de inversiones sobre la base de un diagnóstico situacional de las principales brechas, con una participación mayoritaria de proyectos de inversión de agua y saneamiento (D.S. No 145-2020-PCM, 2020). Al respecto, no se están cumpliendo las metas programadas, principalmente por falta de una dirección clara en materia de planificación y presupuesto para el cumplimiento de esta importante herramienta de gestión.

4.4 INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO

En general, la ejecución de proyectos de inversión pública en infraestructura se financia con cargo al presupuesto público aprobado en la Ley de Presupuesto Público del año que corresponda, que incluye Recursos Ordinarios - RO⁹, Recursos Directamente Recaudados - RDR¹⁰, recursos por operaciones oficiales de crédito con instituciones u organismos y gobiernos internacionales, donaciones y transferencias¹¹, y recursos determinados¹².

Estos recursos son distribuidos entre los tres niveles de gobierno, programas y/o fondos a cargo de las entidades del Poder Ejecutivo que realizan transferencias financieras a GR y GL para la ejecución financiada o cofinanciada de obras públicas. En particular, en materia de financiamiento de proyectos de inversión en saneamiento, rigen las siguientes reglas: i) El MVCS debe destinar hasta un 3 por ciento de los recursos asignados a gastos en proyectos de inversión en saneamiento, a los GR y GL que no reciban canon, sobrecanon o regalía minera, para destinarlos al financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión en saneamiento (D.L. No 1280, 2016); y ii) Para la distribución de estos recursos entre las provincias se toma en cuenta los siguientes factores: población sin servicios, niveles de pobreza y capacidad financiera de la provincia, siendo que la asignación de

⁹ Recursos Ordinarios - RO: ingresos que provienen de la recaudación tributaria y otros conceptos.

¹⁰ Recursos Directamente Recaudados - RDR: ingresos generados por las propias entidades a partir de rentas, tasas, venta de bienes.

¹¹ Transferencias: fondos financieros no reembolsables recibidos por el gobierno provenientes de agencias internacionales de desarrollo, instituciones internacionales.

¹² Recursos determinados: como, por ejemplo, el FONCOMUN (proveniente del impuesto de promoción municipal, impuesto de rodaje y a las embarcaciones de recreo), los impuestos municipales y el canon y sobrecanon, regalías, renta de aduanas y participaciones.

recursos “depende principalmente del nivel de déficit de infraestructura en saneamiento de la provincia beneficiada.” (D.L. No 1280, Art. 108, 2016). Para ello, el ente rector considera las proyecciones contenidas en el Plan Nacional de Saneamiento – PNS y en la PMI del sector (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017). Además, las normas sectoriales regulan instrumentos de financiamiento específicos con la finalidad de promover el cierre de brechas en este sector (Ver Anexo 4).

A. FONDO PARA EL FINANCIAMIENTO DE PIP EN AGUA Y SANEAMIENTO

Creado mediante la Trigésima Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley No 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público - LPSP para el Año Fiscal 2017, con el objetivo de financiar total o parcialmente proyectos de inversión pública en materia de agua, saneamiento y salud de las entidades del GN, los GR y los GL.

B. FONDO INVIERTE PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL - FIDT

Creado en el año 2018 por el D.L. No 1435, con base en la reestructuración del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL, creado por la Ley No 28939 y regulado por la Ley No 29125; y la liquidación del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales - FONIE, creado por Ley No 29951. De acuerdo con su Ley de creación, y su Reglamento aprobado por D.S. No 001-2019-EF, el FIDT es un fondo concursable cuya finalidad es el financiamiento o cofinanciamiento de inversiones y de estudios de preinversión, incluyendo los estudios de perfil y las fichas técnicas, de los GR y GL, en el marco del Invierte.pe, orientados a reducir las brechas en la provisión de servicios e infraestructura básicos, entre los que se encuentran los servicios de saneamiento, que tengan mayor impacto en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país, y que generen un aumento de la productividad con un enfoque territorial (D.S. No 001-2019-EF, 2019).

C. FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL - FONCOMUN

Este fondo, previsto en la CPP, fue creado en 1993 por el D.L. No 776, y se encuentra constituido por los recursos provenientes del rendimiento del Impuesto de Promoción Municipal, del Impuesto al Rodaje, del Impuesto a las Embarcaciones de Recreo y del Impuesto a las Apuestas (25 por ciento). El objetivo del FONCOMUN es el de promover la inversión en las diferentes municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país.

D. FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL EN SANEAMIENTO - INVERSAN

Creado en el 2007 mediante Ley No 29061, y reglamentado por D.S. No 031-2007-VIVIENDA y R.M. No 264-2009-VIVIENDA, con la finalidad de “canalizar y organizar los esfuerzos dispersos de apoyo técnico y asesoramiento financiero, provenientes de la cooperación de las dependencias públicas y privadas, así como de los organismos multilaterales, entre otros, en materia de saneamiento”; así como “apoyar la ejecución de la política del Sector, mediante el financiamiento de los programas, proyectos y/o actividades referidas al mejoramiento, ampliación y desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y disposición sanitaria de excretas” (R.M. No 264-2009-VIVIENDA, 2009).

E. PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

Creado en el año 2009, por Ley No 29332, con el objetivo, entre otros, de mejorar la ejecución de PIP, considerando los lineamientos de política de mejora en la calidad del gasto. El Plan se financia con cargo a los recursos del tesoro público por un monto equivalente a la detracción del FONCOMUN.

F. FONDO DE INVERSIÓN AGUA SEGURA - FIAS

Creado por D.L. No 1284 y reglamentado por el D.S. No 009-2017-VIVIENDA, con la finalidad de financiar y administrar recursos destinados a lograr el cierre de brechas de cobertura de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en el ámbito urbano. Para ello, se basa en los siguientes programas, proyectos y/o actividades: i) Ampliación y mejoramiento de los servicios de saneamiento a fin de lograr la sostenibilidad de los mismos; ii) Elaboración de estudios de preinversión, ET y ejecución de proyectos de inversión, así como la reposición y mantenimiento de activos de las EPS; y iii) Garantía de créditos otorgados o gestionados por las entidades que integran el sistema financiero u otros cooperantes, destinados a las EPS y que tengan por objeto financiar el cierre de brechas de cobertura o calidad de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (D.S. No 009-2017-VIVIENDA, 2017).

G. CONTRIBUCIONES REEMBOLSABLES

Es uno de los mecanismos previstos en el Reglamento del D.L. que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento - LMG PSS para la participación de los usuarios o proponentes en la ejecución de infraestructura sanitaria para la ampliación de la capacidad existente, o la extensión del servicio hasta la localización del interesado. Para su aprobación, las EPS deben priorizar aquellas zonas que no cuenten con servicios de saneamiento, y las obras deben estar previstas en el PMO y en el programa de inversiones del estudio tarifario.

H. APORTES NO REEMBOLSABLES

Es el segundo mecanismo previsto en el Reglamento del D.L. que aprueba la LMGPSS, y tiene como supuestos las obras o proyectos de saneamiento ejecutados en zonas urbanas dentro del ámbito de responsabilidad de la EPS que no cuentan con servicios de saneamiento; requieran de mayores inversiones a las previstas por la EPS, adelantando o modificando las inversiones previstas en el PMO; tengan por objeto, exclusivamente, la ampliación de la capacidad instalada de las redes de distribución y/o de recolección existentes; o tengan por objeto el autoabastecimiento de los servicios de forma temporal, solo en los casos donde la prestación del servicio no sea técnica ni económicamente viable para la EPS (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, 2017).

De la revisión de los instrumentos de financiamiento descritos, se desprende que sólo en dos de ellos se menciona una priorización del ámbito rural o poblaciones en pobreza y pobreza extrema, mientras que tres instrumentos han sido concebidos exclusivamente para promover inversiones en el ámbito urbano; y tres tienen un alcance general.

4.5 SISTEMA DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES – SFC PARA EL SECTOR SANEAMIENTO

El SFC para el Sector Saneamiento se encuentra previsto en la LMGPSS, y consiste en intervenciones de fortalecimiento a los prestadores de servicios de saneamiento con el objetivo de promover la sostenibilidad y la eficiencia de la gestión y prestación de los servicios de saneamiento a cargo de los prestadores. En ese contexto, el fortalecimiento de capacidades que se da en el marco del SFC incluye la gestión empresarial, la gestión económico-financiera y la gestión técnico-operativa; así como programas de capacitación en el manejo, administración y mantenimiento del Sistema de Información de Agua y Saneamiento - SIAS, orientados a alcanzar una adecuada gestión de la información en apoyo de los procesos de toma de decisión de las entidades con competencias en el Sector. Para ello, los prestadores de servicios de saneamiento implementan un Plan de Fortalecimiento de Capacidades - PFC, que es un instrumento de gestión “que contempla en forma planificada y sistémica los objetivos, metas, estrategias y actividades que conducirán a mejorar el desempeño en la gestión empresarial, gestión económico-financiera y gestión técnico-operativa de los prestadores.” (D.S. No 019-2017-VIVIENDA, Art. 4, 2017).

5. FACTORES QUE INFLUYEN EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DE AGUA Y SANEAMIENTO

Según Salinas (2017), el Estado presenta debilidad en la ejecución de los recursos de inversión para agua y saneamiento debido, entre otros factores, a la ausencia de criterios técnicos en la identificación y selección de proyectos, las deficiencias en la elaboración de los estudios de preinversión y de inversión, las demoras en los plazos de ejecución, los incrementos sustanciales en el costo total de la obra respecto a lo presupuestado y las disputas con los contratistas, inclusive a nivel arbitral.

De hecho, al realizar un estudio sobre la modalidad de inversión más prometedora para avanzar en el cierre de brechas de agua y saneamiento en nuestro país, Chumbe et al (2019) concluyen que “existe una baja capacidad de ejecución por parte de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, en especial de los GL en los que se concentra la mayor inversión” debido a factores que se pueden agrupar en planificación, presupuesto, supervisión y control, talento humano, capacidad de gestión del gobierno local y factores asociados a la ruralidad (Chumbe et al, 2019, p.25).

5.1 PLANIFICACIÓN

En materia de prestación de servicios de agua y desagüe, las municipalidades distritales muestran una escasa capacidad para planificar y ejecutar proyectos de inversión. De acuerdo con la Contraloría General de la República (2015) entre los principales problemas que se presentan en las diferentes fases del ciclo del proyecto se encuentran la débil capacidad para el planeamiento. Asimismo, las municipalidades presentan déficits de capacidades estatales a nivel político para definir prioridades y asignar recursos considerando las necesidades de la población (León et al, 2019). Es por ello que las grandes brechas en infraestructura tendrían como principal causa a la deficiente programación y priorización, que generalmente se limita a una simple selección y ordenamiento de los proyectos de inversión, sin mayor criterio técnico y sin alineamiento a los planes estratégicos regionales y nacionales (Flores et al, 2018).

En los últimos años, los municipios del ámbito rural, principalmente, han solicitado la intervención directa del Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR, para implementar obras de saneamiento. Así, en el 2012, el PNSR focalizó cerca de 2,000 centros poblados para la intervención directa mediante el fortalecimiento de capacidades y transferencia de recursos para la elaboración y ejecución de proyectos (Monge, 2014). La mayoría de gobiernos descentralizados cumplen con elaborar sus PDC, Planes Estratégicos Institucionales - PEI y Presupuestos Participativos - PP, pero estos no se encuentran alineados a los documentos de planificación nacionales, además de otros factores vinculados a la ausencia de criterios técnicos en la identificación y selección de proyectos (Chumbe et al, 2019).

5.2 PRESUPUESTO

La falta de financiamiento de los proyectos de inversión de agua y saneamiento suele deberse en algunos casos a bajos ingresos de las municipalidades distritales y provinciales, o bien a que incluso contando con los recursos económicos no se les otorgue atención, la cual debería manifestarse en una asignación presupuestal adecuada para dichos proyectos. Esos problemas de financiamiento son una de las principales causas de la existencia de brechas de acceso a estos servicios. De hecho, la CGR

(2015) encontró que los gobiernos descentralizados no asignan recursos a un número importante de proyectos viables.

Esta situación se refleja en un bajo nivel de cierre de brechas de agua potable y saneamiento, debido a la falta de orientación específica del presupuesto para este fin, como en el caso del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, que en el período 2015-2017 no estuvo plenamente alineado con el objetivo de incrementar el acceso a agua segura en el ámbito rural (León et al, 2019). El factor de presupuesto involucra además la existencia de incrementos sustanciales en el costo total de la obra respecto a lo presupuestado, así como deficiencias en la transferencia de recursos a los Gobiernos subnacionales (Chumbe et al, 2019).

5.3 SUPERVISIÓN Y CONTROL

Otro factor importante para el éxito en la ejecución de proyectos de inversión es la supervisión y control, principalmente en el sector agua y saneamiento que, como refiere Bautista (2013), es considerado un ámbito particularmente vulnerable a la corrupción, lo que obstaculiza el cierre de brechas de acceso a estos servicios. Sin embargo, según la Defensoría del Pueblo - DP, los gobiernos locales suelen tener inconvenientes para ejercer labores de supervisión y control, debido principalmente a la falta de recurso humano calificado (DP, 2015).

En esa misma línea, Chumbe et al (2019) recogen como factores vinculados a la falta de supervisión: la existencia de demoras en los plazos de ejecución, disputas con los contratistas y problemas con los contratos de ejecución de obra; y, en el seguimiento efectuado por la DP (2015) a diecinueve proyectos de infraestructura de agua y saneamiento paralizados y/o concluidos con deficiencias, se encontró que las principales causas que incidieron en la demora y/o deficiencias en la ejecución de dichos proyectos supervisados tuvieron relación con el incumplimiento de obligaciones por parte de los contratistas (cronograma de plazos o especificaciones técnicas) y por parte de las entidades (dilación de procesos o falta de autorizaciones).

En el caso de las obligaciones a cargo de las entidades públicas, la DP (2015) evidencia que las principales observaciones se refieren a la falta de certificación ambiental emitida por el Sector, de la licencia de uso de agua o autorización de vertimiento de aguas residuales, del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos - CIRA, o de Saneamiento Físico Legal - SFL de los terrenos donde se ejecutarán los proyectos.

5.4 TALENTO HUMANO

La escasa capacidad técnica y de gestión del personal para desarrollar proyectos de inversión pública es uno de los factores que históricamente ha limitado la ejecución de proyectos de inversión en el

ámbito de los GR y GL. En particular, en materia de proyectos de inversión de agua y saneamiento, las municipalidades distritales carecen de áreas técnicas específicas. Al respecto, la DP (2015) encontró que los proyectos de inversión de agua y saneamiento a nivel nacional evidencian deficiencias en la elaboración del ET, “las cuales generan problemas durante la ejecución física de los proyectos, dado que obliga a las entidades a incurrir en mayores gastos y en un excesivo incremento de los plazos para la culminación de las obras.” (DP, 2015, p. 80).

De igual manera, Chumbe et al (2019) encontraron que una de las principales dificultades para la ejecución de los PIP de agua y saneamiento es “la baja capacidad técnica del personal de las municipalidades” (Chumbe et al, 2019, p.25), lo que se traduce en deficiencias en la elaboración de los estudios de preinversión y de inversión y la limitada capacidad para atender la alta demanda de proyectos de nivel local. Tratándose de la ejecución de proyectos de inversión bajo la modalidad de OXI en el caso de distritos pequeños rurales el desconocimiento es aún mayor, “ya que tienen nula o limitada experiencia en cómo cumplir con las fases y con los procesos del mecanismo de manera exitosa” (Chumbe et al, 2019, p.37).

Una de las principales condicionantes de este problema es la regulación remunerativa de los funcionarios municipales, que a su vez genera la imposibilidad de construir capacidades a largo plazo en el recurso humano de los GL. En efecto, según la DP (2015), los topes salariales que se aplican en los gobiernos locales impiden que las municipalidades, en especial las de las zonas rurales, puedan contratar profesionales que cumplan con los perfiles y el nivel de especialización requerido; lo que, a su vez, genera una alta volatilidad del personal en dichas municipalidades.

5.5 CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Otra de las causas que recoge la literatura revisada para explicar la existencia de brechas de acceso a agua potable y saneamiento es la limitada capacidad de gestión de la inversión, pública o privada, en infraestructura de agua y saneamiento por parte de los GL (municipalidades provinciales y distritales) y la frágil institucionalidad de los GL para aprobar los expedientes técnicos (Chumbe et al, 2019). Al respecto, Navarro et al (2018) elaboraron un Índice de Gestión Municipal - IGM para estimar precisamente el efecto de la gestión municipal en la probabilidad de acceso de los hogares a los servicios de agua potable y saneamiento, a partir de trece variables relacionadas con las dimensiones financiera, organizacional, técnica y administrativa.

El resultado de aplicar este índice para las 1,874 municipalidades distritales y provinciales evidenció que las quince municipalidades con mejor IGM promedio eran predominantemente urbanas y se ubicaban en el departamento de Lima; mientras que las municipalidades con menor posición en el ranking son predominantemente rurales, entre las que se encuentran las ubicadas en el departamento

de Loreto. Entonces, del referido estudio se evidencia que un GL con mejor IGM tiene las condiciones institucionales que le permiten garantizar la cobertura de los servicios de saneamiento, mediante la formulación y ejecución de PIP. La poca capacidad de gestión impacta en la limitada capacidad que tienen los gobiernos locales de elaborar instrumentos que incluyan incentivos para atraer inversión privada a las zonas rurales.

5.6 FACTORES ASOCIADOS A LA RURALIDAD

Uno de los factores menos analizado para explicar los niveles de acceso a servicios de agua potable y saneamiento, es la complejidad de la ruralidad. Al respecto, en el estudio realizado por Navarro et al (2018) se concluye que las variables más críticas siguen siendo aquellas asociadas a la ruralidad, como la pobreza, la alta dispersión, accesibilidad, formalización de la propiedad, entre otras. Un ejemplo del impacto que tienen estos factores en la ejecución de proyectos, lo podemos encontrar en la limitada disponibilidad de servicios o suministros que se presenta en las localidades asentadas en zonas alejadas en el ámbito rural (por ejemplo, las zonas altoandinas o las zonas de frontera), lo que genera un incremento en los costos de los proyectos.

De igual manera, la Defensoría del Pueblo (2007) señala que el marco normativo, que encarga a las municipalidades distritales funciones compartidas en materia de desarrollo de la infraestructura, administración y reglamentación de los servicios de agua y saneamiento, no ha considerado la escasa homogeneidad que existe entre las municipalidades distritales a nivel nacional, que se diferencian no sólo por su ubicación geográfica, “sino también por su tamaño, tipo, capacidad de gestión, recursos disponibles y condiciones económicas en las que deben desarrollar sus funciones” (DP, 2007, p.73), todo ello asociado al hecho de encontrarse en una zona rural o urbana. Al respecto, también llama la atención la falta de una definición adecuada de lo que constituye el “ámbito rural”, más allá del criterio numérico censal de concentración y dispersión de viviendas (que maneja el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI) o un criterio de peso demográfico, para diseñar e implementar las políticas públicas orientadas al cierre de brechas en estas zonas (principalmente las referidas al sector saneamiento), pero también para focalizar el gasto público.

CAPÍTULO IV. DISEÑO METODOLÓGICO

1. TIPO DE DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente caso el alcance de la investigación es exploratorio y descriptivo. La investigación inicia con el estudio exploratorio ya que no se han realizado investigaciones específicas que tengan como propósito analizar el objeto de estudio escogido, y así determinar si los factores que en la literatura revisada influyen en la ejecución de proyectos de inversión se presentan también en el proyecto de inversión pública analizado en la presente investigación.

Al efectuarse el estudio de tipo ex post facto, la investigación es descriptiva porque no hay manipulación de variables, se presentan tal como se observan. Además, la forma de investigación elegida es el estudio de caso, siendo la unidad de análisis el expediente técnico y documentos anexos del proyecto de inversión con Código Único - CU 2067833, Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de DM, Loreto, dentro del contexto de la municipalidad provincial de DM, y utilizando un diseño clásico, esto es, una sola unidad de análisis.

2. ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN

El enfoque de la presente investigación es cualitativa, puesto que se utiliza la recolección de datos sin medición numérica, para comprobar si los factores que influyen en la ejecución de proyectos de inversión se presentan también en el PIP objeto de la investigación, a través de las siguientes herramientas: i) Entrevistas semiestructuradas realizadas al Jefe de la OPMI del MVCS, con el propósito de conocer su percepción sobre los factores que influyen en la ejecución de los PIP de agua y saneamiento en el ámbito rural; y ii) Entrevistas semiestructuradas efectuadas a diversos especialistas en materia de inversiones, tanto del ámbito privado como del ámbito público, con la finalidad de conocer la percepción respecto de los factores que incluyen en la ejecución de PIP de agua y saneamiento en el ámbito rural.

3. RECOLECCIÓN DE DATOS

Durante el trabajo de campo, realizado entre febrero y agosto de 2022, se aplicaron las siguientes técnicas para recolectar información:

3.1 REVISIÓN DE FUENTES PRIMARIAS.

- Evaluación del ET con CU 2067833, Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de DM, Loreto. Para ello, en el marco de la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública se solicitó el expediente respectivo a la Municipalidad Provincial Datem del Marañón - MPDM.

- Entrevistas a funcionarios que ejercen o han ejercido el cargo de Jefe de la OPMI.
- Entrevistas a especialistas en materia de proyectos de inversión en el ámbito público y privado.
- Estudios, artículos de investigación, tesis, entrevistas realizadas por prensa escrita en relación con la programación de proyectos de inversión.

3.2 REVISIÓN DE FUENTES SECUNDARIAS

- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional - PEDN.
- Planes de Desarrollo Concertado - PDC de la MPDM.
- Planes sectoriales del MVCS, lineamientos e informes del MEF, entre otros estudios.

3.3 OBSERVACIÓN

Visita de campo para la constatación del nivel de ejecución física de la obra seleccionada.

CAPÍTULO V. DIAGNÓSTICO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

1. DATOS GENERALES DEL CASO DE ESTUDIO

El proyecto de inversión objeto de estudio se denomina “Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón - DM, Loreto”, y ha sido identificado y seleccionado a partir de la exploración realizada en motores de búsqueda sobre obras de agua y saneamiento paralizadas en la provincia de DM.

TABLA 3. DATOS GENERALES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO

Denominación	Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de DM – Loreto
Función	Salud y Saneamiento
Programa	Saneamiento
Subprograma	Saneamiento general
Responsable funcional	Vivienda, Construcción y Saneamiento - VCS
Ubicación	Departamento de Loreto, Provincia de Datem del Marañón, Distrito de Barranca, Localidad de San Lorenzo
Código DGPP	067833
Código DNPP	2.067833
Código Único	2067833
Código SNIP	67007
Tipo de inversión	Proyecto de inversión
Programa vinculado	Programa Agua para Todos – PAPT
Unidad formuladora	Municipalidad Provincial de DM
Unidad ejecutora	Municipalidad Provincial de DM

Fuente: MEF. Elaboración propia.

En la justificación del referido PIP se identificó como problema central la carencia de sistemas de agua potable y alcantarillado en la localidad de San Lorenzo, y como solución de dicho problema la dotación de un sistema de agua potable y alcantarillado eficiente, que cubra las necesidades básicas de la población, y que cuente con los siguientes componentes:

TABLA 4. COMPONENTES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO

Sistema de agua	Instalación de la Red de aducción y distribución
	Instalación de las Conexiones domiciliarias
	Instalación de la Tubería de Aducción
	Construcción de la Caseta y Equipo de Bombeo
	Construcción de la Planta de Tratamiento
Sistema de alcantarillado	Construcción de 02 Tanques Elevados (500 m ³)
	Instalación de la Red Colectora y Línea de Emisor
	Instalación de las Conexiones Domiciliarias
	Construcción de las Lagunas de Oxidación
	Reposición de la Carpeta Asfáltica

Fuente: Formato SNIP-03 del proyecto de inversión con Código SNIP 67007.

En términos del monto de inversión, se estableció el precio de mercado en S/ 35,517,882 con una ratio de costo efectividad de S/ 18,317 considerando una población beneficiaria directa de 12,598 pobladores. Además, se planteó un cronograma de inversión de once meses, desde diciembre de 2007 a octubre de 2008, conforme aparece en el Anexo 5 del presente documento. De acuerdo con los datos generales detallados, el proyecto de inversión objeto de estudio fue registrado el 3 de noviembre de

2007 y consideraba una proyección de ejecución hasta octubre de 2008, por lo que la evaluación de los factores se ha efectuado considerando el marco legal, institucional y estratégico vigente durante el periodo mencionado, contrastándolos con los que se encuentran vigentes en la actualidad.

De esta manera, los resultados mostrarán si las mejoras incorporadas en tales marcos legales, institucionales o estratégicos permitieron superar los hallazgos encontrados; o si, por el contrario, estos hallazgos persisten incluso con las mejoras desarrolladas en los últimos años. Ello, considerando que el proyecto de inversión analizado continúa sin haber concluido, pese a que han transcurrido quince años desde su registro en el Banco de Proyectos del MEF.

2. ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE PLANIFICACIÓN

Mediante D.L. No 1088 se crea y regula la organización y el funcionamiento del SINAPLAN y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN. Por tanto, el proyecto objeto de estudio se fue gestando con la dación de las normativas y directivas del CEPLAN en lo referente al planeamiento estratégico. Para analizar el componente planificación, se revisaron los documentos de planificación nacionales y regionales vigentes al momento de inicio del proyecto de inversión, y buscando responder a las siguientes preguntas básicas ¿Hay una priorización de la ruralidad en dicha planificación? ¿Se definen las brechas de agua y saneamiento? ¿Se identifican los ámbitos territoriales en los que existen las mayores brechas de agua y saneamiento?

2.1 A NIVEL NACIONAL: LAS POLÍTICAS DE ESTADO

El primer documento que abordaremos es el Acuerdo Nacional - AN, espacio tripartito entre el Estado, la sociedad civil y los partidos políticos, y que desde el año 2002 busca enmarcar un derrotero hacia la institucionalización de políticas de Estado. Se compone de cuatro grandes objetivos, en torno a los cuales se insertan las políticas de Estado, a saber: i) Democracia y Estado de derecho, ii) Equidad y justicia social, iii) Competitividad del país, iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado. Para el caso de estudio de la presente tesis, nos interesan las siguientes políticas de Estado¹³:

¹³ *Acuerdo Nacional, unidos para crecer.* <http://acuerdonacional.pe/>

TABLA 5. POLÍTICAS DE ESTADO DE INTERÉS PARA EL ESTUDIO

Objetivo	Política de Estado	Compromisos
Democracia y Estado de derecho	N°5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes (aprobada el 22 de julio de 2002)	Creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional. Promover que la gestión gubernamental alcance objetivos sobre la base de planes estratégicos.
Democracia y Estado de derecho	N°8: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú (aprobada el 22 de julio de 2002)	Institucionalizar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Promover eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de los servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura.
Equidad y justicia social	N°13: Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social (aprobada el 22 de julio de 2002)	Ampliar el acceso al agua potable y saneamiento básico.
Competitividad del país	N°21: Desarrollo en infraestructura y vivienda (aprobada el 22 de julio de 2002)	Otorgar tratamiento especial a obras de servicio social, especialmente en infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje; buscando también la participación de la empresa privada.
Competitividad del país	N°23: Política de desarrollo agrario y rural (aprobada el 22 de julio de 2002)	Fomento de la actividad agrícola. Desarrollo de ciudades intermedias con mejor infraestructura rural para motivar la inversión privada y generación de empleo.
Estado eficiente, transparente y descentralizado	N°33: Política de Estado sobre los recursos hídricos (aprobada el 14 de agosto de 2012)	Asegurar el acceso universal al agua potable y saneamiento a poblaciones urbanas y rurales de manera diferenciada. Garantizar la investigación, recuperación, conservación y difusión de conocimientos, tecnologías y organización tradicionales y ancestrales acumulados por los pueblos y comunidades amazónicas y andinas sobre la gestión de recursos hídricos, promoviendo su compatibilización con el desarrollo tecnológico y de gestión.
Estado eficiente, transparente y descentralizado	N°34: Ordenamiento y gestión territorial (aprobada el 24 de septiembre de 2013)	Establecer un sistema nacional de gestión territorial, armonizando instrumentos técnicos y normativos, para coordinar políticas nacionales, sectoriales, y los planes regionales y locales de desarrollo concertado y de ordenamiento territorial, contribuyendo a implementar las prioridades nacionales, articulando a los tres niveles de gobierno con participación de instituciones representativas de sociedad civil.

Fuente: Acuerdo Nacional (s.f.). Elaboración propia.

Es importante recalcar que las 29 primeras políticas de Estado fueron aprobadas luego de un proceso de retroalimentación mediante foros descentralizados (con autoridades, gremios y sindicatos, comunidades campesinas y nativas, colegios profesionales, asociaciones diversas, etc.) y con participación ciudadana (buzones con fichas de encuesta a nivel nacional, línea telefónica). Del análisis podemos anotar la importancia que se le otorga al planeamiento estratégico tanto en la política de Estado N°5 (2002) como en la N°34 (2013). La primera vio su concreción recién en 2008 con la creación del SINAPLAN y del CEPLAN. En el caso de la segunda, principalmente orientada al ordenamiento territorial, se remarca la necesidad de articulación entre los tres niveles de gobierno, y de políticas nacionales y sectoriales vinculadas con los planes de desarrollo concertado tanto a nivel regional como local.

Aunque la política de Estado N°34 es posterior al proyecto analizado en esta tesis, ya existían previamente a éste los planes regionales y locales de desarrollo concertado, presentes en la Ley No 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - LOGR (2002) y en la Ley No 27972 - LOM (2003). Otro punto resaltante es la mención en las políticas de Estado a la participación ciudadana, tanto en la N°8 (2002) como en la N°34 (2013), promoviendo la presencia de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, tal cuales los planes de desarrollo concertado, por ejemplo, o las organizaciones comunales vinculadas a los proyectos de agua y saneamiento.

Buscando referencias a los servicios de agua potable y saneamiento encontramos menciones en la política de Estado N°8 (2002) vinculando descentralización con desarrollo de infraestructura, en la N°13 (2002) hacia la ampliación del acceso al agua y saneamiento, en la N°21 (2002) considerando a las obras de saneamiento como obras de servicio social, y en la N°33 (2012) a través de la cual se promueve el acceso universal a dichos servicios de manera diferenciada entre poblaciones urbanas y rurales. Esta última política, aunque posterior al proyecto de estudio, es relevante por la distinción que enfoca entre la gestión de obras de agua y saneamiento para el sector urbano y el sector rural.

El AN elaboró matrices con indicadores y metas para cada una de las políticas de Estado (Acuerdo Nacional, s.f.), pero lamentablemente sólo hasta la N°29, existiendo informes de seguimiento para dichas matrices hasta el año 2010, razón por la cual no es posible obtener indicadores de detalle en cuanto a la distinción entre el tratamiento urbano y rural, al que hace referencia la política N°33. Posteriormente, mediante el D.S. No 029-2018-PCM, que aprobó el reglamento que regula las políticas nacionales, se estableció que será el CEPLAN el ente encargado de facilitar el seguimiento a todas las políticas de Estado.

La política N°33 también hace clara mención a la necesidad de la recuperación, conservación y difusión de los conocimientos de las comunidades amazónicas en cuanto al manejo de los recursos hídricos. Aunque, como hemos visto, esta política es posterior a nuestro proyecto de estudio, la importancia práctica de los saberes locales ancestrales, en cuanto a mecanismos y mejores formas de uso del agua, debería ser de necesaria consulta para este tipo de proyectos en dichas zonas. De la revisión de documentos sobre el proyecto de San Lorenzo en DM se infiere que dichos conocimientos de las comunidades no fueron consultados ni considerados para intentar una optimización de soluciones técnicas.

De la Tabla 5 también se desprende otra política que necesitamos analizar, la N°23 (2002) sobre el desarrollo agrario y rural, ésta se concentra en la vinculación de lo rural con lo agrícola, lo cual encierra una visión limitada de la ruralidad. Sobre esta política sí existe una matriz de indicadores y metas, todas las cuales resaltan la dirección hacia lo agrícola: cadenas productivas, control de plagas, eficiencia de riego, sistemas de información agraria, investigación e innovación agraria, ciudades intermedias y mercados mayoristas (Acuerdo Nacional, s.f.). Siendo esta una de las políticas que sí fue parte de un debate en foros descentralizados y consultas con representantes de comunidades campesinas y nativas, llama la atención que el tratamiento de la ruralidad no haya abordado más dimensiones, además de lo agrícola, para un enfoque integral de su desarrollo.

Abordando lo rural el AN también conformó un Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural, vigente entre julio de 2005 y junio de 2007. Este grupo centró su trabajo en el ser humano sobre tres aspectos:

i) el campesinado, ii) la producción agropecuaria, iii) las políticas agrícolas. Concentrado en el aspecto agrícola, el grupo proponía apuntar a las familias rurales facilitando también “el acceso a servicios básicos en educación, nutrición, salud, infraestructura y medios de comunicación” (Acuerdo Nacional, s.f.).

El grupo también abordó la importancia del desarrollo económico rural mediante el manejo sostenible de los recursos naturales y la participación de los actores locales. Así como la situación de los recursos hídricos, a través del proyecto de Ley de Aguas, que fue presentado por la Subcomisión de Aguas y Suelos del Congreso de la República; dicho proyecto planteó la prioridad del acceso al agua para necesidades primarias (Acuerdo Nacional, s.f.). Del análisis de lo trabajado desde el AN se observa una mirada a lo rural centralmente vinculada a lo agrícola, lo cual va en relación con la presencia preponderante de las actividades económicas primarias. De igual modo, se intenta hacer una distinción para la provisión de servicios de agua y saneamiento entre poblaciones urbanas y rurales, pero, sin llegar a hacer una profundización al respecto.

Aunque, como hemos visto, se ha intentado establecer una política de Estado dirigida a la ruralidad, esto no parece ser suficiente, necesitándose sobre todo un enfoque transversal que lleve a otorgar una mirada más amplia de cada brecha social que enfrenta la población en la ruralidad, siendo una de estas brechas el acceso al agua potable y saneamiento. Para lograr ello, tenemos que abordar otra discusión ¿qué es lo rural para las políticas y planes nacionales?

2.2 LO RURAL ¿UNA DEFINICIÓN CLARA?

Como ya se ha referido, el Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento - VCS ha buscado distinguir ámbitos geográficos en los servicios de saneamiento, básicamente urbano y rural. Siendo el ámbito rural, según la R.M. No 192-2018-VIVIENDA, aquellos “centros poblados rurales que no sobrepasen de dos mil habitantes” en costa, sierra y selva. A esta definición se le ha sumado recientemente nuevas etiquetas enfocadas en la Amazonía como el llamado ámbito “amazónico” y el “rural disperso” (en el PNS 2022-2026), sin quedar claras definiciones al respecto.

Cuando se gestó el proyecto de San Lorenzo se encontraba vigente el Texto Único Ordenado - TUO del Reglamento de la LGSS, Ley No 26338, aprobado mediante D.S. No 023-2005-VIVIENDA, texto que entendía por: i) Centro poblado del ámbito rural, a aquel que no sobrepase de dos mil habitantes; y ii) Pequeña ciudad, aquella que tenga entre dos mil uno y treinta mil habitantes (D.S. No 023-2005-VIVIENDA, 2005). En el año 2008, mediante D.S. No 031-2008-VIVIENDA, esta categoría pasó a ser considerada entre los dos mil uno y los quince mil habitantes (D.S. No 031-2008-VIVIENDA, Art. 1, 2008).

El proyecto se pensó para una población beneficiaria directa de 12,598 habitantes en la localidad de San Lorenzo, capital del distrito de Barranca. Según el Censo Nacional de Población y Vivienda – CNPV 2007 (GOREL, 2012) la población de Barranca ascendía a 12,085 habitantes, en una superficie de 6,888.18 km², alcanzando una densidad poblacional de 1.8 hab/km², es decir, un amplio territorio poco poblado. Esos 12,085 mil habitantes se encuentran en 93 centros poblados, se entiende centros poblados rurales por su bajo peso poblacional, siendo su capital San Lorenzo.

El proyecto de agua y saneamiento de San Lorenzo se pensó para atender a dicha capital, que cabe dentro de la categoría de “pequeña ciudad” (más de dos mil y menos de quince mil habitantes), y se entiende también la cobertura a centros poblados alrededor de ese núcleo poblacional, los cuales pueden ser catalogados como “centros poblados del ámbito rural” (menos de dos mil habitantes). Habiéndose determinado por ello, tal parece, que el proyecto sea considerado como de agua y saneamiento rural. En palabras del Alcalde provincial en ese momento: “Es una obra de gran envergadura e histórica para nuestra ciudad, ya que por primera vez tendremos agua”, para ese entonces en el año 2011 y con una nueva gestión municipal, la obra continuaba en ejecución: “Se trabaja en la misma ciudad y en los diecinueve distritos que integran San Lorenzo”¹⁴.

Las etiquetas empleadas en el TUO del Reglamento de la LGSS sobre “centro poblado del ámbito rural” y “pequeña ciudad” complejizan el asunto, en tanto tienden a definir lo rural como únicamente los espacios menos poblados (menores de dos mil habitantes) sin considerar otros elementos, como por ejemplo la dispersión poblacional (que sí considera el INEI, como veremos a continuación), y/o las necesidades básicas insatisfechas y/o la propia existencia preponderante de actividades económicas primarias como la agricultura y ganadería (tal cual presentaba la política de Estado N° 23). Al respecto, cabe la pregunta ¿se puede hablar de “pequeña ciudad rural” (¿es acaso incompatible la idea de ciudad con lo rural?) o todas serán consideradas como urbanas? Ese punto no queda esclarecido.

A estos intentos de alcanzar una definición debemos sumar las categorizaciones que el INEI tiene para “lo rural” y “lo urbano”, sin quedar clara la vigencia de las mismas. Señalándose que sobre lo rural se tienen dos tipos de Centros Poblados Rurales - CPR: “i) El CPR con quinientos a menos de dos mil habitantes, sus viviendas generalmente están agrupadas en forma contigua formando manzanas y calles. b) El CPR, aldea, campamento, unidad agropecuaria, etc. con menos de quinientos

¹⁴ Agencia Andina de Noticias. (2011, 30 de enero). *Pobladores loretanos de San Lorenzo contarán por primera vez con agua y desagüe*. <https://andina.pe/agencia/noticia-pobladores-loretanos-san-lorenzo-contaran-primera-vez-agua-y-desag%C3%BCe-340515.aspx>

habitantes, una de sus principales características es que tiene sus viviendas dispersas. Las categorías de CPR son pueblo, anexo, caserío, comunidad” (INEI, 2014). Anterior a esta definición era la usada también por el INEI, sobre lo rural, atendiendo al número de viviendas y su dispersión: “Es todo centro poblado que no tiene cien viviendas agrupadas contiguamente ni es capital de distrito y en el que generalmente las viviendas se encuentran dispersas” (INEI, 1998).

Si se observa la más antigua definición (considerando el tiempo en que el proyecto fue registrado, año 2007) con el criterio de no ser capital de distrito, entonces el centro poblado de San Lorenzo (centro poblado capital del distrito de Barranca) no podría ser considerado rural, ni por lo tanto sus habitantes como población rural; no obstante, es así como se tiene referenciado el proyecto de agua y saneamiento rural que venimos analizando en esta tesis.

A esto se suma el intento de la LOM, Ley No 27972, de categorizar además a las municipalidades como urbanas o rurales: Las municipalidades ubicadas en zonas rurales son las que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el cincuenta por ciento de su población total. Tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible (Ley No 27972, 2003). Esta Ley señala como disposición complementaria que mediante D.S. se debía aprobar el listado de municipalidades rurales, las cuales tendrían asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del FONCOMUN (Ley No 27972, 2003).

Desde el año 2003, en que se promulgó la ley, hubo que esperar hasta 2011 para que dicho listado fuese aprobado mediante D.S. No 090-2011-PCM; sin embargo, no se consideraron los criterios establecidos en la LOM sino otros, a saber: que todos los centros poblados del distrito tengan menos de dos mil habitantes o si es que alguno tuviera dos mil o más habitantes se valoró (a nivel distrital) que treinta por ciento o más de la Población Económicamente Activa - PEA ocupada sea primaria y que treinta por ciento o más de viviendas no tengan cobertura de servicios básicos.

De este modo, con la aprobación del listado, un D.S. desconoció a una Ley Orgánica (Vallejo, s/f), el cual (D.S. No 090-2011-PCM) consideró como municipalidades rurales para el caso de la provincia de DM a los distritos de Cahuapanas, Manseriche, Morona, Pastaza, Andoas; excepto al distrito de Barranca por ser el distrito capital provincial y, por tanto, no contar con gobierno municipal distrital. Según el Censo Nacional 2007 (GOREL, 2012), la provincia de DM tenía una población rural total del 71 por ciento, por lo que sería adecuado hablar de una municipalidad provincial rural. Ahora bien, tal y como se ha podido apreciar, no queda clara la categoría de “lo rural”, habiéndose establecido distintos intentos de definición o caracterización, ya sea unos por cifra de población, o por dispersión de viviendas, o por presencia de actividades económicas primarias, o por falta de provisión de

servicios básicos; no existiendo una etiqueta integral que agrupe características. El Sector VCS, como se ha señalado, también cuenta con su propia caracterización de la ruralidad.

Existen además en los propios documentos normativos usos confusos de las terminologías entre “rural”, “amazónico rural”, “rural disperso”; o el hacer mención al “área rural” como especie de conglomerado de centros poblados rurales (sin siquiera quedar del todo clara esta misma categoría, vistos los distintos modos para identificarles) o a la categoría de “pequeña ciudad” sin señalar si serán urbanas o rurales, y que estando listada en la normativa junto a la etiqueta de “centro poblado del ámbito rural” parecerían contrapuestas, sino cuál sería la razón para no mencionar únicamente “ámbito rural”. De este modo, los marcos normativos han enrevesado aún más el asunto.

Aunque de fecha posterior al proyecto objeto de estudio, hemos ubicado la R.M. No 108-2011-VIVIENDA, “Lineamientos para la formulación de programas o proyectos de agua y saneamiento para los centros poblados del ámbito rural”. Esta resolución, de modo bastante breve, establecía criterios mínimos a considerar para la focalización de las intervenciones: i) Tasa de incidencia de Enfermedades Diarreicas Agudas - EDA, ii) nivel de pobreza, iii) cobertura. Dichos lineamientos también fueron aprobados expresamente para poblaciones menores a los dos mil habitantes (R.M. No 108-2011-VIVIENDA, 2011). Ahora bien, no se ha encontrado criterios de focalización previos a esta resolución, y por tanto para el tiempo en que se priorizó el proyecto de San Lorenzo en DM. No obstante, dicho proyecto atiende una importante brecha social real, conforme se ha evidenciado en el primer capítulo de esta investigación.

La R.M. No 173-2016-VIVIENDA aprobó la “Guía de Opciones Tecnológicas para Sistemas de Abastecimiento de Agua para Consumo Humano y Saneamiento en el Ámbito Rural”¹⁵ aplicable a obras en centros poblados que no sobrepasen de dos mil habitantes. Esta resolución derogó la R.M. No 184-2012-VIVIENDA que aprobaba la “Guía de opciones técnicas para abastecimiento de agua potable y saneamiento para los centros poblados del ámbito rural”, se entiende por una nueva versión; pero, al mismo tiempo derogó la R.M. No 002-2015-VIVIENDA la cual consideraba un criterio técnico de densidad poblacional para establecer soluciones técnicas, así se establecían categorías de: i) centro poblado rural con muy baja densidad poblacional (de uno a treinta hab/km²), ii) centro poblado rural con regular densidad poblacional (más de treinta y hasta sesenta hab/km²), iii) centro poblado rural con alta densidad poblacional (más de sesenta hab/km²).

¹⁵ Dicha R.M. fue después derogada mediante R.M. No 192-2018-VIVIENDA, con fecha 16 de mayo del 2018, que aprobó la “Norma Técnica de Diseño: Opciones Tecnológicas para Sistemas de Saneamiento en el Ámbito Rural”.

Aunque también esta es normativa posterior a la aprobación y puesta en ejecución del proyecto de San Lorenzo, por sus características (1.8 hab/km²) este territorio habría sido considerado de muy baja densidad poblacional, por tanto, se optaría por una solución técnica individual para agua potable, así como individual para saneamiento, no colectivas. Ahora bien, se ha observado los continuos cambios y derogaciones de resoluciones y normativas, adopción de nuevos criterios (como una especie de piezas sueltas), lo cual es preocupante ya que los proyectos suelen tener períodos de ejecución mayores que los proyectados en el papel; y, aunque las nuevas disposiciones ya no les afecten, sí alarma que se hayan iniciado éstos sin haber contado con los “nuevos mejores criterios”, entendiéndose que dichos cambios no son antojadizos o direccionados sino los más adecuados, al menos en ese momento, hasta otra modificatoria normativa.

Volviendo a las opciones técnicas, para el caso del tiempo en que se ejecutó el proyecto objeto de estudio, se ha encontrado un documento previo (de 2004) elaborado por el PRONASAR y el FONCODES denominado “Criterios para la selección de opciones técnicas y niveles de servicio en sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales” (aunque el texto no presenta resolución o normativa de aprobación).

De igual modo otros documentos como la “Guía para la implementación de proyectos de Agua y Saneamiento en el área rural” (1999) del Programa de Agua y Saneamiento de la Región Andina; o “Criterios básicos para la implementación de sistemas de agua y saneamiento en los ámbitos rural y de pequeñas ciudades” (2006) de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación - COSUDE, o “Alternativas técnicas en agua y saneamiento utilizadas en el ámbito rural del Perú” (2006) también de la OPS y COSUDE. Si bien es cierto que estos últimos documentos no tienen un carácter vinculante, sirven como referencia para opciones viables de agua y saneamiento en la llamada ruralidad.

El proyecto de San Lorenzo en DM, iniciado en 2008, al 2022 contaba con graves deficiencias que no han hecho posible su entrega a la comunidad, tal y como se observa en el Expediente de Peritaje Técnico y Financiero de la obra (Construcciones Amazonas, 2021) en el que se mencionan problemas durante su ejecución por tratarse de una zona altamente inundable. Esto último nos lleva a pensar, aunque el análisis estructural de ingeniería no sea parte de la presente investigación, que no se habría optado por la mejor opción técnica para esta obra, sin haber además considerado los conocimientos locales de la población amazónica para alcanzar una opción acorde con la realidad del entorno.

2.3 A NIVEL NACIONAL: LOS PLANES NACIONALES

Para el momento de aprobación y ejecución del proyecto de San Lorenzo se encontraba vigente el Plan Nacional de Saneamiento - PNS 2006-2015 aprobado por D.S. No 007-2006-VIVIENDA que

presenta estrategias en tres ámbitos de atención: i) urbano, ii) pequeñas ciudades, iii) rural. Nuevamente queda la inquietud sobre la conceptualización de “pequeñas ciudades” ¿se podrían pensar como un espacio periurbano? Salvo la acepción del peso demográfico entre dos mil uno a treinta mil habitantes (que luego se disminuyó a quince mil) no hay más precisiones.

En lo que respecta al ámbito rural (localidades menores a dos mil habitantes) el plan previó como parte de sus estrategias: Brindar diferentes niveles de servicios u opciones técnicas en agua y saneamiento en función a la factibilidad de implementación (social, económica y técnica) de cada una de ellas (D.S. No 007-2006-VIVIENDA, Art. 2.6.3, 2006). En el ítem concerniente a acciones a desarrollar, el plan enfoca el ámbito urbano y el ámbito rural, desapareciendo la mención a las “pequeñas ciudades”. Esto llama la atención por ser categoría (aunque poco clara) creada en el propio documento, y presente en otros documentos normativos, como ya hemos visto.

Sobre las acciones a promover en el ámbito rural, aparecen entre otras: i) Ampliar la cobertura de agua con conexiones y piletas, estas últimas, con mayor incidencia en poblaciones con mayor dispersión poblacional; ii) Fomentar la participación de la comunidad en las decisiones sobre los servicios; y iii) Se promoverá la conformación de organizaciones comunales, previamente a la realización de cualquier obra. Como se puede inferir, el propio PNS 2006-2015 no tiene claras las categorías de ámbito de intervención (urbana, pequeñas ciudades, rural), siendo primero mencionadas tres en las estrategias, luego sólo dos en las acciones, y finalmente otra vez tres ámbitos al abordar la implementación de dicho plan. En el ámbito rural, se ha previsto la ejecución de diversos programas de inversión con el apoyo de recursos de la cooperación internacional y el Estado.

Al respecto, se prevé que el Sector promovería soluciones adecuadas a la cultura y la capacidad de pago de las comunidades, una intensa participación comunal y municipal en la construcción y operación de los servicios, el subsidio parcial de la inversión en servicios, una continua educación sanitaria y la participación de los gobiernos municipales provinciales y distritales en la supervisión y control de los servicios. En el caso del proyecto San Lorenzo, y aunque dicho elemento no es materia de investigación en la presente investigación, no se ha encontrado una clara participación de la comunidad en el mismo.

En el vigente PNS 2022-2026 se hace mención a dos ámbitos (R.M. No 399-2021-VIVIENDA, 2021): urbano y rural, aunque sí señala prestadores del servicio de agua y saneamiento para “pequeñas ciudades”. El ámbito rural vuelve a ser considerado como población comprendida hasta los dos mil habitantes. El ámbito urbano es cuando el servicio es administrado por municipalidades y no por las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento - EPS (las cuales abarcan una o más provincias, parcial o totalmente). Este plan aborda la noción de “ciudad”, identificada como aquellos centros

poblados con población urbana mayor a quince mil habitantes, y retoma la categoría de “pequeñas ciudades” como centros poblados con población urbana entre dos mil uno y quince mil habitantes. En comparación con el PNS 2006-2015 ahora queda claro que la categoría “pequeña ciudad” pertenece al ámbito urbano de intervenciones.

Otras herramientas para analizar el componente planificación serían el PEDN o Plan Bicentenario, y la Política General de Gobierno - PGG. Sin embargo, el primero fue aprobado recién en 2011 (D.S. No 054-2011-PCM) y fue actualizado en 2022 con un horizonte al 2050 (D.S. No 095-2022-PCM), por tanto, resulta posterior al tiempo del planeamiento del caso que venimos analizando en esta investigación (2008). En cuanto a la PGG, dicho instrumento no era aún empleado en el período de tiempo de nuestro interés.

2.4 A NIVEL REGIONAL Y LOCAL: LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADO - PDC Y LA FASE ESTRATÉGICA DEL PLANEAMIENTO

Los PDC, tanto a nivel regional como local, existen desde su aparición en la LOGR, Ley N° 27867 (2002) y en la LOM, Ley N° 27972 (2003), y en ambos casos se les concibe como el instrumento de gestión que señala el derrotero de la circunscripción, indicando, de modo concertado, una visión, objetivos, acciones y la ruta estratégica para alcanzarlos. Durante los primeros años, posteriores a 2002 y 2003, los gobiernos regionales y locales en sus procesos de formulación de dichos planes se guiaron por Instructivos del MEF, vinculados también con la elaboración de los presupuestos participativos. La visión contenida en un PDC “es única para todas las instituciones públicas y privadas de un ámbito territorial y debe orientar las iniciativas e inversiones de los diversos actores económicos, sociales e institucionales, así como la formulación de políticas públicas regionales y locales” (MEF, 2011).

Será recién con la creación del CEPLAN (2008) que esta entidad empezará a brindar asistencia técnica a gobiernos regionales y locales para la formulación de sus planes de desarrollo concertado. Así existió una “Guía para la formulación de planes de desarrollo concertado regional y local” (2012). Finalmente, en 2021, se aprobó mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo - PCD No 00028-2021/CEPLAN/PCD la nueva “Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial”.

Para la elaboración (formulación o actualización) del PDRC, se debe tener presente que todas las políticas y planes del SINAPLAN deben estar armonizadas con la Visión del Perú al 2050, las Políticas de Estado y el PEDN (Resolución de Presidencia de Consejo Directivo - PCD No 00028-2021/CEPLAN/PCD, Sección II, Marco referencial, 2021). Es así como esta guía aborda en la dimensión sociodemográfica, y bajo la temática pobreza, la situación del territorio sobre la base de

información estadística y georreferenciada para identificar necesidades básicas insatisfechas, considerando entre éstas el agua y saneamiento. De igual modo, para el caso de los gobiernos locales, existe ya una Guía para el PDLC Provincial y Distrital (Resolución de PCD N° 094-2023/CEPLAN/PCD) para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial. Esta guía incorpora, de igual modo que en el caso regional, una dimensión sociodemográfica y la temática pobreza en la cual se revisa la situación del agua y saneamiento como necesidad básica insatisfecha. La guía agrega una dimensión de servicios e infraestructura bajo la temática de conectividad, identificando el agua y saneamiento como parte de la infraestructura base.

Como podemos observar a raíz de la creación del SINAPLAN y del CEPLAN se ha venido desplegando todo un esfuerzo por incluir el planeamiento estratégico con enfoque territorial en la visión y objetivos, así como en la ruta para alcanzarlos, desde los gobiernos regionales y locales; planeamiento que se articula a documentos mayores como la Visión Perú, las Políticas de Estado y el PEDN.

Todos estos documentos orientadores del planeamiento y guías no existían con tal precisión cuando se gestó el proyecto de San Lorenzo. Sin embargo, sí hubo un PDRC 2008-2021, el cual consideraba como Objetivo Estratégico - OE N° 2: “Reducir los niveles de pobreza y extrema pobreza mejorando el nivel de vida de la población en forma integral, mediante el acceso a servicios de calidad en salud, educación, nutrición, vivienda, saneamiento, justicia y seguridad ciudadana, bajo el principio de oportunidad y equidad de género” (GOREL, 2008).

Por su parte el OE N° 3 señalaba: “Promover la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad, con la participación activa de la población y el adecuado ordenamiento territorial, saneamiento básico, red de telecomunicaciones e infraestructura vial con prioridad en zonas rurales de la región” (GOREL, 2008). Salvo la mención del saneamiento en el OE N° 2 pero de modo general, y la mención del saneamiento básico en el OE N° 3, no hay más referencias a obras de agua y saneamiento básico en dicho plan de desarrollo concertado.

En cuando al abordaje del ámbito rural, únicamente el objetivo estratégico N° 3 hace énfasis en priorizar dichas zonas. Es curioso observar también que, en dicho plan de desarrollo concertado, las metas planteadas al año 2021 no mencionan en ningún punto las obras de agua y saneamiento que Loreto necesita. Sí se hacía mención a la necesidad de infraestructura educativa, de salud, hidrovías y vías férreas, carreteras, electrificación, embarcaderos fluviales, parque industrial, centrales hidroeléctricas, viviendas, planes agrario, forestal, pesquero, turístico, así como intenciones de promover titulación, reducir la pobreza, el analfabetismo, la desnutrición crónica; bien pudo hacerse una mención a la necesidad de planes de agua y saneamiento, pero no se consideró.

Recién al hacer referencia a programas y subprogramas de desarrollo regional, se hará anotación de los servicios de infraestructura social básica y dentro de éste al subprograma de saneamiento básico, que presenta como objetivo estratégico parcial “Ampliar y mejorar la infraestructura de saneamiento básico, especialmente en capitales provinciales y distritales” (GOREL, 2008).

Se observa por tanto un proceso de planeamiento poco claro, con un plan de desarrollo concertado desordenado, y que no hace mayor énfasis a las zonas rurales ni a sus brechas existentes. También se ve la atención dirigida a capitales provinciales y distritales, que como sabemos suelen concentrar la población, entonces ¿qué se haría con las poblaciones dispersas? ¿Y con los centros poblados más pequeños y que son por tanto considerados como rurales? No hay mención a ello.

El PDRC “Loreto al 2021” (GOREL, 2015) corrige parte de esas falencias, mejorando el planeamiento estratégico al identificar la necesidad de saneamiento como una de sus veinticuatro variables estratégicas, incluyéndola en el componente de infraestructura para la integración. De igual modo aparece en dicho documento la categoría de “ciudades rurales” en cuanto a la necesidad de que ciudades intermedias articulen la red urbana precisamente con la ruralidad (“ciudades rurales”).

También se presenta el OER N°2 “Brindar servicios básicos de calidad que mejoren las condiciones de vida de la población” vinculando aquí el Programa Presupuestal 0083: Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR (destinado a centros poblados rurales y priorizando su atención en aquellos centros poblados con más de doscientos y menos de dos mil habitantes). Se observa por tanto recién en este PDRC una mayor atención a la brecha de agua y saneamiento especificando la zona rural, siendo este documento muy posterior al inicio del proyecto de San Lorenzo.

En cuanto al PDLC de la provincia de DM, éste no ha sido encontrado para el período temporal que nos interesa (previo a 2008), es muy probable que esto se daba a la reciente creación de dicha provincia en agosto del año 2005.

3. ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE INVERSIÓN PÚBLICA

El proyecto de inversión objeto de estudio fue registrado el 3 de noviembre de 2007 en el Banco de Proyectos bajo la vigencia de la Ley del SNIP, que fue derogada en 2016 por el D.L. que crea el SNPMGI (D.L. No 1252). La Ley del SNIP -Ley No 27293- previó un Ciclo del PIP conformado por tres fases: i) Fase de preinversión, que comprende la elaboración del perfil, del estudio de prefactibilidad y de la declaración de factibilidad; ii) Fase de inversión, que comprende la elaboración del expediente técnico detallado y la ejecución del proyecto; y, iii) Fase de post inversión, que comprende los procesos de control y evaluación ex post (Ley No 27293, 2000).

Además, la referida ley estableció la obligación de cada sector y nivel de gobierno de elaborar Programas Multianuales de PIP, “en el marco de sus correspondientes Planes Estratégicos de Desarrollo Sectorial – PEDS y PDC por nivel de gobierno y de carácter multianual” (Ley No 27293, 2000) que constituyó, en su momento, el nexo de articulación entre el Sistema Nacional de Planeamiento, el SNP y el SNIP. De igual modo, para la priorización de los proyectos de inversión en la programación multianual debía considerarse la fase en la que se encuentren, es decir, debía priorizarse aquellos que se encuentren en fase de inversión sobre los que se encuentren en fase de preinversión, respetando el Ciclo del Proyecto del SNIP.

Si bien el Programa Multianual de los PIP se implementó de manera progresiva en los distintos niveles de gobierno, la obligatoriedad de aplicar el ciclo de inversión y los criterios de priorización previstos en la norma, para efectos del financiamiento y ejecución de los proyectos de inversión, debieron aplicarse desde la entrada en vigencia de ésta. Sin embargo, en el caso del proyecto de inversión objeto de estudio, de la consulta efectuada en el Banco de Inversiones del Invierte.pe se evidencia que los proyectos de inversión registrados entre los años 2006 a 2008 no se incluyeron en el Programa Multianual de los PIP (Ver Anexo 6).

Cabe precisar que, una mejora introducida por el actual SNPMGI (Invierte.pe), que reemplazó al SNIP, consistió precisamente en la incorporación de la Programación Multianual de Inversiones - PMI como la primera fase del Ciclo de Inversión del proyecto, con el objetivo de lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario y la gestión de inversiones, de tal manera que se garantice la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial. Sin embargo, de la revisión de los proyectos de inversión de la Municipalidad Provincial de Datem del Marañón - MPDM, elaborados en el marco del Invierte.pe, se aprecia que menos del 35 por ciento de los proyectos que cuentan con viabilidad se encuentran incorporados en la PMI (Ver Anexo 7).

A continuación, se realizará el análisis del proyecto objeto de la presente investigación, considerando las fases del ciclo de inversión.

3.1 FASE DE PREINVERSIÓN

Respecto del Ciclo de Inversión del proyecto objeto de estudio, de la revisión del Formato SNIP-03 se evidencia la siguiente información:

TABLA 6. FASES DEL CICLO DE INVERSIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO REGISTRADAS EN EL BANCO DE PROYECTO DEL MEF

Estudio	Fecha de aprobación	Unidad Evaluadora
Perfil	15.01.2008	Oficina de Programación de Inversiones de la MPDM.
Factibilidad	15.01.2008	Oficina de Programación de Inversiones de la MPDM.

Fuente: Formato SNIP-03 del proyecto de inversión con Código SNIP 67007.

Atendiendo lo anterior, se evidencia que la Oficina de Programación de Inversiones de la MPDM evaluó y otorgó la viabilidad al perfil del proyecto de San Lorenzo, así como cumplió con su responsabilidad de “mantener actualizada la información registrada en el Banco de Proyectos, sobre los proyectos recibidos para su evaluación.” (D.S. No 102-2007-EF, 2007).

3.2 FASE DE INVERSIÓN

A. ELABORACIÓN DEL EXPEDIENTE TÉCNICO - ET

El Reglamento del SNIP, vigente durante el desarrollo del proyecto de inversión objeto de estudio, estableció que es de responsabilidad de la UE la elaboración del ET y la ejecución del PIP (D.S. No 102-2007-EF). En el caso del proyecto de inversión de San Lorenzo, la calidad de UE recayó en la MPDM. Al respecto, de la revisión de la información registrada en el Sistema de Seguimiento de Inversiones - SSI del Invierte.pe se evidencia que la MPDM no registró el ET del proyecto de inversión. De igual manera, tampoco se encuentran registradas acciones de seguimiento que, de acuerdo con el Reglamento del SNIP vigente, le correspondía a la Autoridad Técnico-normativa del Sistema, esto es, la Dirección General de Programación Multianual – DGPM del MEF.

IMAGEN 6. DATOS REGISTRADOS EN EL INVIERTE.PE DE LA FASE DE INVERSIÓN DEL PROYECTO DE INVERSIÓN OBJETO DE ESTUDIO

¿TIENE EXPEDIENTE TÉCNICO O DOCUMENTO EQUIVALENTE?	NO	COSTO DE INVERSIÓN ACTUALIZADO (S/) (a)	35,517,882.00
¿TIENE REGISTRO DE SEGUIMIENTO?	NO	MONTO DE CONTROL CONCURRENTE (S/)	0.00
REGISTRO DE CIERRE	SÍ CON LIQUIDACIÓN 	SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (S/) (b)	0.00
FECHA DE INICIO DE EJECUCIÓN		MONTO DE CARTA FIANZA (S/) (c)	0.00
FECHA DE FIN DE EJECUCIÓN		COSTO DE INVERSIÓN TOTAL (S/) (a+b+c)	35,517,882.00

Fuente: Sistema de Seguimiento de Inversiones del Invierte.pe

Sin perjuicio de ello, de acuerdo con el Peritaje Técnico y Financiero de la obra (Construcciones Amazonas E.I.R.L., 2021), en el ET al que se tuvo acceso en documento físico, se definieron los siguientes componentes del proyecto de inversión:

TABLA 7. COMPONENTES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN DE ACUERDO CON EL ET

Componentes	Descripción	Monto
Obras civiles – Estructura agua	1. Trabajos provisionales en general para el sistema de agua potable	1,210,914.85
	2. Redes de distribución de agua potable	2,681,497.88
	3. Conexiones domiciliarias de agua potable	1,022,114.33
	4. Línea de impulsión de agua	101,682.70
	5. Reservorio elevado circular V=1300m³	2,914,346.10
	6. Perforación de pozos profundos	862,422.83
	7. Caseta de bombeo de agua	672,201.27
	8. Suministro eléctrico en 10 kv para pozos	168,038.86
	Sub Total Agua	9,632,218.81
Obras civiles – Estructura alcantarillado	1. Trabajos provisionales en general para el sistema de agua potable	1,087,556.16
	2. Redes de desagüe	6,031,208.46
	3. Conexiones domiciliarias de desagüe	1,143,829.58
	4. Línea de impulsión de desagüe	649,266.07
	5. Cámara de impulsión de desagüe CBD-01	415,611.23
	6. Cámara de impulsión de desagüe CBD-02	329,017.76
	7. Cámara de impulsión de desagüe CBD-03	281,983.37
	8. Suministro eléctrico en 10 kv para cámara de bombeo	194,125.66
	9. Plan de tratamiento de aguas residuales	4,135,618.54
	10. Adquisición de terrenos	42,000.00
Sub Total Alcantarillado	14,310,216.83	
	Costo directo	23,943,435.64
	Gastos generales (10%)	2,394,343.56
	Utilidad (10%)	2,394,343.56
	Sub Total	28,732,122.77
	Impuesto (IGV%)	5,459,103.33
	Total Presupuesto	34,191,226.09

Fuente: Peritaje Técnico y Financiero de la obra (2021). Elaboración propia.

Cabe precisar que, según el Peritaje Técnico y Financiero de la obra, el ET fue aprobado por Resolución de Alcaldía - R.A. N°139-2009-MPDM-A, aunque no fue registrado en el SSI del Invierte.pe (ver Figura 9).

B. EJECUCIÓN DE LA OBRA

La contratación del consorcio que ejecutó la obra fue realizada en el año 2010, bajo la vigencia de la Ley de Contrataciones del Estado – LCE aprobada por D.L. No 1017, y su reglamento (que fue derogado por la vigente LCE, aprobada por Ley No 30225). La contratación se realizó con la modalidad de exoneración por causal de emergencia, al amparo del Acuerdo de Consejo Regional - ACR No 019-2010-SO-GRL, aprobado el 15 de abril de 2010, que declaró en Emergencia Sanitaria a la provincia de DM (GOREL, 2010).

La exoneración del proceso de selección se aprobó el 17 de mayo de 2010; mientras que, el expediente de contratación se aprobó el 21 de mayo de 2010, y el contrato respectivo se suscribió el 11 de junio del mismo año. Si bien el contrato consideró un plazo de ejecución de 540 días calendario, que se extendían desde el 19 de junio de 2010 hasta el 10 de diciembre de 2011; la obra fue entregada a la MPDM recién el 23 de septiembre de 2013, esto es, casi 3 años después, debido principalmente a la existencia de dos suspensiones que se extendieron por un periodo total de doce meses.

TABLA 8. SUSPENSIONES EN LA EJECUCIÓN DE LA OBRA OBJETO DE ESTUDIO

Suspensión de Obra	Período		Acta de suspensión	Meses de paralización	Acta de reinicio / Avance
	Inicio	Fin			
01	23.11.2010	15.07.2011	No	8	al 36,95%
02	15.02.2012	20.06.2012	No	4	al 80,45%

Fuente: Peritaje Técnico y Financiero de la obra (2021). Elaboración propia.

Cabe precisar que, durante la ejecución de la obra se presentaron las siguientes irregularidades, de acuerdo con las conclusiones del Peritaje Técnico y Financiero de la obra: i) Se entregaron adelantos para la compra de materiales hasta en dos oportunidades (2010 y 2011) por un monto total de S/ 5,650,000.00 pese a que en las bases del proceso de contratación no se consideró el otorgamiento de adelantos, lo que configuró una vulneración al reglamento de la LCE que resultaba aplicable. Cabe precisar que la LCE, Ley No 30225, actualmente vigente regula los adelantos al contratista en el mismo sentido que la derogada (Ley No 30225, Art. 38, 2014); y ii) El componente referido a la Estructura Alcantarillado (ver Tabla 7) no fue ejecutado acorde con el ET, debido tanto a tramos previstos y no ejecutados, como a tramos no previstos y ejecutados, así como otras modificaciones no sustanciales, sin que se hayan efectuado las modificaciones o aprobaciones correspondientes (Construcciones Amazonas E.I.R.L., 2021).

3.3 SITUACIÓN ACTUAL DEL PROYECTO DE INVERSIÓN

En enero del año 2020, se convocó el proceso de selección en la modalidad de Adjudicación Simplificada denominado “Servicio de consultoría para la elaboración de peritaje técnico-financiero de la obra: “Construcción del sistema de agua potable y alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón - Loreto”, con el objeto de determinar la situación actual del proyecto de inversión, el monto y porcentaje de los trabajos ejecutados, el saldo de los fondos públicos a recuperar por la UE y el avance físico real de la obra, y de esta manera elaborar el ET del saldo de obra correspondiente.

Ello debido a que, a dicha fecha, la infraestructura sanitaria de agua y las redes de alcantarillado sanitario se encontraban deficientes e inoperativas. En específico, según el Peritaje Técnico y Financiero de la obra, las deficiencias encontradas y que determinaron la necesidad de realizar la evaluación técnica fueron las siguientes: i) El sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales no se encuentra en funcionamiento, ocasionando que la evacuación se realice a canales naturales y desemboque en el río Marañón, lo que implica un incumplimiento de las normas sanitarias; ii) Los equipos y accesorios de las instalaciones electromecánicas y eléctricas se encuentran en desuso debido a que cumplieron con su periodo de vida útil o fueron desmantelados; iii) El abastecimiento de agua se da a través de pozos artesanales o a través del servicio privado de venta de agua sin tratar; y iv) En el caso del servicio de alcantarillado la mayoría de la población hace uso de letrinas artesanales o de la red antigua, y las personas que hacen uso de las nuevas redes de alcantarillado

sanitario se ven afectados por el retorno de las aguas servidas al interior de sus viviendas debido al colapso de la red (Construcciones Amazonas E.I.R.L., 2021).

Como resultado de la evaluación técnica se concluyó que, si bien la mayor parte de la obra fue ejecutada de acuerdo con los planos aprobados, se comprobó que los materiales utilizados no resultaron acordes con las especificaciones técnicas del expediente aprobado, por lo que las estructuras construidas no resultaron idóneas para garantizar el comportamiento estructural para el cual fueron diseñadas. En ese sentido, se encontró una sobrevaloración ascendente a casi 4 millones y medio de soles, considerando el descuento por metrados mal ejecutados (ver Anexo 8).

Además, en el Peritaje Técnico y Financiero de la obra se planteó la elaboración de un nuevo proyecto de inversión para el saldo de obra, que incluyó los siguientes componentes:

TABLA 9. COMPONENTES DEL NUEVO PROYECTO DE INVERSIÓN PARA EL SALDO DE OBRA

Componentes	Descripción
Obras civiles – Estructura agua	Líneas de conducción
	Líneas de aducción
	Red de distribución
	Reservorio
	Caseta de bombeo P-01
	Caseta de bombeo P-02
	Pozo profundo tubular P-1
	Pozo profundo tubular P-2
	Suministro eléctrico en 10 kv para pozos profundos tubulares
Obras civiles – Estructura alcantarillado	Cámara de bombeo de desagüe CB-01
	Cámara de bombeo de desagüe CB-02
	Cámara de bombeo de desagüe CB-02
	Suministro eléctrico en 10 kv para cámaras de bombeo

Fuente: Peritaje Técnico y Financiero de la obra (2021). Elaboración propia.

3.4 HALLAZGOS

Si bien el SNIP ya consideraba la obligación de cada sector y nivel de gobierno de aprobar un instrumento que articule los sistemas de planificación, presupuesto e inversión pública, esto es, el Programa Multianual de Proyectos de Inversión Pública – PIP; no obstante, en el caso objeto de estudio la falta de aprobación de este instrumento no tuvo efecto respecto de la asignación de presupuesto público para el financiamiento del proyecto de inversión.

Uno de las principales mejoras que trajo el Invierte.pe fue la incorporación de la fase de PMI dentro del Ciclo de Inversión, como instrumento de vinculación entre el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario y la gestión de proyectos de inversión, con la finalidad de garantizar una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas. Sin embargo, en la práctica esta obligación no se cumple, y se siguen financiando proyectos de inversión sin haberse evaluado los criterios de priorización para el cierre de brechas. Adicionalmente, la falta de registro del Expediente Técnico - ET en el sistema

de seguimiento no limitó el desarrollo de las siguientes fases del Ciclo de Inversión, pese a que dicha circunstancia obstaculizó las acciones de supervisión del ente rector.

A pesar que la contratación para la ejecución de la obra se dio bajo la modalidad de exoneración, ni el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE ni la Contraloría General de la República - CGR efectuaron la supervisión correspondiente, más aun considerando que en la ejecución se evidenciaron incumplimientos a la norma de contrataciones que no fueron sancionados.

4. ANÁLISIS DEL COMPONENTE DE PRESUPUESTO

La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - LGSNP, Ley No 28411, que fue derogada en el año 2018 por el D.L. No 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público – SNPP, estableció la articulación del presupuesto institucional con el POI, el PEI, el PEDN, los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales - PESEM, los PDRC y los PDLC, según sea el caso.

Si bien en su redacción original la LGSNP no contemplaba el Presupuesto Multianual de la Inversión Pública (dado que fue incorporado con la Ley de Presupuesto del Sector Público - LPSP para el año fiscal 2010, Ley No 29465), sí resultaba posible considerar que el presupuesto institucional se constituía como el nexo articulador entre el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema Nacional de Presupuesto, lo que garantizaba, al menos desde un punto de vista formal, el financiamiento de las actividades y proyectos programados para el cumplimiento de las metas previstas en los instrumentos de planificación estratégica locales, regionales y nacionales.

4.1 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2008

De la revisión del Presupuesto Institucional de Apertura - PIA del año 2008, correspondiente a la MPDM se evidencia que no se asignaron recursos presupuestarios al proyecto de inversión con Código SNIP 67007: Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de DM, Loreto (Ver Anexo 9). Dicha circunstancia se confirma por el hecho que los recursos para la elaboración del ET del proyecto fueron asignados con posterioridad por el gobierno nacional, esto es, por el MVCS a través del Programa Agua Para Todos - PAPT, creado en el año 2007, y que desde el año 2012 se denomina Programa Nacional de Saneamiento Urbano - PNSU (D.S. No 006-2007-VIVIENDA, 2007).

En efecto, según se desprende de la evaluación de los documentos relativos al proyecto de San Lorenzo, obtenida la viabilidad del Estudio de Factibilidad en enero de 2008, en agosto del mismo año la MPDM gestionó los siguientes instrumentos, ante el MVCS, para el financiamiento de la elaboración del ET: i) Convenio Específico entre el MVCS y la MPDM, con el objeto de financiar la elaboración del ET de dicho proyecto, del 29 de agosto de 2008; e ii) Informe Técnico 662-

2008/VIVIENDA/VMCS/PAPT-DE elaborado el 29 de agosto de 2008 por el cual el Director Ejecutivo del PAPT emitió opinión favorable para la transferencia de recursos hasta por el monto de S/ 696,850.00 a favor de la MPDM.

Sobre la base de dichos instrumentos, mediante R.M. No 689-2008-VIVIENDA, se aprobó la transferencia financiera de la UE 004: PAPT de MVCS, a favor de la MPDM, hasta por la suma de S/ 696,850.00 para la elaboración del ET del Proyecto de San Lorenzo. Cabe precisar que dicha Resolución estuvo amparada en lo dispuesto por el numeral 9.4 del artículo 9 de la Ley de Presupuesto del Sector Público - LPSP para el Año Fiscal 2008, Ley No 29142, que estableció una regla especial aplicable durante el referido año para casos de proyectos de inversión que se efectúen mediante transferencias financieras del GN a favor de los GR, GL y empresas públicas.

El referido numeral estableció como regla lo siguiente: “Cuando la ejecución de los proyectos de inversión se efectúa mediante transferencias financieras del GN a favor de los GR, GL y empresas públicas, el documento que sustenta la transferencia financiera es, únicamente, el contrato de la ejecución del proyecto. Dicha transferencia es autorizada mediante resolución del Titular del Pliego, la misma que debe establecer un cronograma de desembolsos. Estos desembolsos se efectúan luego de la presentación de los adelantos y las valorizaciones por avance de obras. La citada resolución debe publicarse en el Diario Oficial ‘El Peruano’ y en la página web del Pliego.

Para el cumplimiento de lo señalado en el presente numeral, el GN suscribe, previamente, convenios con los GR, GL y empresas públicas, los mismos que establecen expresamente la disponibilidad de recursos y su fuente de financiamiento con cargo a la cual se ejecutarán las obras. Como indica la Ley N° 29142, cuando la ejecución de los proyectos a cargo de los GR, GL y empresas públicas, según su capacidad operativa, se realice por administración directa, el documento que sustenta la transferencia es el convenio suscrito con la entidad del GN” (Ley No 29142).

Del texto legal transcrito, se evidencia que la habilitación excepcional otorgada por la LPSP para el Año Fiscal 2008 parte del supuesto que los proyectos de inversión se encuentran en etapa de ejecución física y financiera (fase de inversión), y que el financiamiento de esta ejecución viene realizándose desde el gobierno nacional, en mérito a un convenio ya suscrito. Ello dado a que hace referencia a un contrato de ejecución del proyecto, o a un convenio en el caso de administración directa, que se suscriben con el contratista de obra; así como señala que los desembolsos se efectúan luego de la presentación de adelantos y valorizaciones por avance de obras.

Sin embargo, a la fecha de emisión de la R.M No 689-2008-VIVIENDA, que aprobó la transferencia de recursos, el proyecto de inversión objeto de estudio aún no contaba con el ET necesario para la ejecución del mismo. De hecho, la transferencia de presupuesto tuvo como finalidad el financiamiento

de la elaboración del ET del proyecto, según lo señalado en la parte resolutive que se transcribe a continuación: “Artículo 1.- Aprobar la transferencia financiera del Pliego 037: MVCS, Unidad Ejecutora 004: PAPT, a favor de la MPDM hasta por la suma de S/. 696,850.00, en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, para financiar la elaboración del ET del Proyecto con Código SNIP 67007, detallado en el Anexo A, cuyo desembolso se efectuará conforme al cronograma establecido en el Anexo B, los que forman parte de la presente Resolución” (R.M No 689-2008-VIVIENDA, Art. 1, 2008).

El texto anterior evidencia una clara contravención a la LPSP, lo cual hubiera sido de mayor gravedad si se hubiera ejecutado el monto transferido; sin embargo, conforme se puede apreciar en el Anexo 10, finalmente el monto transferido no fue ejecutado en el año 2008.

4.2 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2009

La LPSP para el año fiscal 2009, Ley No 29289, a través de su Quinta Disposición Final, previó una regla similar a la que fue contemplada en la LPSP del Año Fiscal 2008. Sin embargo, en marzo de ese año esta disposición fue modificada por el Decreto de Urgencia – D.U. No 035-2009 que dictó medidas en materia presupuestaria para mejorar el avance de la inversión pública, como parte del Plan de Estímulo Económico – PEE implementado por el Poder Ejecutivo para reducir los efectos del impacto de la crisis internacional. Con esa finalidad, se facultó a los titulares de los pliegos del GN y GR a realizar modificaciones presupuestarias para financiar proyectos de inversión que se encuentren en ejecución.

Cabe precisar que, en noviembre de 2008 mediante R.M. No 693-2008-VIVIENDA, se aprobaron los Criterios de Elegibilidad y Priorización para la Asignación de Recursos en el Sector Saneamiento. Estos criterios, que se mantuvieron vigentes hasta agosto de 2014, se establecieron en el marco del Plan Nacional de Saneamiento - PNS 2006-2015, instrumento de planificación que estimó en USD 4,042 millones el monto de las inversiones requeridas para alcanzar las metas del milenio a nivel nacional (con horizonte al 2015). Uno de los requisitos de elegibilidad para la asignación de recursos, con el objetivo de financiar los proyectos de inversión, fue la declaración de viabilidad que debe constar en la Ficha de Registro del Proyecto en el Banco de Proyectos del MEF (R.M. No 693-2008-VIVIENDA).

En el caso del proyecto de la presente investigación, para viabilizar la asignación de recursos se realizaron los siguientes actos: i) Mediante Memorándum 018-2009/VIVIENDA/VMCS/PAPT/1.0 el Director Ejecutivo del PAPT emitió opinión favorable para la transferencia de recursos por el monto total de S/ 234,112,513.00 a favor de diversos gobiernos regionales y locales, para la ejecución de los proyectos de inversión de saneamiento viables en el marco del SNIP; entre ellos, el proyecto

objeto del estudio, al que se le asignó la suma de S/ 348,425.00; y ii) Mediante Memorándum 804-2009-VIVIENDA-OGPP, la OGPP del MVCS informó sobre la disponibilidad de los recursos solicitados por el PAPT.

Tomando como sustento los documentos señalados, mediante D.S. No 100-2009-EF se autorizó la transferencia de partidas del presupuesto del MVCS, a través de la UE del PAPT, al presupuesto de los gobiernos regionales y locales para financiar diversos proyectos de inversión, entre ellos, para financiar la elaboración del ET del proyecto objeto del estudio, por la suma de S/ 348,425.00.

Cabe precisar que, adicionalmente, hubo gestiones realizadas en el MVCS para la asignación presupuestal al proyecto en cuestión por el Congresista de la República por Loreto, del Partido Aprista Peruano, José Augusto Vargas Fernández entre los meses de julio de 2009 a julio de 2010 (Vargas Fernández, 2010). Al respecto, de la revisión del Presupuesto Institucional de Apertura - PIA de 2009 de la MPDM se aprecia que finalmente no se efectuó la transferencia autorizada por el D.S. No 100-2009-EF. Sin perjuicio de ello, la MPDM asignó un monto ascendente a S/ 65,000.00 para la elaboración del ET del proyecto de inversión de San Lorenzo, por la fuente de financiamiento Recursos Determinados, correspondiente al FONCOMUN, el cual se ejecutó al 100 por ciento en julio de 2009.

TABLA 10. PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROYECTO DE INVERSIÓN CON CÓDIGO ÚNICO 2067833

Municipalidad 160701-301436: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN						
Actividad/Proyecto 2067833: CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO, PROVINCIA DE DATEM DEL MARANON – LORETO						
Fuente de Financiamiento 5: RECURSOS DETERMINADOS						
Rubro	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
07: FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	0	65,000	65,000	65,000	65,000	100.0

Fuente: MEF. Elaboración propia.

4.3 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2010

A finales del 2009, el Gobierno Regional de Loreto - GOREL aprobó la inclusión del proyecto de inversión aquí analizado en el Programa Multianual de Inversión Pública para el año 2010-2012 y en la Lista Priorizada de los Proyectos de Infraestructura Pública para los efectos de la Ley No 29230 que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado a través del mecanismo de obras por impuestos.

El monto de inversión previsto en la referida lista priorizada para el proyecto de San Lorenzo ascendió por Acuerdo de Consejo Regional No 011-2009-SE-GRL a S/ 35,517,882. Sin embargo, en la base de datos de Proinversión sobre proyectos priorizados para ser financiados a través del mecanismo de OXI en el año 2010 no se encuentra dicho proyecto de inversión. De hecho, entre los años 2009 y

2022, en el departamento de Loreto sólo se ejecutaron trece proyectos de inversión a través del mecanismo de OXI, por un monto total de S/ 189 millones, y ninguno corresponde a algún proyecto de la MPDM (Ver Anexo 11).

El mecanismo de OXI ha sido poco utilizado en el ámbito del departamento de Loreto, pese a que el sector saneamiento ha liderado los rankings de ejecución a través de este mecanismo a nivel nacional en los últimos años, ya que tienen un impacto muy grande en la población que los recibe, y ello siempre ha motivado que las empresas privadas prioricen ese tipo de proyectos. No obstante, lamentablemente este mecanismo no ha despertado el mismo interés de parte de las autoridades locales debido, entre otros motivos, a los bajos Topes Máximos de Capacidad Anual que tienen los gobiernos locales y a la complejidad del trámite para el otorgamiento de la capacidad presupuestal por parte del MVCS, que ha generado demoras de dos a tres años en algunos casos (Miralles, comunicación personal, 2 de agosto de 2022).

Adicionalmente, la Ley de Presupuesto del Sector Público - LPSP para el Año Fiscal 2010, Ley No 29465, habilitó, de manera excepcional, la transferencia de recursos públicos del GN a los GR o GL para la ejecución de proyectos de inversión, mediante D.S. refrendado por el Ministro del sector correspondiente y por el Ministro de Economía y Finanzas, previa suscripción de convenio.

En ese sentido, se realizaron los siguientes actos: i) El 1 de marzo de 2010 se suscribió el Convenio Específico¹⁶ entre el MVCS y la MPDM para el financiamiento del proyecto de inversión de San Lorenzo; ii) Mediante Memorándum¹⁷, el Director Ejecutivo del PAPT emitió la opinión favorable y solicitó se gestione la aprobación de una transferencia de partidas por un monto de S/ 229,479,768.00 a favor de diversos gobiernos locales para la ejecución de proyectos de inversión de saneamiento viables en el marco del SNIP, con los cuales el MVCS suscribió convenios de cooperación y/o adendas correspondientes; y iii) Mediante Memorándum¹⁸, la OGPP del MVCS informó sobre la disponibilidad presupuestal para la transferencia de recursos solicitada por el Director Ejecutivo del PAPT.

Tomando como sustento los documentos señalados, mediante D.S. No 107-2010-EF se autorizó la transferencia de partidas del presupuesto del MVCS, a través de la UE del PAPT, al presupuesto de los gobiernos locales para financiar diversos proyectos de inversión, entre ellos el proyecto de San Lorenzo, por la suma de S/ 14,210,000.00.

¹⁶ Convenio Específico 041-2010-VIVIENDA/VMCS

¹⁷ Memorándum 358-2010/VIVIENDA/VMCS/PAPT/1.0

¹⁸ Memorándum 684-2010/VIVIENDA-OGPP

La transferencia autorizada por el referido D.S, que fue publicado el 13 de mayo de 2010, se incorporó en el Presupuesto Institucional Modificado - PIM de la MPDM antes del 19 de mayo de 2010, fecha en la que se aprobaron las bases del proceso de selección para la ejecución de la obra, según indica el Peritaje Técnico y Financiero de la misma (Construcciones Amazonas E.I.R.L., 2021). Cabe precisar que los recursos asignados se ejecutaron durante el segundo semestre del 2010, entre julio y diciembre de ese año, según el siguiente cronograma:

TABLA 11. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS TRANSFERIDOS EN EL AÑO 2010

Nº	Mes de ejecución	Monto S/
1	Julio	2,000,000.00
2	Agosto	2,320,135.00
3	Setiembre	3,678,396.00
4	Octubre	1,295,814.00
5	Noviembre	1,934,174.00
6	Diciembre	2,784,944.00
Total 2010		14,209,999.00

Fuente: Peritaje Técnico y Financiero de la obra, 2021.

4.4 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2011

La Ley de Presupuesto del Sector Público - LPSP para el Año Fiscal 2011, Ley No 29626, habilitó nuevamente la transferencia de recursos públicos del GN a los GR o GL para la ejecución de proyectos de inversión, mediante D.S. refrendado por el Ministro del sector correspondiente y por el MEF, previa suscripción de convenio. Es así como se realizaron los siguientes actos: i) Mediante Memorándum¹⁹, el Director Ejecutivo del PAPT solicitó se gestione la transferencia de partidas a favor de diversos GL para la continuidad de ejecución de PIP de saneamiento declarados viables en el marco del SNIP, para los cuales se han suscrito los Convenios y/o Adendas correspondientes; y ii) Mediante Memorándum²⁰, la OGPP del MVCS informó sobre la disponibilidad presupuestal para la transferencia de recursos solicitada por el Director Ejecutivo del PAPT, destinados a dar continuidad a la ejecución de diez proyectos de inversión pública de saneamiento, hasta por la suma total de S/ 100,861,367.00.

Tomando como sustento los documentos señalados, mediante D.S. No 078-2011-EF se autorizó la transferencia de partidas del presupuesto del MVCS, a través de la UE del PAPT, al presupuesto de los gobiernos locales para financiar diversos proyectos de inversión, entre ellos, el proyecto de San Lorenzo, por la suma de S/ 20,611,032.00. La transferencia autorizada por el referido D.S. se incorporó en el PIM de la MPDM a inicios del segundo semestre del 2011, y los recursos se ejecutaron entre los meses de agosto a diciembre de 2011, según el siguiente cronograma:

¹⁹ Memorándum 405-2011/VIVIENDA/VMCS/PAPT/1.0

²⁰ Memorándum 761-2011/VIVIENDA-OGPP

TABLA 12. CRONOGRAMA DE EJECUCIÓN DEL MONTO TRANSFERIDO EN EL AÑO 2011

Nº	Mes de ejecución	Monto S/
1	Agosto	3,753,275.00
2	Setiembre	1,918,465.00
3	Octubre	1,998,039.00
4	Noviembre	1,673,353.00
5	Diciembre	11,267,900.00
Total		20,611,032.00

Fuente: Peritaje Técnico y Financiero de la obra, 2021.

Cabe precisar que si bien de la revisión del Portal de Transparencia Económica del MEF se verifica que el presupuesto fue asignado a otro proyecto de inversión con CU 2007751: Construcción de Sistema de Abastecimiento de Agua Potable, el dinero fue utilizado para efectuar los pagos correspondientes al proyecto de inversión de San Lorenzo.

IMAGEN 7. ASIGNACIÓN DEL PRESUPUESTO TRANSFERIDO MEDIANTE D.S. N° 078-2011-EF EN EL PIM DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DATEM DEL MARAÑÓN

TOTAL	88,480,619,913	114,835,189,738
Nivel de Gobierno M. GOBIERNOS LOCALES	12,027,557,096	24,842,045,214
Departamento 16: LORETO	314,849,831	608,094,858
Provincia 1607: DATEM DEL MARAÑÓN	19,337,285	68,454,682
Municipalidad 160701-301436: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN	8,291,078	51,838,650
Fuente de Financiamiento 1: RECURSOS ORDINARIOS	286,623	20,897,655
Rúbrica 06: RECURSOS ORDINARIOS	286,623	20,897,655
Actividad/Proyecto	PIA	PIB
1000566: PROGRAMA DEL VASO DE LECHE	247,857	247,857
1043764: PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA	38,766	38,766
2007751: CONSTRUCCION DE SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGUE	0	20,611,032

Fuente: MEF.

IMAGEN 8. DATOS DEL PROYECTO DE INVERSIÓN CON CÓDIGO ÚNICO 2007751

Opciones de búsqueda:			
2007751	Búsqueda por nombre	invertir.pe	Vista Resumen
CÓDIGO ÚNICO	2007751	CÓDIGO SNIP	FECHA DE REGISTRO
NOMBRE DE LA INVERSIÓN	CONSTRUCCION DE SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGUE		
ESTADO DE LA INVERSIÓN	NO REGISTRADO EN EL INVIERTE	TIPO DE INVERSIÓN	PROYECTO
		¿SE ENCUENTRA PROGRAMADO EN EL PIM?	NO

Fuente: Sistema de Seguimiento de Inversiones del Invierte.pe.

De la suma del presupuesto asignado y ejecutado en 2011 y el presupuesto asignado y ejecutado en el 2012, se evidencia que se ejecutó una suma total ascendente a S/ 34,821,031.00.

4.5 ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL EN EL AÑO 2013

En el año 2013, la MPDM asignó el monto total de S/ 1,376,600 para la ejecución del proyecto de inversión objeto de estudio por las fuentes de financiamiento Recursos Directamente Recaudados y Recursos Determinados (FONCOMUN y Canon y sobrecanon), habiéndose ejecutado el 84 por ciento de dicho monto, ascendente a S/ 1,157,859.00, según consulta realizada en el Portal de Transparencia Económica del MEF.

4.6 HALLAZGOS RELACIONADOS CON LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTAL

La asignación presupuestal para el financiamiento del ET se amparó en la habilitación legal otorgada por la Ley de Presupuesto del año 2008 para garantizar la continuidad de los proyectos de inversión en etapa de ejecución, lo que constituye una contravención directa a dicha ley. Si bien el monto registrado en el BI para la elaboración del ET ascendió a S/ 696,850.00, a ejecutarse en los años 2008 y 2009 según cronograma de inversión, finalmente el monto asignado y ejecutado a esta actividad fue mucho menor (S/ 65,000.00). Esta situación no se encuentra justificada ni en el Banco de Proyectos, ni en el SSI (Invierte.pe), ambos del MEF.

De otro lado, el proceso de asignación presupuestal desarrollado en el año 2008 implicó una serie de gestiones en el sector vivienda, desde la suscripción de un convenio con el MVCS y la elaboración de informes técnicos directamente por el Director Ejecutivo del PAPT, hasta la aprobación de una R.M. por la máxima autoridad del sector, cuya única finalidad fue el financiamiento del ET del proyecto de San Lorenzo. Pese a ello, este trámite que se realizó durante el segundo semestre del año 2008, no logró el objetivo previsto, probablemente por la asignación tardía de los recursos en el año (octubre de 2008).

En el año 2009, para el financiamiento del ET se tuvo que emitir un D.U. que permitió que el Director Ejecutivo del PAPT inicie el trámite para la transferencia financiera, con la opinión favorable del órgano especializado del sector (OGPP), lo que sirvió de sustento para la aprobación de un D.S. del MEF que habilitó la transferencia de recursos a diversos gobiernos regionales y locales, entre ellos, la MPDM. Este trámite, que se realizó durante el primer semestre del año 2009, tampoco logró su objetivo.

La elaboración del ET terminó siendo financiada en el año 2009 con fondos del FONCOMUN, que, como se describió en el numeral 3.4.5. del presente documento, tiene como objetivo, justamente, promover la inversión en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando la asignación a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Cabe precisar que, por dicho concepto, la MPDM recaudó un monto total de S/ 3,849,036.00 durante el año 2009 (Ver Tabla 13). En ese sentido, no se

explica la necesidad de gestionar una serie de convenios, R.M, D.S. e incluso D.U. para viabilizar la asignación de recursos del GN al GL cuando el ET pudo ser financiado directamente por el gobierno local a través de sus propios recursos.

TABLA 13. INGRESOS DEL FONCOMUN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN EN EL AÑO 2009

Municipalidad 160701-301436: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN			
Fuente de Financiamiento 5: RECURSOS DETERMINADOS			
Rubro 07: FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL			
Tipo de Recurso 2: FONCOMUN			
Genérica 4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS			
Sub-Genérica 1: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS CORRIENTES			
Detalle Sub-Genérica 4: POR PARTICIPACIONES DE RECURSOS DETERMINADOS			
Específica 5: FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL			
Detalle Especifica	PIA	PIM	Recaudado
1: FONDO DE COMPENSACIÓN MUNICIPAL	0	0	3,849,036

Fuente: MEF.

Ahora bien, elaborado el ET, la ejecución de la obra se financió con recursos del GN ascendentes a S/ 34,821,031.00, los que fueron transferidos en los años 2010 y 2011 a la MPDM gracias a las habilitaciones excepcionales incorporadas en las leyes de presupuesto de los referidos años. Cabe precisar que los montos transferidos fueron ejecutados en su totalidad en los años correspondientes, esto es, 2010 y 2011. Adicionalmente, en el año 2013 la MPDM asignó un monto ascendente a S/ 1,376,600 para la ejecución del proyecto de inversión objeto de estudio, provenientes de recursos propios (RDR, FONCOMUN y Canon y sobrecanon), habiéndose ejecutado el 84 por ciento de dicho monto, ascendente a S/ 1,157,859.00. Llama la atención que la MPDM, pese a contar con los recursos del canon petrolero, no asigna dichos recursos a los proyectos de inversión para el cierre de la brecha de acceso a agua potable, siendo esta una de las brechas sociales más preocupantes que tiene esta provincia.

5. ANÁLISIS DE LOS ROLES DE LOS ACTORES Y LAS ACCIONES DE SUPERVISIÓN

Los problemas de coordinación en el sector público, entre el GL, el GOREL y la MPDM para la ejecución adecuada de proyectos de inversión, determina que no haya un alineamiento entre los documentos de planificación estratégica que permita garantizar la priorización de los proyectos de inversión en saneamiento. En efecto, incluso para el financiamiento del proyecto objeto de la presente investigación, el propio GR aprobó su incorporación en la lista priorizada para ser financiado a través del mecanismo de OxI, cuando, de manera paralela y descoordinada, la MPDM venía gestionando el financiamiento del referido proyecto a través de transferencias del GN.

Además, para la asignación de recursos que permitieran el financiamiento del proyecto de San Lorenzo se entablaron relaciones de coordinación directa entre el GN y la MPDM, que se materializaron en convenios y actos normativos, evidenciándose incluso la intervención de un

congresista representante del departamento de Loreto; sin embargo, en la fase de ejecución del proyecto no se evidenció la participación de las instancias del GN con facultades y deberes de supervisión, seguimiento y monitoreo, necesarias para reducir los riesgos asociados a los incumplimientos de los contratistas, como son el MVCS, el MEF, la CGR y el OSCE.

Esta falta de involucramiento de las entidades rectoras y supervisores determinó que se produjeran una serie de incumplimientos y vulneraciones normativas que terminaron impactando en la ejecución de la obra, al no haberse adoptado las acciones correctivas de manera oportuna.

Si bien no se ha podido verificar el motivo de la falta de supervisión e involucramiento, debe resaltarse el hecho que la provincia de DM presenta una serie de retos vinculados a su característica de territorio amazónico, altamente rural, con baja densidad poblacional, con altos costos para movilizarse, con presencia de comunidades dispersas y pueblos indígenas, reducida presencia del Estado y alta conflictividad social por el desarrollo de actividades extractivas, con áreas críticas de frontera, presencia de actividades ilegales, pasivos ambientales y limitada penetración de las telecomunicaciones.

La existencia de los retos vinculados a la coordinación y articulación de los diferentes actores que intervienen en el desarrollo de un proyecto de inversión en agua y saneamiento en el ámbito rural también han sido resaltados en las entrevistas realizadas. En particular, Diana Miralles, Directora de Inversiones Descentralizadas de Proinversión, señaló que en el ámbito rural los actores no necesariamente se encuentran debidamente identificados o no tienen una gobernanza definida o estandarizada, lo que implica una complicación adicional que tiene los proyectos de saneamiento en el ámbito rural (D. Miralles, comunicación personal, 2 de agosto de 2022).

En el caso del mecanismo de OXI, Alejandro Conza, experto que se desempeñó como Asesor Ad Honorem para el Panel de Alto Nivel sobre Agua de las Naciones Unidas y del Banco Mundial entre el 2017 y el 2018, resaltó la necesidad de establecer mecanismos para acelerar procesos, ayudar a identificar proyectos y actuar a lo largo de todo el ciclo de inversión para destrabar cuellos de botella que se presentan durante el proceso derivados de la falta de articulación entre las diferentes entidades a lo largo de éste (A. Conza, comunicación personal, 12 de agosto de 2022).

En la misma línea, en el caso de las APP, María del Pilar Caballero, Directora de Proyectos de Saneamiento en Proinversión, mencionó un ejemplo de cómo la falta de acuerdo entre gobiernos locales concedentes (3 municipalidades provinciales) para constituir la “Unidad Coordinadora Municipal” determinó la paralización de la ejecución de un proyecto y, como resultado, el concesionario no llegó a cumplir con las metas de su primer año (M. Caballero, comunicación personal, 22 de julio de 2022).

En la etapa de ejecución, la debilidad de articulación y coordinación se presenta en mayor medida en los municipios de ciudades pequeñas, con problemas en la capacidad de gestión. Esta poca capacidad se traslada luego a la etapa de operación y mantenimiento de la infraestructura sanitaria, en donde muchas veces la falta de una adecuada articulación se traduce en el deterioro y posible colapso de esta infraestructura, como ha sucedido en el proyecto objeto de estudio.

CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE MEJORA INSTITUCIONAL Y NORMATIVA

Garantizar el derecho de acceso al agua y saneamiento de las poblaciones, en especial de aquellas que se encuentran en ámbitos rurales, implica garantizar el uso eficiente del recurso público. Si bien en los últimos años ha habido mejoras a nivel legislativo y reglamentario con la finalidad de avanzar hacia el objetivo de cierre de brechas de acceso a agua y saneamiento, estas mejoras no han logrado generar el cambio requerido en el ámbito rural.

Atendiendo a ello, se presenta una propuesta de mejora integral que abarca el aspecto institucional, relacionado con el fortalecimiento de la rectoría del gobierno nacional y los roles y competencias de los actores que intervienen en los tres niveles de gobierno en materia de agua y saneamiento en el ámbito rural; y el aspecto normativo, relacionado con el fortalecimiento de los instrumentos y directivas vinculadas con la fase de planeamiento estratégico.

1. MODELO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

El modelo propuesto permite integrarse en la estructura institucional y la normativa sectorial vigentes, aprovechando las funciones existentes y expandiendo capacidades donde se ha identificado que resulta necesario, especialmente en la rectoría del MVCS y las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno.

1.1 FORTALECIMIENTO DEL PNSR

La propuesta recae principalmente en el fortalecimiento del PNSR como Organismo Técnico Especializado de Saneamiento Rural (OTESR), adscrito al MVCS, a cargo de promover y ejecutar la política y planes sectoriales del ente rector en materia de proyectos de agua y saneamiento para el cierre de brechas en el ámbito rural, asegurando que estos contribuyan de manera efectiva en el cierre de brechas físicas e integren las necesidades y prioridades de las comunidades rurales en el proceso de planificación y ejecución.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158), los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, así como ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.

Actualmente, si bien el PNSR tiene un claro enfoque en abordar la brecha de acceso a agua potable y servicios de saneamiento en áreas rurales, sus funciones solo incluyen la construcción de infraestructura, la implementación de soluciones tecnológicas, el fortalecimiento de capacidades locales y la promoción de la educación sanitaria. En ese sentido, el fortalecimiento del PNSR busca

consolidar y expandir sus funciones, brindándole mayor autonomía operativa y financiera para agilizar decisiones y mejorar la implementación de proyectos.

Con esta aproximación, se aprovecha la experiencia y las estructuras ya desarrolladas por el PNSR, fortaleciendo su diseño para ser una entidad inclusiva y multisectorial, con capacidad de coordinar con diferentes niveles de gobierno y la comunidad, y asegurar una gestión eficiente y participativa de los proyectos de inversión en agua y saneamiento en el ámbito rural, considerando la realidad y las necesidades específicas de estas áreas.

En efecto, el OTESR actuará como ente coordinador entre los tres niveles de gobierno, facilitando la planificación, financiamiento y ejecución de proyectos de agua y saneamiento en áreas rurales. Esto permitirá ampliar la coordinación no solo a nivel gubernamental sino también con organizaciones y empresas privadas, así como organismos internacionales para atraer más inversión y conocimiento especializado. Entre los beneficios esperados se encuentran:

- Garantizar la incorporación del enfoque territorial en el planeamiento estratégico;
- Mejorar el alineamiento entre el planeamiento estratégico, la gestión de inversiones y el proceso presupuestario;
- Fortalecer la coordinación intergubernamental y la participación comunitaria desde la planificación hasta la implementación;
- Mejorar e incrementar los mecanismos de supervisión y control;
- Mejorar la calidad de proyectos y su adaptación a las necesidades locales;
- Mejorar la gestión de los recursos y la búsqueda activa de nuevas fuentes de financiamiento para garantizar la sostenibilidad de los proyectos a largo plazo.
- Mayor transparencia y mejora en la rendición de cuentas en la gestión de proyectos.

Para ello, se plantea que el OTESR cuente con las siguientes funciones principales, en materia de agua y saneamiento en el ámbito rural:

- Identificar las brechas de infraestructura de agua y saneamiento a nivel nacional, a ser aprobadas por el ente rector.
- Verificar el alineamiento de los planes nacionales, regionales y locales a las necesidades y brechas identificadas.
- Asegurar que los PMI de los tres niveles de gobierno estén articulados entre sí, además de estar alineados con los planes nacionales, regionales y locales.
- Gestionar, conjuntamente con los gobiernos locales y regionales, el financiamiento de los proyectos de inversión priorizados.

- Fomentar alianzas estratégicas entre las entidades de los tres niveles de gobierno con actores internacionales y del sector privado para el desarrollo de soluciones innovadoras y sostenibles.
- Implementar programas de formación continua para los equipos locales y regionales que profundicen en la gestión y mantenimiento de infraestructuras de saneamiento, con énfasis en soluciones no convencionales adaptadas a las condiciones locales.
- Supervisar la ejecución de los proyectos de inversión, a través de mecanismos de monitoreo y seguimiento que integren las actuales plataformas tecnológicas existentes y que permitan garantizar la calidad y el cumplimiento de los plazos y presupuestos.
- Diseñar metodologías para promover la participación de la comunidad en todas las etapas del proyecto y realizar actividades de educación y sensibilización sobre la importancia y el uso sostenible de la infraestructura de saneamiento.

1.2 CREACIÓN DE PROYECTO ESPECIAL DE INVERSIÓN PÚBLICA

Además, el modelo incluye la creación de un Proyecto Especial de Inversión Pública en Saneamiento Rural, para la ejecución de una cartera sectorial priorizada bajo los criterios de eficiencia técnica, efectividad, economía, y oportunidad. Con la implementación del proyecto especial se espera generar los siguientes beneficios:

- Mejora en la ejecución de proyectos técnicamente viables y alineados con las necesidades locales y los objetivos de desarrollo sostenible.
- Eficacia en la gestión de financiamiento y recursos para lograr una mayor escala y sostenibilidad financiera de los proyectos de saneamiento.
- Potenciar la adopción de nuevas tecnologías y prácticas sostenibles en saneamiento, incluyendo sistemas de tratamiento y reciclaje de agua adaptados a las realidades rurales.

1.3 FORTALECIMIENTO DE LOS COMITÉS REGIONALES DE SANEAMIENTO

En el ámbito regional, el modelo implica el fortalecimiento de los Comités regionales de saneamiento, creados por R.M. No 384-2017-VIVIENDA, como instancia de coordinación intergubernamental para facilitar la comunicación y coordinación entre los tres niveles de gobierno, contribuir a garantizar el alineamiento de los proyectos con las políticas nacionales y regionales, monitorear los avances y desafíos de los proyectos en su área, y garantizar la participación comunitaria en la planificación y ejecución de los proyectos de saneamiento.

1.4 IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE GESTIÓN DE PROYECTOS

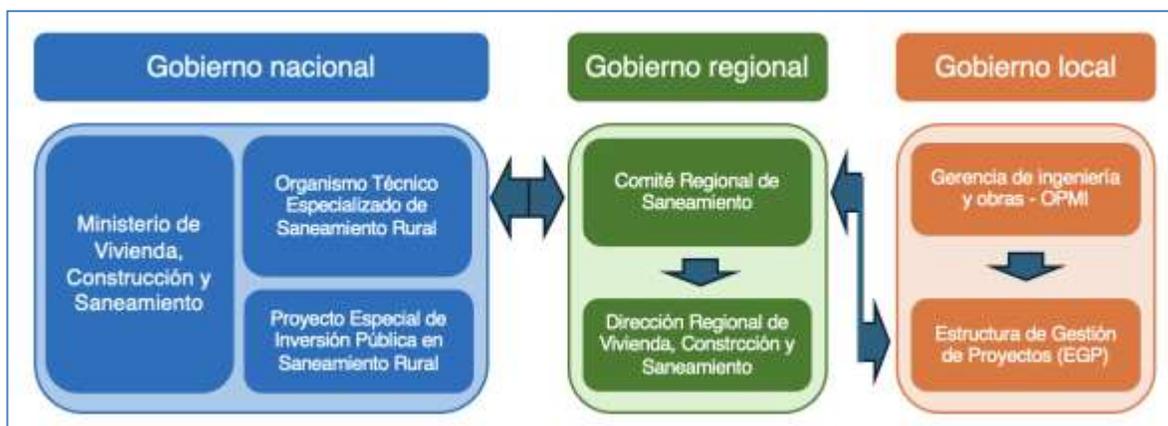
Finalmente, en el ámbito local, las instancias nacionales y regionales se articulan con la Estructura de Gestión de Proyectos (EGP) creada por el D.L. No 1553, como instancia especializada dentro de las

entidades públicas que ejecutan proyectos de inversión, encargadas de organizar, controlar y gerenciar las inversiones de manera integrada e implementando metodologías, estándares, procesos, herramientas y acciones para ello.

Esto permitirá mejorar la capacidad de los gobiernos locales en la supervisión y gestión de proyectos, asegurando que se ejecuten de manera eficiente y cumplan con los estándares de calidad. También serviría como punto de coordinación entre la municipalidad, la comunidad, y otros actores clave, siendo responsable de que todos los proyectos se alineen con las necesidades locales y los objetivos de desarrollo regional y nacional.

Con la implementación del modelo de fortalecimiento institucional, se establece una nueva gobernanza para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural.

IMAGEN 9. NUEVA GOBERNANZA PARA EL CIERRE DE BRECHAS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL



Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista funcional, la nueva gobernanza garantiza una efectiva articulación entre los tres niveles de gobierno, tanto en la fase de planificación estratégica, como en la fase de programación multianual y gestión de inversiones. Así, partiendo del diagnóstico de brechas que aprueba el ente rector, se elaboran los planes nacionales, regionales y locales en la fase de planificación estratégica. Ello asegura que en la fase de programación multianual se incorporen los proyectos que respondan a las brechas identificadas, en los tres niveles de gobierno. Finalmente, el seguimiento de la fase de inversión garantiza la identificación de distorsiones y la adopción de medidas correctivas de manera oportuna.

IMAGEN 10. ARTICULACIÓN DE LA FASE DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA FASE DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES



Fuente: Elaboración propia.

2. PROPUESTAS DE MEJORA NORMATIVA PARA FORTALECER EL PLANEAMIENTO ORIENTADO AL CIERRE DE BRECHAS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL ÁMBITO RURAL

El nuevo modelo de gobernanza debe ir acompañada de mejoras normativas relacionadas con la planificación estratégica, con el objetivo de dotar al ente rector de las herramientas necesarias para garantizar la articulación de los instrumentos de planeamiento y los PMI orientados al cierre de la brecha de infraestructura de agua y saneamiento,

2.1 GUÍA CONSOLIDADA PARA EL PLANEAMIENTO

Con la dación de una guía consolidada se evitará confusiones entre las tipologías usadas por la PCM, el MEF y MVCS al categorizar centros poblados. Los centros poblados son de cinco tipos: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli; sin embargo, existen otras tipologías sectoriales, como la categorización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros para los distritos (R.V N° 005-2019-PCM/DVGT); la clasificación de Municipalidades según el MEF (D.S N° 015-2014-EF); y la tipología de ciudades según la categorización del MVCS (D.S N° 022-2016-Vivienda).

Además, se precisa una explicación clara de las tres fases del planeamiento y de su concatenación: i) Fase prospectiva (análisis del entorno), ii) Fase estratégica (formulación de estrategias), iii) Fase institucional (implementación), iv) Fase de seguimiento (evaluación); y de la vinculación de la fase de planeamiento institucional, a través de los Planes Estratégicos Institucionales y Planes Operativos

Institucionales, con la PMI y la asignación del presupuesto para los respectivos proyectos de cada entidad; pero respondiendo a las fases previas: estratégica y prospectiva.

2.2 LINEAMIENTOS PARA EL MANEJO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA CENTRALIZADA Y A NIVEL TERRITORIAL DESAGREGADO

Para contar con información unificada de las brechas existentes, es necesario concentrar la estadística nacional en un solo repositorio a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), resolviendo de esta manera la dispersión de data, que muchas veces es además desactualizada. La estadística de cada sector gubernamental deberá ser remitida a dicho repositorio unificado.

Además, la información estadística a través del Sistema de Información Distrital del INEI debe ser presentada a nivel de centro poblado, evitando de esta manera que se invisibilice las realidades distintas de los centros poblados que componen un mismo distrito. Esta data debe ser presentada atendiendo a las principales variables, previamente definidas por los respectivos sectores gubernamentales para su recojo.

2.3 LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN BANCO DE POLÍTICAS NACIONALES SECTORIALES Y MULTISECTORIALES

Actualmente, se han aprobado una serie de políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales, así como distintos planes nacionales para el proceso de planeamiento regional y local. Esta diversidad de instrumentos no se encuentran en un solo lugar, lo que dificulta su revisión por parte de los diferentes actores. Es por ello que es necesario establecer lineamientos claros que permitan mostrar estos instrumentos con sus respectivos objetivos, lineamientos y servicios de manera estandarizada y articulada, de modo que puedan ser accesibles para el proceso de planeamiento de los gobiernos regionales y locales en formato amigable para su revisión y difusión masiva.

2.4 APROBACIÓN DE CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN E IDENTIFICACIÓN DE BRECHAS EN LA FASE DE PLANEAMIENTO

Las normas sobre el SNPMG establecen la obligación de aprobar el diagnóstico de brechas de infraestructura o de acceso a servicios para la elaboración de la PMI. Sin embargo, se pierde de vista que este instrumento es esencial para establecer los objetivos estratégicos de los planes nacionales, regionales y locales. Por ello, la mejora normativa que se plantea tiene por objetivo que cada sector del gobierno nacional defina, en términos generales, los criterios de focalización e identificación de brechas, que serán de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales y locales en la construcción de indicadores en sus respectivos Planes de Desarrollo Regional Concertado y Planes de Desarrollo Local Concertado; y otros planes regionales y/o locales cuya elaboración haya sido considerada necesaria.

Estos criterios y brechas, presentados en forma de matrices, serán integradas al Aplicativo CEPLAN v.01 para su correcta supervisión por cada sector gubernamental.

2.5 GUÍA PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD

En la formulación de los Planes de Desarrollo Regional Concertado y Planes de Desarrollo Local Concertado se fomentará la participación de la comunidad de modo ampliado, convocando a los actores por temáticas, así como a representantes de las distintas comunidades campesinas y nativas, y otras formas de organización de la comunidad. Dichos planes (posteriormente a este proceso participativo ampliado) recibirán la opinión consultiva de los Consejos de Coordinación Regional o Local, según sea el caso (conforme estipulada la vigente Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades).

2.6 GUÍA PARA LA ARTICULACIÓN DE LAS FASES DE PLANEAMIENTO EN LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

La construcción de los Planes de Desarrollo Regional Concertado y Planes de Desarrollo Local Concertado han de guiarse por los objetivos nacionales del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional en términos generales. Por su parte las políticas nacionales (sectoriales y multisectoriales) así como los planes nacionales (en las diferentes materias) servirán de parámetro también para los Planes de Desarrollo Concertado y para otros planes regionales e instrumentos locales de planeamiento que sean formulados (procurando hacer uso racional de estos y que un gobierno regional o local no se vea sobrecargado con planes).

Dependerá ya del enfoque territorial y las respectivas realidades de cada espacio para hacer énfasis en determinadas problemáticas:

- a) La identificación de las principales necesidades y problemáticas priorizadas ha de partir del análisis de la información estadística, actual y fiable, y desagregada a nivel de cada centro poblado; proveída por el repositorio centralizado del INEI.
- b) La construcción de un Plan de Desarrollo Local Concertado a nivel distrital abordará las principales problemáticas y necesidades, de abajo hacia arriba, partiendo de los espacios territoriales más pequeños hacia el más grande, es decir desde cada centro poblado hacia el distrito en su conjunto.
- c) Por su parte el Plan de Desarrollo Local Concertado a nivel provincial priorizará las principales necesidades de los respectivos distritos que integran la provincia y aquellas problemáticas que son compartidas entre varios distritos.

- d) En el caso del Plan de Desarrollo Regional Concertado, se aplicará la misma lógica abordando a las provincias que integran el espacio departamental. De esta manera se irá visualizando los proyectos de inversiones estratégicas con enfoque territorial.
- e) Estos Planes de Desarrollo Concertado responden, desde su propia realidad, a la Matriz de criterios de focalización e identificación de brechas que cada sector gubernamental elaborará para que cada gobierno regional y local pueda hacer selección de sus principales problemáticas en esta matriz, y respondiendo así al diagnóstico estadístico de su realidad inmediata; pasando a construirse de dicho modo los respectivos indicadores regionales y locales. Este punto será cotejado y supervisado por cada sector gubernamental, a través de la integración de dichas matrices sectoriales en el Aplicativo CEPLAN v.01
- f) Cada plan nacional, de considerarse necesario, tendrá un correlato en planes regionales; así, por ejemplo, el Plan Nacional de Saneamiento servirá de marco para un Plan Regional de Saneamiento que por su parte atenderá a las particularidades de los territorios locales que le integran; y que también usará para su formulación la Matriz de criterios de focalización e identificación de brechas que cada sector gubernamental elaborará.

CONCLUSIONES

El análisis del proyecto “Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la localidad de San Lorenzo, provincia de Datem del Marañón - Loreto” revela factores críticos que han afectado su ejecución, llevando a su paralización y falta de conclusión a la fecha.

1. DEFICIENCIAS EN LA FASE DE PLANIFICACIÓN

El proyecto gestado en el año 2007, respondió a normativas que no garantizaban una adecuada articulación entre la planificación estratégica y las necesidades reales de la localidad de San Lorenzo. En tal sentido, se evidencia que no hubo una adecuada priorización de la ruralidad en la planificación, no se definieron claramente las brechas de agua y saneamiento, ni se identificaron los ámbitos territoriales con mayores necesidades.

Ahora bien, el problema de la falta de alineamiento entre los planes de desarrollo nacional, regional y local, ha sido abordada con la dación del D.L. No 1088, que regula la organización y funcionamiento del SINAPLAN y el CEPLAN, y sienta las bases para el planeamiento estratégico en el país; y la aprobación de la Política No 34 del Acuerdo Nacional, que resalta la necesidad de articulación entre los tres niveles de gobierno y las políticas nacionales y sectoriales vinculadas a los planes de desarrollo concertado, tanto a nivel regional, como local.

Sin embargo, aún persisten desafíos que no permiten un alineamiento eficaz entre estos instrumentos de planificación:

- Inadecuada consideración de la ruralidad, ya que según las normas sectoriales la localidad de San Lorenzo es considerada como una “pequeña ciudad” en lugar de un centro poblado rural, debido a su población de más de 2,000 habitantes. Esta ambigüedad en la categorización del proyecto tiene un potencial impacto negativo en la planificación y priorización de los proyectos en el ámbito rural.
- Falta de consulta y participación de las comunidades durante la fase de planificación, lo que genera que no se consideren las necesidades de las comunidades locales en la planificación del proyecto. Al respecto, si bien la Política No 33 destaca la importancia de la recuperación y conservación de conocimientos ancestrales en el manejo de recursos hídricos, aún no se ha garantizado la participación efectiva de las comunidades, como se evidencia de la revisión del Plan de Desarrollo Concertado 2009 – 2020 de la Municipalidad Provincial de Datem del Marañón.
- Falta de definición de las brechas y necesidades a nivel de centro poblado, especialmente en el ámbito rural. Si bien a partir de la dación del D.L. No 1252 los sectores del Gobierno Nacional deben elaborar el diagnóstico de la situación de brechas de infraestructura o de acceso a

servicios públicos a ser aplicados en la fase de Programación Multianual de Inversiones para los tres niveles de gobierno, en el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el diagnóstico de brechas para el período 2025-2027 solo identifica las brechas a nivel de departamento, lo que evidencia que el problema aún se mantiene hasta la actualidad.

2. DEFICIENCIAS EN LAS FASES DE INVERSIÓN PÚBLICA

En la formulación ejecución del proyecto bajo estudio se evidenciaron situaciones problemáticas debido a una falta de supervisión y control por parte de los entes rectores, lo que no permitió detectar a tiempo las irregularidades y tomar acciones correctivas eficaces en consecuencia.

- Falta de incorporación del proyecto en el Programa Multianual de PIP, pese a que la Ley del SNIP, vigente durante la formulación y ejecución del proyecto, disponía la obligación de su inclusión en los Programas Multianuales de Proyectos de Inversión Pública (PIP), articulados con planes estratégicos de desarrollo, lo que era un requisito para garantizar una adecuada priorización y financiamiento. Cabe precisar que, aun con las mejoras introducidas por el actual SNPMGI (Invierte.pe), de la revisión de los proyectos de inversión de la MPDM elaborados en el marco del Invierte.pe se aprecia que subsiste la existencia de proyectos con viabilidad que no se encuentran incorporados en la PMI.
- Falta de registro del proyecto en el SSI del MEF, lo que no permitió que se realicen las acciones de seguimiento a cargo de la DGPM del MEF, pese a que el reglamento del SNIP estableció la obligatoriedad de ambas acciones.
- Falta de supervisión de parte del OSCE y de la CGR, pese a que la contratación para la ejecución de la obra se dio bajo la modalidad de exoneración, por lo que ambas entidades tenían la obligación legal de efectuar la supervisión correspondiente. Esto determinó que en la ejecución del proyecto bajo estudio se presentaran incumplimientos a la norma de contrataciones que no fueron sancionados.
- Deficiencias en la solución técnica implementada, específicamente en la infraestructura sanitaria y de alcantarillado, que ha generado que los sistemas se encuentren inoperativos y se haya producido contaminación del río Marañón debido a la evacuación inapropiada de aguas residuales. Al respecto, el peritaje técnico y financiero reveló que los materiales utilizados no eran adecuados, lo que comprometió la calidad de las estructuras construidas y resultó en una sobrevaloración del proyecto.

3. DEFICIENCIAS EN LAS FUNCIONES DE RECTORÍA Y LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Desde su gestación, la ejecución del proyecto bajo estudio se vio afectada por una serie de problemas relacionados con la intervención de los actores que tienen roles clave en la implementación de

proyectos de inversión en agua y saneamiento. Al respecto, aunque las normativas actuales proporcionan una base para abordar estos problemas, la solución definitiva sigue siendo un desafío.

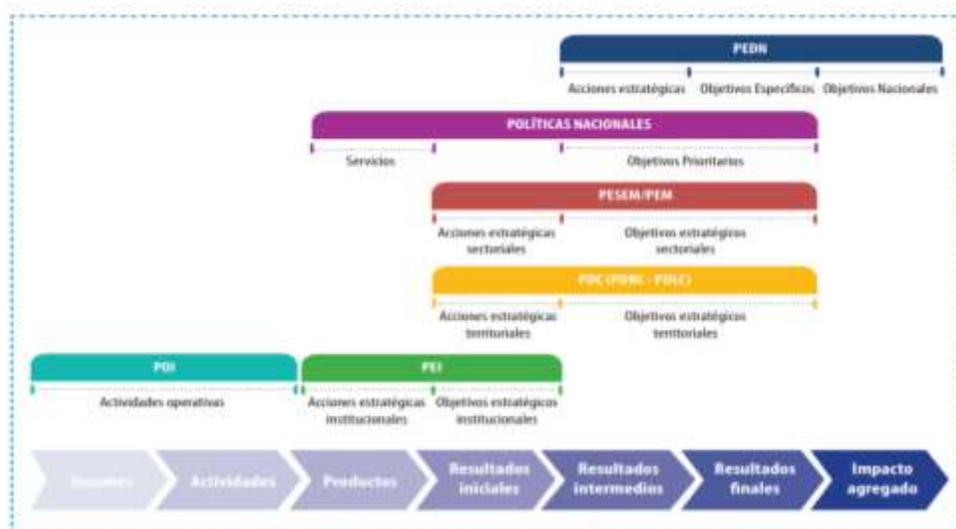
- Coordinación interinstitucional ineficaz, evidenciada por la nula articulación entre los tres niveles de gobierno que derivó en duplicidad de esfuerzos y falta de coherencia en la priorización de proyectos por parte de estas instancias. Así, mientras que el Gobierno regional de Loreto aprobó el financiamiento del proyecto bajo estudio a través del mecanismo de OXI, la MPDM gestionaba su financiamiento a través de la asignación presupuestal del gobierno nacional, llegando a financiarse parcialmente con fondos de la MPDM. Cabe precisar que si bien las normas actuales inciden en la necesidad de alineamiento entre la planificación estratégica, la programación multianual de inversiones y la asignación presupuestal, en la práctica esto aún representa un desafío pendiente de solucionar.
- Fallos en el cumplimiento normativo del sistema de presupuesto, al haber asignado presupuesto destinado a garantizar la continuidad de proyectos de inversión en etapa de ejecución, al financiamiento de un expediente técnico. Adicionalmente, la MPDM gestionó con el gobierno nacional una serie de instrumentos normativos para habilitar el financiamiento de la ejecución del proyecto, pese a que contaba con recursos para ello provenientes del FONCOMUN y del canon petrolero. Esto evidencia la debilidad en la rectoría, supervisión y control de los entes responsables, entre ellos el MEF y el MVCS, que no detectaron estas inconsistencias pese a haber estado involucrados desde la gestación del proyecto. Si bien las normas actuales establecen las responsabilidades de supervisión y monitoreo, la implementación de estas regulaciones es débil y sigue siendo débil, especialmente en áreas rurales y remotas con características geográficas y demográficas desafiantes.
- La falta de involucramiento de las entidades rectoras con facultades de supervisión y control (MVCS, MEF, CGR, OSCE) durante la fase de ejecución del proyecto no permitió detectar a tiempo las irregularidades y tomar acciones correctivas eficaces. Esto afectó gravemente la calidad y avance del proyecto, además de no haber adoptado acciones correctivas oportunas.

RECOMENDACIONES

1. INCORPORAR UN ENFOQUE TERRITORIAL EN EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO

Se requiere asumir la Visión del Perú al 2050 en las políticas de Estado, el PEDN y las políticas nacionales, bajo un enfoque territorial, que lleve al alineamiento de los Planes de Desarrollo Concertado, regionales y locales.

IMAGEN 11. CADENA DE RESULTADOS Y PLANES ESTRATÉGICOS



Fuente: CEPLAN, Guía de Políticas Nacionales, 2018.

Dentro del ciclo de planeamiento estratégico, la fase de conocimiento integral de la realidad es el punto de partida y requiere diagnósticos bien elaborados para lo cual se necesita data confiable. Una de las grandes falencias que hemos observado al revisar planes a nivel regional y local, e incluso a nivel nacional, es la falta de información estadística actualizada, así como centralizada y fiable. Los datos mostrados por el INEI requieren un mejor manejo y su desagregación. Es de considerar que se llega a encontrar data hasta nivel distrital, pero no de los distintos centros poblados que componen un distrito, y esto es un problema. Sin data desagregada y actualizada no podrá hacerse buenos diagnósticos y mucho menos un adecuado seguimiento y evaluación para la mejora continua, si ni siquiera se tiene claramente definidas líneas de base.

Es necesario que el INEI a través de su Banco de Información Distrital alcance a presentar la data estadística a nivel de los centros poblados que componen los respectivos distritos.

IMAGEN 12. CICLO DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO PARA LA MEJORA CONTINUA



Fuente: CEPLAN, Guía de Políticas Nacionales, 2018.

Al construir los planes de desarrollo concertado estos deberían enfocarse como una suma agregada de los menores espacios territoriales hacia los mayores. Los procesos de elaboración de dichos planes necesitan partir desde los centros poblados menores para que sus necesidades y potencialidades puedan agregativamente verse también considerados en un PDLC de nivel distrital, pasando luego éstos hacia el plan de desarrollo local concertado de nivel provincial, y finalmente hacia el plan de desarrollo regional concertado.

Se entiende que en cada una de estas etapas se ha de contar con instrumentos de planeamiento, sencillos y prácticos, que permitan a los participantes identificar claramente la Visión País 2050, las políticas de Estado, el PEDN y las políticas nacionales; y responder a estos documentos enfocando las problemáticas y potencialidades de su espacio territorial (ya sea el caserío, el pueblo, la villa, la ciudad o la metrópoli), construyendo indicadores que atiendan a dicha realidad inmediata.

Si bien es cierto, las guías para elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado son documentos orientadores del planeamiento que aparecieron posteriormente al inicio del proyecto de San Lorenzo; sí existía un Plan de Desarrollo Regional Concertado de Loreto 2008-2021. En dicho plan no se ha observado que la problemática del agua y saneamiento (como es el caso de estudio en el centro poblado de San Lorenzo) haya tenido una identificación clara, conteniendo este documento una ligera mención a dicha problemática únicamente como parte de un conjunto de necesidades y sin otorgarle

una atención puntual, pese a ser una grave problemática identificada en la zona de selva. Además, el referido PDRC 2008-2021 no hizo mención a las obras priorizadas en dicho rubro.

En ese sentido, se necesita que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) colabore, como órgano técnico, en la formulación de guías prácticas ágiles que sirvan como herramientas para el planeamiento pero desde los centros poblados que conforman un distrito y no únicamente a modo compacto desde el nivel distrital como un bloque (y que es como ocurre actualmente), respondiendo así de un mejor modo a la categorización vigente de los centros poblados: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli; y de esta forma ayudando a construir el planeamiento de forma gradual. De esta manera estos instrumentos de planeamiento servirían para la identificación de problemáticas y potencialidades desde los espacios territoriales más pequeños hacia los más grandes, y como insumo en la posterior formulación agregativa (como proponemos) de los Planes de Desarrollo Local Concertado (tanto a nivel distrital como provincial), así como de los Planes de Desarrollo Regional Concertado.

De igual modo, como parte de ese enfoque territorial, un punto básico es que los proyectos de agua y saneamiento en la amazonía consideren los conocimientos y saberes ancestrales para el mejor uso del agua. Esto no impide brindar soluciones técnicas adecuadas, sino que las hace mucho más acordes con el entorno. Y eso es algo que no se ha encontrado en el proyecto de San Lorenzo, aquí estudiado.

2. SINCERAMIENTO DE DEFINICIONES Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

También es de suma importancia definir de mejor modo “lo rural”, pasando a considerar características que vayan más allá del peso demográfico o la dispersión de viviendas, incluyendo también necesidades básicas insatisfechas o preponderancia de actividades económicas primarias; ello con la intención de otorgar una mirada más amplia a la ruralidad.

En ese proceso resulta clave ordenar las distintas etiquetas que vienen subsistiendo en los documentos normativos: “rural”, “rural disperso”, “amazonía”, “pequeñas ciudades”, y que aparecen dentro de los marcos legales de las obras de agua y saneamiento; punto que también se ha expuesto en la presente investigación. “Lo rural” debe pasar a ser entendido como un enfoque transversal en políticas y planes, que permita así responder a las distintas brechas que enfrentan las zonas rurales.

Hemos observado como el propio Plan Nacional de Saneamiento - PNS 2006-2015, vigente al tiempo de la gestación del proyecto de San Lorenzo, presentaba estrategias en tres ámbitos de atención poco claros: i) urbano, ii) pequeñas ciudades, iii) rural; frente a ello el actual PNS 2022-2026 hace mención a dos ámbitos: urbano y rural, pero señala prestadores del servicio de agua y saneamiento para “pequeñas ciudades”, sin quedar nuevamente plenamente aclaradas estas etiquetas.

Es necesario contar con criterios de focalización concretos para decidir intervenir una localidad con un proyecto de agua y saneamiento, criterios como: i) tasa de incidencia de Enfermedades Diarreas Agudas - EDA, ii) nivel de pobreza, iii) cobertura a alcanzar; deberían ser parte de un proceso de focalización, que haga a un lado decisiones que podrían verse inclinadas más por oportunismo político o por la sola búsqueda de réditos electorales. De igual modo, dichos criterios deben tener un horizonte de estabilidad, evitando modificatorias continuas de los mismos. Se entiende que son concebibles adaptaciones a lo largo del tiempo, pero no la inestabilidad de cambios constantemente.

Un proyecto de agua y saneamiento responde a necesidades identificadas que son de prioritaria atención, es decir, respondiendo a criterios de focalización claros; así podrá engancharse al ciclo de planeamiento en la fase estratégica partiendo desde el espacio del centro poblado hasta los niveles de Plan de Desarrollo Local Concertado y Plan de Desarrollo Regional Concertado, uniéndose luego a la fase institucional del planeamiento con la carga en el respectivo Plan Operativo Institucional para la asignación de presupuesto; sin necesidad de mayores correrías o presiones políticas que van desde las llamadas “declaratorias de interés nacional y necesidad pública” hasta las idas y venidas en negociaciones la mayoría de veces poco transparentes para “agilizar” o viabilizar la carga de presupuesto a un determinado proyecto; y que en buena cuenta es lo que también hemos observado en el caso del proyecto de San Lorenzo.

3. FORTALECER EL ALINEAMIENTO ENTRE EL PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO, EL PROCESO PRESUPUESTARIO Y LA GESTIÓN DE INVERSIONES

Una de las mejoras que incorporó el Invierte.pe fue el requisito de la Programación Multianual de Inversiones – PMI como primera fase del Ciclo de Inversión del proyecto, con el objetivo de garantizar la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial y/o territorial. Sin embargo, no existe un alineamiento entre la PMI y los planes nacionales, regionales y locales que permita asegurar que los proyectos de inversión contribuyan eficazmente al cierre de brechas de agua potable y saneamiento.

Al respecto, es necesario fortalecer esta articulación y alineamiento en los gobiernos locales, a través de una construcción de la planificación de tipo “bottom up” (de abajo hacia arriba), y no “top down” (de arriba hacia abajo) como es en la actualidad sin una adecuada articulación, de tal manera que los planes estratégicos y la gestión de inversiones permita la asignación de recursos según prioridades claras y definidas, desde un enfoque técnico y adaptado a las realidades locales (C. Acuña, comunicación personal, 28 de junio de 2022).

Una forma de verificar que en la práctica se establezca esta necesaria secuencia de manera ex ante desde el gobierno nacional (esto es, primero la priorización e incorporación en la PMI y su alineamiento a los planes nacionales, regionales y locales; y luego la asignación presupuestal) es a través de la implementación de sistemas informáticos que permitan visualizar el alineamiento de los proyectos con los planes estratégicos a nivel nacional y local.

En particular, se propone ampliar los alcances de la actual Plataforma de Registro, Evaluación y Seguimiento de Expedientes Técnicos – PRESET (R.M. No 258-2017/VIVIENDA) para que no solo permita el registro, evaluación técnica y seguimiento de los expedientes técnicos presentados por los Gobiernos regionales y Gobiernos locales para solicitar la asignación de recursos con el objetivo de lograr su financiamiento, si no que, además, cuente con un módulo previo que permita registrar los planes nacionales, regionales y locales.

De esta manera, el ente rector podrá contar con una herramienta de gestión de proyectos que le permita evaluar el alineamiento de los proyectos de inversión con los planes estratégicos a nivel nacional, regional y local, como requisito previo para evaluar la viabilidad técnica del expediente correspondiente.

De manera complementaria, se plantea la implementación de auditorías de alineamiento periódicas ex post por parte del ente rector para verificar el alineamiento de los proyectos de inversión con los planes locales, regionales y nacionales; lo que permitirá disponer las medidas correctivas que correspondan en el marco de las competencias del gobierno nacional en materia de planeamiento, inversiones y presupuesto.

4. FORTALECER LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LOS DISTINTOS ACTORES DEL GOBIERNO NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL

La gobernanza para el cierre de brechas de agua y saneamiento involucra la participación del gobierno nacional, regional y local con competencias compartidas. Esto implica la necesidad de contar con mecanismos de articulación que garanticen procesos céleres y efectivos, y eviten la presencia de cuellos de botella en los mismos, tanto en la inversión pública como en la privada. En especial, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural debe asegurar la sincronización en la priorización de proyectos, la distribución correspondiente de los fondos entre los distintos niveles de gobierno, atendiendo a criterios de priorización, y el uso eficiente de los recursos.

En efecto, los expertos consultados identificaron a la articulación y colaboración entre las entidades de los distintos niveles de gobierno como claves para el éxito de los proyectos de inversión de agua y saneamiento en la ruralidad (D. Miralles, comunicación personal, 2 de agosto de 2022). Cabe

precisar que, si bien desde el año 2018 se ha reconocido a la coordinación interinstitucional como uno de los medios de la modernización (D.S. No 123-2018-PCM), aún se siguen presentando dificultades que limitan el funcionamiento de los mecanismos de coordinación intersectorial (horizontal) o intergubernamental (vertical) que se describen en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (D.S. No. 103-2022-PCM).

Es por ello que, más allá de las normas generales que resaltan la importancia de la coordinación interinstitucional, resulta necesario implementar estructuras formales de coordinación que no solo garanticen que los esfuerzos de inversión estén sincronizados, sino que sirvan como plataformas para abordar los problemas que limitan la ejecución efectiva de los proyectos de inversión. En ese sentido, consideramos que los Comités Regionales de Saneamiento, creados por la R.M. No 384-2017-VIVIENDA para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes regionales de saneamiento, son espacios que pueden potenciarse para cumplir la función de mejorar la coordinación interinstitucional para la ejecución de proyectos de inversión en agua y saneamiento.

Para ello, se requiere modificar la resolución ministerial de creación de estos Comités con la finalidad de incorporar, dentro de sus funciones, la de realizar un seguimiento efectivo a la ejecución de los proyectos de inversión que han sido priorizados en el marco de los planes estratégicos nacionales, regionales y locales, así como los planes nacional y regional de saneamiento, para identificar conflictos o problemas interinstitucionales que puedan considerarse cuellos de botella en la ejecución de los proyectos de inversión.

Además, los comités deben también contar con protocolos de actuación rápida consensuados entre los tres niveles de gobierno, para la atención rápida y resolución efectiva de estos cuellos de botella.

5. MEJORAR E INCREMENTAR LOS MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL

El fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control de los GL en la ejecución de obras públicas, debe permitir contar con información transparente, oportuna y suficiente para permitir un seguimiento efectivo, tanto por parte de los entes rectores y supervisores de los sistemas administrativos, como para la vigilancia ciudadana. Para ello, es necesario integrar en una sola plataforma los diferentes sistemas de seguimiento que hoy se encuentran atomizados y sin ninguna articulación: Banco de Proyectos, SSI del Invierte.pe, InfoObras, entre otros; y establecer mecanismos regulatorios efectivos para garantizar el registro de todos los proyectos de inversión pública, independientemente del monto comprometido y la unidad ejecutora a cargo, en tiempo real.

Cabe precisar que ya existen esfuerzos desarrollados desde otros sectores hacia ese objetivo, como el aplicativo Pronied Virtual del sector educación, que permite obtener información de proyectos y/o

intervenciones de infraestructura educativa a nivel nacional, que realiza el Programa Nacional de Infraestructura Educativa – PRONIED²¹. De igual manera, en el sector vivienda el PRESET permite registrar las solicitudes de evaluación técnica de expedientes, lo que puede ser potenciado para permitir una supervisión y control en la etapa de ejecución de los proyectos de inversión.

El aprovechamiento de la tecnología para integrar los sistemas de seguimiento y evaluación de proyectos de inversión es un factor clave para permitir una supervisión más efectiva de estos, evaluar su progreso en tiempo real y asegurar la transparencia en su ejecución (A. Gutiérrez, comunicación personal, 4 de agosto de 2022); lo que a su vez asegura la rendición de cuentas y el control social de la comunidad.

6. PROMOVER E INCENTIVAR LA UTILIZACIÓN DEL MECANISMO DE OXI

Además de los tradicionales mecanismos de promoción de los OXI que desarrolla Proinversión, esto es, la difusión de los beneficios y/o ventajas de su utilización entre los actores públicos y privados; es necesario desarrollar incentivos concretos dirigidos a las autoridades locales para que incorporen los proyectos de inversión en agua y saneamiento dentro de la lista de proyectos priorizados a ser ejecutados bajo la modalidad de OXI, considerando que este mecanismo es considerado una forma efectiva de atraer inversión privada y mejorar la infraestructura en áreas rurales (M. Caballero, comunicación personal, 22 de julio de 2022).

Ello puede darse, por ejemplo, a través del incremento del Tope Máximo de Capacidad Anual para los gobiernos locales del ámbito rural; el establecimiento de plazos más céleres para que el MVCS emita la capacidad presupuestal a los gobiernos locales; la elaboración de manuales o guías que permitan simplificar los procesos más engorrosos; y la incorporación de indicadores de desempeño que permitan “premiar” las gestiones que desarrollen los gobiernos locales para financiar proyectos de inversión de agua y saneamiento a través de la modalidad de obras por impuestos.

Al respecto, debe tenerse en consideración que, si bien las empresas privadas han venido interesándose por la ejecución de proyectos de inversión en agua y saneamiento, dada la complejidad de estos proyectos en el ámbito rural la tendencia en los últimos años ha sido inclinarse hacia proyectos menos complejos, como son los proyectos de educación, que además también tienen un gran impacto social (D. Miralles, comunicación personal, 2 de agosto de 2022).

En ese sentido, es necesario también desarrollar incentivos hacia el sector privado que incluyan criterios sociales y geográficos, como la ubicación en ámbitos rurales, zonas alejadas o zonas de fronteras, a través, por ejemplo, del reconocimiento de un porcentaje mayor en sus gastos generales,

²¹ <https://apps.apple.com/pe/app/pronied-virtual/id1423389513>

o el incremento de la brecha de crecimiento de un proyecto de OXI (M. Caballero, comunicación personal, 22 de julio de 2022).

No debe dejarse de lado la necesidad de implementar programas de fortalecimiento de capacidades de los servidores de gobiernos locales sobre los beneficios de la modalidad OXI y la formulación de proyectos bajo este mecanismo (D. Miralles, comunicación personal, 2 de agosto de 2022).

En el Anexo 13 se presenta la Matriz de propuestas de mejora vinculadas a las recomendaciones presentadas, así como la identificación de las normas o entidades que resultarían impactadas.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de Consejo Regional N°011-2009-SE-GRL que aprueba la lista priorizada de los proyectos de infraestructura pública del Gobierno Regional de Loreto - GOREL, que cuentan con declaratoria de viabilidad SNIP, para que se ejecute en el marco de la Ley N°29230. (18 de noviembre de 2009). https://aplicaciones02.regionloreto.gob.pe/sites/default/files/normativa_regional/743.pdf

Acuerdo de Consejo Regional N°019-2010-SO-GRL de 2010 por el cual se declaró en Emergencia Sanitaria a la provincia de Datem del Marañón - DM. 15 de abril de 2010.

Acuerdo Nacional (2012). *Política de Estado sobre los Recursos Hídricos*. https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/politica_de_recursos_hidricos_33_documento.pdf

Acuerdo Nacional (2020). *Acuerdo Nacional 2011-2019*. <https://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/07/Libro-Acuerdo-Nacional-2011-2019.pdf>

Acuerdo Nacional (s.f.). *Acuerdo Nacional, unidos para crecer*. <http://acuerdonacional.pe/>

Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2021). *El Sistema de Gestión de Recursos Humanos y la Ley del Servicio Civil*. ENAP. <https://www.gob.pe/institucion/servir/informes-publicaciones/2613350-el-sistema-de-gestion-de-recursos-humanos-y-la-ley-del-servicio-civil>

Ayala Choque, P. (2019). *Impacto del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Invierte.pe en la inversión pública del Gobierno Regional de Arequipa en el período 2017 y 2018*. [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa]. Repositorio digital UNSA. <http://repositorio.unsa.edu.pe/bitstream/handle/UNSA/10106/ECaychpg.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Basani, M. (2018). *Lineamientos para la gestión social en proyectos de agua potable y saneamiento en comunidades rurales*. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0001128>

Construcciones Amazonas (2021). *Peritaje Técnico y Financiero de la obra: “Construcción del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de la Localidad de San Lorenzo, Provincia Datem del Marañón – Loreto”*. MPDM.

Contraloría General de la República (2015). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el período 2009 al 2014*. CGR. http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio_Inversion_Publica.pdf

Chumbe, M. et al. (2019). *Programa de Promoción de la Inversión en Obras por Impuestos en agua y saneamiento en el área rural*. [Tesis de Maestría, Universidad del Pacífico]. Repositorio digital UP. https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/3100/ChumbeMirna_Tesis_maestria_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Decreto Legislativo N°776 que aprueba el Texto de la Ley de Tributación Municipal (30 de diciembre de 1993). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FB09CDC75082094052581560074771E/\\$FILE/2.Ley_de_Tributaci%C3%B3n_Municipal.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FB09CDC75082094052581560074771E/$FILE/2.Ley_de_Tributaci%C3%B3n_Municipal.pdf)

Decreto Legislativo N°1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (27 de junio de 2008). <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/1933828-1088>

Decreto Legislativo N°1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado. (04 de junio de 2008). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01017.pdf>

Decreto Legislativo N°1023 que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil. (20 de junio de 2008). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87CD93F7532F627305257B89004EE4B9/\\$FILE/01023.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87CD93F7532F627305257B89004EE4B9/$FILE/01023.pdf)

Decreto de Urgencia N°035-2009 que dicta medidas en materia presupuestaria para mejorar el avance de la inversión pública. (13 de marzo de 2009). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226576-035-2009>

Decreto Legislativo N°1012 que aprueba la ley marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la Inversión Privada. (23 de julio de 2010). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226846-1012>

Decreto Legislativo N°1224. Decreto Legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (25 de setiembre de 2015). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226837-1224>

Decreto Legislativo N°1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N°27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. (1 de diciembre de 2016). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/200981-1252>

Decreto Legislativo N°1280 que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. (29 de diciembre de 2016). <https://elperuano.pe/normaselperuano/2016/12/29/1468461-1/1468461-1.htm>

Decreto Legislativo N°1284 que crea el Fondo de Inversión Agua Segura. (29 de diciembre de 2016). <https://www.gob.pe/institucion/sunass/normas-legales/986950-decreto-legislativo-n-1284>

Decreto Legislativo N°1436 tiene por objeto establecer normas básicas sobre la Administración Financiera del Sector Público para su gestión integrada y eficiente, de manera inter sistémica, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal. (16 de setiembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/201356-1436>

Decreto Legislativo N°1440. Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público. (16 de setiembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/201360-1440>

Decreto Legislativo N°1362 que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. (23 de julio de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/226844-1362>

Decreto Legislativo N°1435. Decreto Legislativo que Establece la Implementación y Funcionamiento del Fondo Invierte para El Desarrollo Territorial - FIDT. (16 de setiembre de 2018). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01435.pdf>

Decreto Supremo N°023-2005-VIVIENDA que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento - Ley N° 26338. (30 de noviembre de 2005). <https://www.gob.pe/institucion/otass/normas-legales/1788325-023-2005-vivienda>

Decreto Supremo N°011-2006-VIVIENDA que aprueban sesenta y seis Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE. (5 de mayo de 2006). <https://www.riadis.org/wp-content/uploads/2020/10/Decreto-Supremo-011.pdf>

Decreto Supremo N°007-2006-VIVIENDA que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 - Agua es Vida. (17 de marzo de 2006). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B8E41F10214335FA05257DC70072F50E/\\$FILE/DS_2006_007_VIVIENDA.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B8E41F10214335FA05257DC70072F50E/$FILE/DS_2006_007_VIVIENDA.pdf)

Decreto Supremo N°006-2007-VIVIENDA que crea el Programa Agua para Todos. (23 de febrero de 2007). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC111254/>

Decreto Supremo N°031-2007-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de la Ley que crea el Fondo de Inversión Social en Saneamiento - INVERSAN. (25 de octubre de 2007). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC075379/>

Decreto Supremo N°102-2007-EF que aprueba el nuevo Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública. (19 de julio de 2007). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224558-102-2007-ef>

Decreto Supremo N°031-2008-VIVIENDA que modifica el Decreto Supremo N°023-2005-VIVIENDA, Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley N°26338, Ley General de Servicios de Saneamiento. (30 de noviembre de 2008). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC177763/>

Decreto Supremo N°100-2009-EF que autoriza la transferencia de partidas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para financiar Proyectos de Inversión del Programa Agua para Todos y del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos. (7 de mayo de 2009). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224543-100-2009-ef>

Decreto Supremo N°107-2010-EF que autoriza la transferencia de partidas y transferencia financiera del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para proyectos de inversión del Programa Agua para Todos y del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios y Pueblos. (13 de mayo de 2010). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/224602-107-2010-ef>

Decreto Supremo N°078-2011-EF que autorizan transferencia de partidas y transferencias financieras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para financiar proyectos de inversión del Programa Agua para Todos. (19 de mayo de 2011). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/227041-078-2011-ef>

Decreto Supremo N°090-2011-PCM que aprueba el listado de municipalidades rurales. (30 de junio de 2011). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2308437-090-2011-pcm>

Decreto Supremo N°002-2012-VIVIENDA que crea el Programa Nacional de Saneamiento Rural en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (7 de enero de 2012). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC111251/#:~:text=El%20presente%20Decreto%20Supremo%20crea,saneamiento%20de%20calidad%20y%20sostenibles.>

Decreto Supremo N°040-2014-PCM. Aprueba el Reglamento General de la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil. (1 de setiembre de 2014). <https://www.gob.pe/institucion/senace/normas-legales/2129673-040-2014-pcm>

Decreto Supremo N°019-2017-VIVIENDA que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento. (26 de junio de 2017). <https://www.gob.pe/institucion/sunass/normas-legales/986944-decreto-supremo-n-19-2017-vivienda>

Decreto Supremo N°009-2017-VIVIENDA que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo que crea el Fondo de Inversión Agua Segura -FIAS. (28 de abril de 2017). <https://leap.unep.org/en/countries/pe/national-legislation/decreto-supremo-n-009-2017-vivienda-reglamento-del-decreto>

Decreto Supremo N°029-2018-PCM. Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado con D.S. N°029-2018-PCM y su modificatoria. (20 de marzo de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1933839-029-2018-pcm>

Decreto Supremo N°284-2018-EF que aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. (09 de diciembre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/228893-284-2018-ef>

Decreto Supremo N°240-2018-EF que aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyecto en Activos. (30 de octubre de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/213386-240-2018-ef>

Decreto Supremo N°001-2019-EF que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1435, Decreto Legislativo que establece la implementación y funcionamiento del Fondo Invierte para el Desarrollo Territorial - FIDT. (04 de enero de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/239267-001-2019-ef>

Decreto Supremo N°145-2020-PCM que aprueba el Plan de Cierre de Brechas para la Población del Ámbito Petrolero de las provincias de Datem del Marañón, Loreto, Alto Amazonas, Requena y Maynas del departamento de Loreto. (28 de agosto de 2020). <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1124063-145-2020-pcm>

Decreto Supremo N°210-2022-EF que aprueban el Reglamento de la Ley N°29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y del Decreto Legislativo N°1534, Decreto Legislativo que modifica la Ley N°29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y dispone medidas para promover la inversión bajo el mecanismo de Obras por Impuestos. (14 de septiembre de 2022). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/3467331-210-2022-ef>

Decreto Supremo N°095-2022-PCM que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. (28 de julio de 2022). <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2090829-7>

Defensoría del Pueblo (2005). *Informe Defensorial N°94. Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado*. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1058125-informe-defensorial-n-94>

Defensoría del Pueblo (2007). *Informe Defensorial N°124. El derecho del agua en zonas rurales: El caso de las municipalidades distritales*. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1056135-informe-defensorial-n-124>

Defensoría del Pueblo (2015). *Informe Defensorial N°170. El derecho humano al agua y saneamiento. El control del gasto público en la ejecución de infraestructura de acceso*. <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1969996-informe-defensorial-n-170>

Díaz, J (2017). *Estudio comparativo entre el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en la Municipalidad Distrital de Lamas 2017*. [Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio digital UCV. https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/31602/diaz_aj.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Flores, B. et al. (2018). *Efectividad de la iniciativa privada en la priorización de proyectos de inversión pública a nivel local en el marco del régimen de obras por impuestos*. [Tesis de Maestría, Universidad del Pacífico]. https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2137/Betty_Tesis_maestria_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gobierno Regional de Loreto (2008). *Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008-2021*. https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/17_pdrc_gr_loreto_2008_2021.pdf

Gobierno Regional de Loreto (2012). *Análisis de la situación de salud de la Región Loreto*. https://gesaloretto.gob.pe/storage/asis/ASIS%20LORETO%202012%20DIRESA%20LORETO_1681833247.pdf

Gobierno Regional de Loreto (2015). *Plan de Desarrollo Regional Concertado Loreto al 2021*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2466912/pdrc_loreto_al_2021.compressed.pdf.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (1998). *Encuesta de Caracterización de la Población Retornante*. <http://proyectos.inei.gov.pe/web/biblioineipub/bancopub/est/lib0017/anex2.htm>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014). *Perú: Principales indicadores departamentales 2008-2014*. INEI. https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1205/Libro.pdf

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) 2020*. INEI. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/encuesta-nacional-de-programas-presupuestales-enapres-2020-instituto-nacional-de-estad%C3%ADstica>

Justo, J. (2013). *El derecho humano al agua y al saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40711/S2013130b_es.pdf

León, C. et al. (2019). *Incentivos económicos: ¿cómo contribuyen con el acceso a agua segura en el ámbito rural?*. [Tesis de Maestría, Universidad del Pacífico]. Repositorio digital UP. https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2522/Claudia_Tesis_Maestria_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ley N°26338. Ley General de Servicios de Saneamiento. (24 de julio de 1994). <https://warrington.ufl.edu/public-utility-research-center/wp-content/uploads/sites/57/2018/02/water-laws-peru.pdf>

Ley N°27293. Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. (27 de junio de 2000). <https://www.congreso.gob.pe/Docs/sites/webs/cip/materiales/hpaita/ley27293.pdf>

Ley N°27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. (16 de noviembre de 2002). https://www.mimp.gob.pe/ogd/pdf/2014-ley-organica-de-gobiernos-regionales_27867.pdf

Ley N°27972. Ley Orgánica de Municipalidades. (27 de mayo de 2003). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/229447-27972>

Ley N°28112. Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público. (27 de noviembre de 2003). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229451-28112>

Ley N°28411. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. (6 de diciembre de 2004). <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/229463-28411>

Ley N°28939. Ley que aprueba crédito suplementario, transferencia de partidas y creación de diversos fondos. (22 de diciembre de 2006). <https://www.fao.org/faolex/results/details/fr/c/LEX-FAOC07662/>

Ley N°29061. Ley que crea el Fondo de Inversión Social en Saneamiento - INVERSAN. (7 de julio de 2007). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC072967/>

Ley N°29125. Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Promoción de la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL. (31 de octubre de 2007). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29125.pdf>

Ley N°29142. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2008. (8 de diciembre de 2007). <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/29142-dec-8-2007.pdf>

Ley N°29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. (20 de diciembre de 2007). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

Ley N°29230. Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. (20 de mayo de 2008). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29230.pdf>

Ley N°29289. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009. (11 de diciembre de 2008). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29289.pdf>

Ley N°29332. Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. (21 de marzo de 2009). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29332.pdf>

Ley N°29338. Ley de Recursos Hídricos. (31 de marzo de 2009). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29338.pdf>

Ley N°29465. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010. (8 de diciembre de 2009). <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29465.pdf>

Ley N°29626. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011. (9 de diciembre de 2010). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29626.pdf>

Ley N°29951. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. (4 de diciembre de 2012). <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29951.pdf>

Ley N°30057. Ley del Servicio Civil. (4 de julio de 2013). <https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC134467/>

Ley N°30156. Ley de organización y funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (19 de enero de 2014). <https://ww3.vivienda.gob.pe/ministerio/Ley-30156-2014.pdf>

Ley N°30225. Ley de Contrataciones del Estado. (11 de julio de 2014). <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/Ley%2030225%20Ley%20de%20contrataciones-julio2014.pdf>

Ley N°30518. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017. (2 de diciembre de 2016). https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/ADLP/Normas_Legales/30518-LEY.pdf

Ley N°30588. Ley de Reforma Constitucional que reconoce el Derecho de Acceso al Agua como Derecho Constitucional. (22 de junio de 2017). https://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/ley_30588.pdf

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (2020). *Situación de los servicios de agua y saneamiento en el ámbito amazónico, rural y disperso*. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2021-08-02/situacion-de-los-servicios-de-agua-y-saneamiento-en-el-ambito-amazonicord-vf.pdf>

Ministerio de Economía y Finanzas (2011). *Guía del Presupuesto Participativo basado en resultados*. USAID. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0797197939DF3D330525785D007E0B4D/\\$FILE/0766023001296575556.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/0797197939DF3D330525785D007E0B4D/$FILE/0766023001296575556.pdf)

Monge, C. (2014). *Desempeño de las Empresas Prestadoras del Servicio de Agua y Saneamiento en el Perú*. [Tesis de Licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio digital PUCP. https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5937/MONGE_PORTILLO_C_AMILO_EDUARDO_DESEMPE%c3%91O.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Navarro, C. et al. (2018). *Relación entre la gestión municipal y el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento*. [Trabajo de Maestría, Universidad del Pacífico]. Repositorio digital UP. https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/2212/Cinthia_Tesis_Maestria_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*. <https://www.refworld.org/es/docid/4c0f50bc2.html>

Naciones Unidas (2010). *Resolución 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*. https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S

Naciones Unidas (2018). *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cb30a4de-7d87-4e79-8e7a-ad5279038718/content>

Ordenanza Regional N°014-2015-GRL-CR que aprueba el Plan de Desarrollo Regional Concertado “Loreto al 2021”. (11 de octubre de 2015). https://aplicaciones02.regionloreto.gob.pe/sites/default/files/normativa_regional/ordenanza_regional_no_014-2015.pdf

Ordenanza Regional 004-2021-GRL-CR que aprueba el Plan Regional de Saneamiento de Loreto 2021-2025. (10 de junio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/regionloreto/normas-legales/2273919-004-2021-grl-cr>

Organización de los Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"*. <https://www.refworld.org/es/docid/57f767ff14.html>

Organización de los Estados Americanos (1988). *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*. <https://www.refworld.org/es/docid/5ccb1b164.html>

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017-CEPLAN/PCD que aprueba la Directiva No 001-2017-CEPLAN/PCD para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. (02 de mayo de 2017). <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Directiva-2017-03-05-2017.pdf>

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°028-2021/CEPLAN/PCD que aprueba la Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial. (21 de mayo de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/normas-legales/1936714-028-2021-ceplan-pcd>

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N°094-2023/CEPLAN/PCD que aprueba la Guía para el Plan de Desarrollo Local Concertado Provincial y Distrital para la mejora de planes estratégicos con enfoque territorial. (28 de noviembre de 2023). <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/normas-legales/4904454-094-2023-ceplan-pcd>

Resolución de Presidencia Ejecutiva N°238-2014-SERVIR-PE que formaliza la aprobación de la Directiva N°002-2014-SERVIR/GDSRH - “Normas para la Gestión del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos en las entidades públicas”. (10 de noviembre de 2014). <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/118569-238-2014-servir-pe>

Resolución Directoral N°007-2010-EF-76.01 que aprueban el Instructivo N° 001-2010-EF/76.01 – Instructivo para el Presupuesto Participativo basado en Resultados. (26 de marzo de 2010). <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/229746-007-2010-ef-76-01>

Resolución Ministerial N°689-2008-VIVIENDA que aprueba la transferencia financiera del Pliego 037: MVCS, U.E. 004: PAPT, a favor de la Municipalidad Provincial Datem del Marañón, hasta por la suma de S/. 696 850.00 en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, para financiar la elaboración del E.T. del Proyecto con Código SNIP N°67007. (31 de octubre de 2008). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/16638-689-2008-vivienda>

Resolución Ministerial N°693-2008-VIVIENDA que aprueba los Criterios de Elegibilidad y Priorización para la Asignación de Recursos en el Sector Saneamiento. (3 de noviembre de 2008). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/16639-693-2008-vivienda>

Resolución Ministerial N°264-2009-VIVIENDA que aprueba el Reglamento Interno del Fondo de Inversión en Saneamiento - INVERSAN. (7 de octubre de 2009). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/16094-264-2009-vivienda>

Resolución Ministerial N°108-2011-VIVIENDA que aprueba los “Lineamientos para la formulación de programas o proyectos de agua y saneamiento para los centros poblados del ámbito rural”. (29 de abril de 2011). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/14468-108-2011-vivienda>

Resolución Ministerial N°184-2012-VIVIENDA que aprueba la “Guía de opciones técnicas para abastecimiento de agua potable y saneamiento para los centros poblados del ámbito rural”. (28 de setiembre de 2012). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/14121-184-2012-vivienda>

Resolución Ministerial N°002-2015-VIVIENDA que aprueba el criterio técnico “densidad poblacional”, entendido éste como la medida en número de habitantes por kilómetro cuadrado en un determinado ámbito geográfico. (8 de enero de 2015). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/13255-2-2015-vivienda>

Resolución Ministerial N°173-2016-VIVIENDA que aprueba la “Guía de Opciones Tecnológicas para Sistemas de Abastecimiento de Agua para Consumo Humano y Saneamiento en el Ámbito Rural”. (19 de julio de 2016). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/12701-173-2016->

Resolución Ministerial N°192-2018-VIVIENDA que aprueba la “Norma Técnica de Diseño: Opciones Tecnológicas para Sistemas de Saneamiento en el Ámbito Rural”. (13 de mayo de 2018). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/275920-192-2018-vivienda>

Resolución Ministerial N°153-2019-VIVIENDA que aprueba la Norma Técnica "Guía de Diseños Entandarizados para la infraestructura Sanitaria Menor en Proyectos de Saneamiento en el Ámbito urbano - etapa 1 y sus Anexos". (6 de mayo de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/275263-153-2019-vivienda>

Resolución Ministerial N°399-2021-VIVIENDA que aprueba el Plan Nacional de Saneamiento 2022-2026 y sus anexos. (24 de diciembre de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/normas-legales/2586312-399-2021-vivienda>

Salinas, S. (2017). *Nota de Política N°2. Obras por Impuestos: mecanismo para facilitar el cierre de brechas de servicios en el Perú*. Universidad del Pacífico. <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Nota%20de%20Politica%20N%C2%B02-%20Sergio%20Salinas%20Rivas.pdf>

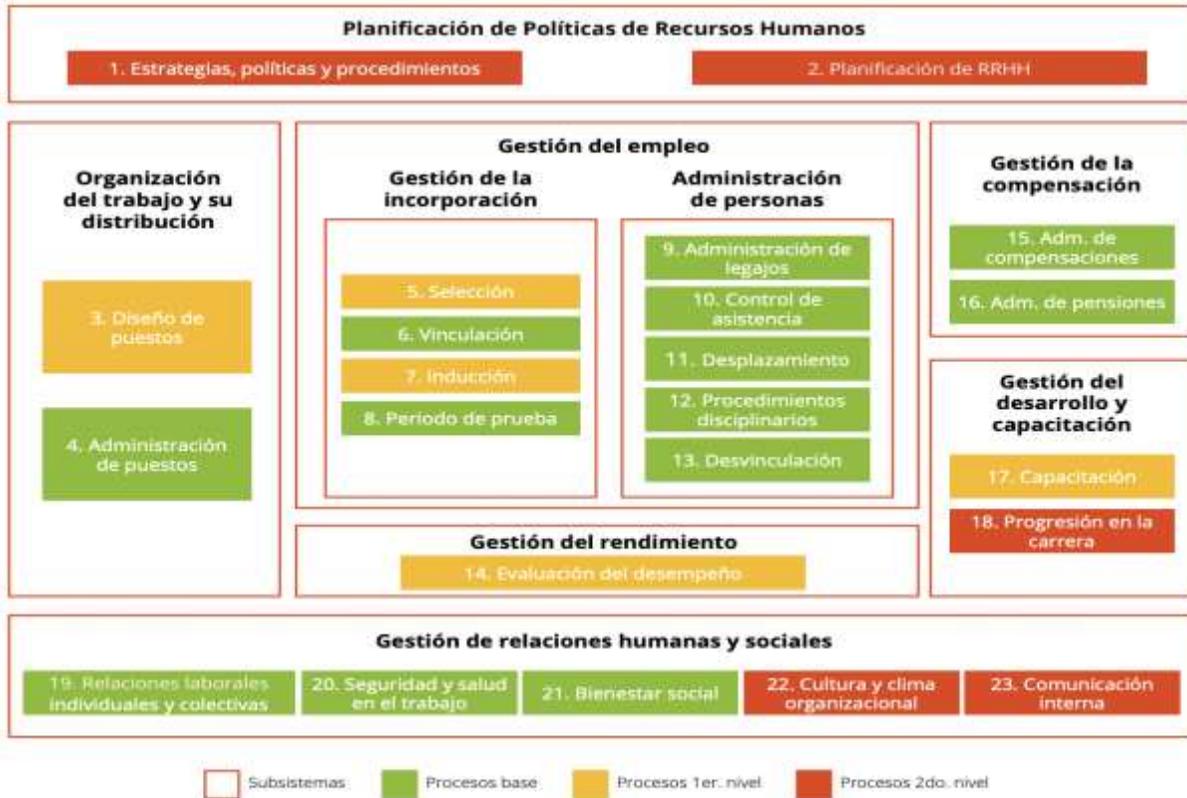
Tribunal Constitucional. (2007). Expediente 06534-2006-PA/TC. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/06534-2006-AA.pdf>

Vallejo, Jorge. (s.f). *Torre de Babel: ¿coordinación entre los tres niveles de gobierno? La gestión pública frente a la ruralidad y el sector agrícola*. Lima.

Vargas, J. (2010). *Informe Anual de Gestión Parlamentaria del Período Anual de Sesiones 2009-2010*. [https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/Apleno/6A1F619657F9AD53052577990079CEF8/\\$FILE/JOS%C3%89_VARGAS_FERN%C3%81NDEZ.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/Informesgestion.nsf/Apleno/6A1F619657F9AD53052577990079CEF8/$FILE/JOS%C3%89_VARGAS_FERN%C3%81NDEZ.pdf)

ANEXOS

ANEXO 1. SUBSISTEMAS Y PROCESOS DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



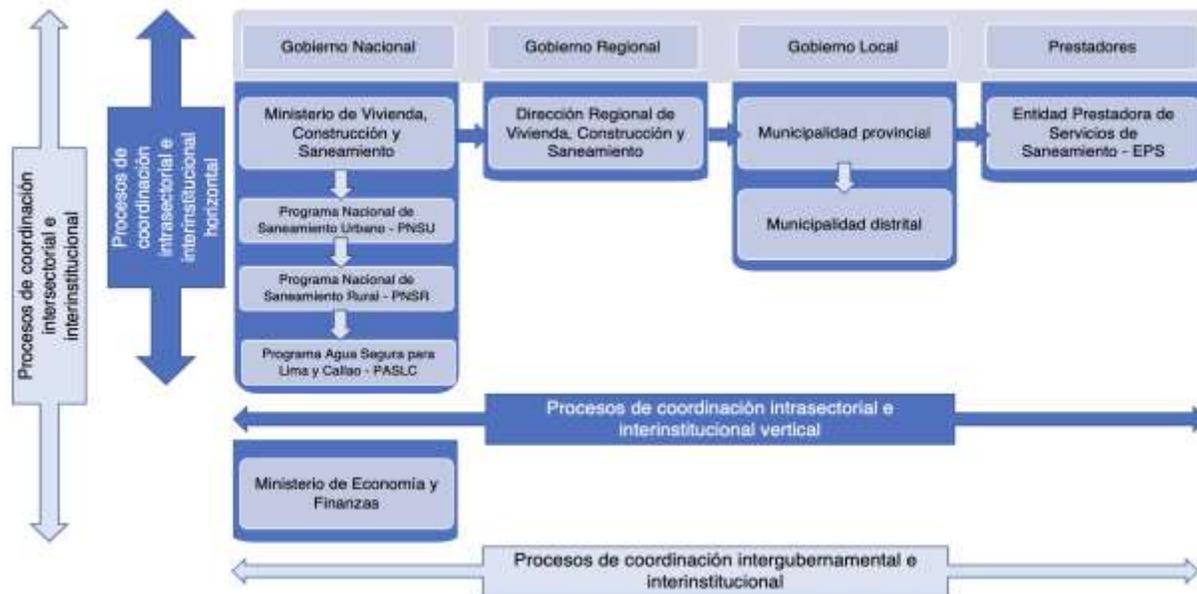
Fuente: SERVIR.

ANEXO 2. ROLES Y COMPETENCIAS DE LOS ACTORES DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO EN MATERIA DE SANEAMIENTO (D.S. N° 019-2017-VIVIENDA)

- A. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, es el ente rector en materia de saneamiento, lo cual implica la planificación, el diseño, la normativa y la ejecución de las políticas nacionales y sectoriales que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno, siendo una de sus principales funciones “articular, coordinar y monitorear a los organismos públicos especializados del sector saneamiento”.
- B. La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS, en su calidad de organismo regulador, tiene la responsabilidad de garantizar que los servicios de saneamiento se presten en condiciones de calidad para los usuarios en el ámbito urbano y rural.
- C. El Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento - OTASS, que se encuentra adscrito al MVCS, tiene como función “promover y ejecutar la política del ente rector en materia de gestión y administración de la prestación de los servicios de saneamiento.”
- D. Los gobiernos regionales son los que ejecutan acciones de “promoción, asistencia técnica, capacitación, investigación científica y tecnológica en materia de saneamiento.”, así como “apoyan técnica y financieramente a los gobiernos locales en la prestación de los servicios de saneamiento.”
- E. Los gobiernos locales son los responsables directos de asegurar la prestación eficiente de los servicios de saneamiento. En materia de cierre de brechas, planifican e implementan las inversiones y asignan los recursos para su financiamiento, así como las incluyen en los planes de desarrollo local concertados y el presupuesto participativo; en materia de prestación de servicios de saneamiento, administran los bienes destinados a ello; y, a través del Área Técnica Municipal - ATM, monitorean, supervisan, fiscalizan y brindan asistencia y capacitación técnica a los prestadores de los servicios en pequeñas ciudades y en los centros poblados del ámbito rural.
- F. En el ámbito urbano, son las municipalidades provinciales las responsables de la prestación de los servicios de saneamiento, a través de contratos de explotación o concesión con EPS.
- G. En el ámbito rural, la prestación de los servicios es ejercida por la municipalidad distrital, ya sea a través de las Unidades de Gestión Municipal - UGM o indirectamente a través de Operadores Especializados u Organizaciones Comunales, siempre que no se encuentre dentro del ámbito de una EPS. Las municipalidades distritales son también responsables de la prestación de los servicios de saneamiento en el caso de pequeñas ciudades que se encuentran fuera del ámbito de una EPS, siempre que tengan la capacidad de asumir dicha responsabilidad.
- H. Además, la Ley y su Reglamento establecen la participación de agentes, públicos y privados, que participan en la prestación de servicios, denominados prestadores de servicios de saneamiento:
 - EPS públicas de accionariado estatal, que son empresas públicas de derecho privado, bajo el ámbito de la actividad empresarial del Estado.
 - EPS públicas de accionariado municipal, que son empresas públicas de derecho privado bajo la forma societaria de sociedad anónima, cuyo único accionista es la municipalidad provincial correspondiente.
 - EPS privadas, que prestan servicios de saneamiento mediante contratos de explotación o concesión.
 - EPS mixtas, que cuentan con accionariado público (estatal y/o municipal) y privado, pero con participación mayoritaria del Estado.

- Operadores Especializados, que son personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades en mérito a un contrato de prestación de servicios o similar suscrito con la municipalidad provincial competente.
- Unidades de Gestión Municipal – UGM, que son órganos de la municipalidad correspondiente que prestan servicios de saneamiento en las pequeñas ciudades del ámbito urbano, o en el ámbito rural.
- Organizaciones Comunales, que son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, que administran, operan y mantienen los servicios de saneamiento en uno o más centros poblados del ámbito rural. Pueden adoptar la forma de Junta Administradora de Servicios de Saneamiento, Asociación, Comité, Cooperativa, Junta de Vecinos u otra modalidad elegida voluntariamente por la comunidad.

ANEXO 3. MAPA DE ACTORES Y RELACIONES DE COORDINACIÓN EN PROYECTOS DE INVERSIÓN DE SANEAMIENTO



Fuente: SNPMGI y PNS 2022-2026. Elaboración propia.

ANEXO 4. INSTRUMENTOS DE FINANCIAMIENTO PARA LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA SANITARIA



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 5. CRONOGRAMA DE INVERSIÓN DEL EXPEDIENTE OBJETO DE ESTUDIO

Componentes	Meses (soles)										Total por componente
	Diciembre 2007	Enero 2008	Febrero 2008	Marzo 2008	Abril 2008	Mayo 2008	Junio 2008	Julio 2008	Agosto 2008	Octubre 2008	
Expediente Técnico	348,425	348,425	0	0	0	0	0	0	0	0	696,850
Compra de terreno	25,000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	35,000
Agua	0	0	1,082,034	1,623,051	1,623,051	1,082,034	1,623,051	1,623,051	1,082,034	1,082,034	10,820,340
Alcantarillado	0	0	1,240,799	1,861,198	1,861,198	1,240,799	1,861,198	1,861,198	1,240,799	1,240,799	12,407,988
Utilidad	0	0	232,238	348,425	348,425	232,283	348,425	348,425	232,283	232,283	2,322,832
Supervisión	0	0	162,598	243,897	243,897	162,598	243,897	243,897	162,598	162,598	1,625,980
Gastos generales	0	0	232,283	348,425	348,425	232,283	348,425	348,425	232,283	232,283	3,322,832
Impuestos	0	0	529,606	794,409	794,409	529,606	794,409	794,409	529,606	529,606	5,296,060
Total por período	373,425	348,425	3,479,603	5,219,405	5,219,405	3,479,603	5,219,405	5,219,405	3,479,603	3,479,603	35,517,882

Nota. Elaborado sobre la base del Formato SNIP-03. <https://ofi5.mef.gob.pe/invierte/formato/verFichaSNIP/67007/0/0>

ANEXO 6. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN REGISTRADOS EN EL BANCO DE INVERSIONES AL 2009

Código único de inversión	Código SNIP	Nombre de la inversión	Monto viable S/	Subprograma	Fecha de registro	Nivel de viabilidad	Fecha de viabilidad	Incluido programación PMI
2067833	67007	CONSTRUCCION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO, PROVINCIA DE DM - LORETO	35,517,882	SANEAMIENTO GENERAL	03/11/2007	FACTIBILIDAD	15/01/2008	NO
2029851	33930	MEJORAMIENTO DEL SISTEMA ELÉCTRICO DE LA CIUDAD DE SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA - DM - LORETO	3,299,017	ELECTRIFICACIÓN RURAL	30/05/2006	PERFIL	13/06/2006	NO
2072058	78862	CONSTRUCCIÓN DE LA IEP N° 62283 DE LA COMUNIDAD HUACACHINA DE LA CIUDAD DE SAN LORENZO-BARRANCA	715,780	EDIFICACIONES ESCOLARES	13/03/2008	PERFIL	14/03/2008	NO
2079220	77315	AMPLIACION, REHABILITACION Y MEJORAMIENTO DEL PUESTO DE SALUD II DE LA LOCALIDAD DE LA LIBERTAD EN EL DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	473,668	CONTROL EPIDEMIOLOGICO	26/02/2008	PERFIL	12/05/2009	NO
2070061	73399	CONSTRUCCION DE PLAZA DEL CENTRO POBLADO DE BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	299,352	PLANEAMIENTO URBANO	10/01/2008	PERFIL	11/01/2008	NO
2070317	74078	CONSTRUCCIÓN DE LA IE DE LA LOCALIDAD DE HUACACHINA SAN LORENZO - BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	134,578	EDIFICACIONES ESCOLARES	17/01/2008	PERFIL	01/02/2008	NO
2070631	74988	CONSTRUCCIÓN DE LA I.E. DE LA COMUNIDAD DE SAN JOSE DE LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO - BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	132,219	EDIFICACIONES ESCOLARES	30/01/2008	PERFIL	01/02/2008	NO
2070575	74819	AMPLIACIÓN DEL CENTRO EDUCATIVO INICIAL DE LA COMUNIDAD EL PORVENIR RIO POTRO SAN LORENZO - BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	131,442	EDIFICACIONES ESCOLARES	28/01/2008	PERFIL	01/02/2008	NO
2098531	106551	CONSTRUCCIÓN DE PUENTE PEATONAL MOJARAYACU DISTRITO BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	111,496	CAMINOS RURALES	04/12/2008	PERFIL	11/12/2008	NO
2068128	68004	AMPLIACIÓN DE 01 AULA EN LA COMUNIDAD DE NUEVA ESPERANZA, PROVINCIA DE DM - LORETO	100,321	EDIFICACIONES ESCOLARES	14/11/2007	PERFIL	14/11/2007	NO
2072447	79873	CONSTRUCCIÓN DE 01 AULA + MOBILIARIO DE LA I.E. G.P.I DEL CASERÍO BAGAZAN RÍO MARAÑÓN DE LA CIUDAD DE SAN LORENZO, PROVINCIA DE DM - LORETO	70,561	EDIFICACIONES ESCOLARES	26/03/2008	PERFIL	27/03/2008	NO
2072452	79883	CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE PISCIGRANJAS EN EL ÁMBITO DEL DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DE DM - LORETO	43,235	FOMENTO DE LA PESCA	26/03/2008	PERFIL	27/03/2008	NO
2071045	76126	REHABILITACIÓN DE COBERTURA DE LA I.E. N°62283 DE LA COMUNIDAD DE HUACACHINA SAN LORENZO-BARRANCA	39,059	EDIFICACIONES ESCOLARES	12/02/2008	PERFIL	12/02/2008	NO

Nota. Elaborado sobre la base de la información del Banco de Inversiones del Invierte.pe <http://ofi5.mef.gob.pe/inviertePub/ConsultaPublica/ConsultaAvanzada>

ANEXO 7. PROYECTOS DE INVERSIÓN DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DATEM DEL MARAÑÓN GESTIONADOS EN EL MARCO DEL INVIERTE.PE

Código único de inversión	Nombre de la inversión	Monto viable S/	Subprograma	Fecha de registro	Último Estudio	Fecha de viabilidad	Incluido programación PMI
2495908	MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA CARRETERA ENTRE LAS LOCALIDADES SAN LORENZO, BARRANCA Y ESTRELLA, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	86,348,675.86	VÍAS VECINALES	21/08/2020	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	09/02/2021	NO
2522371	CREACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN, ALIVIADERO, EN LA MARGEN DERECHA DEL RÍO MARAÑÓN FRENTE A LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	33,103,020.42	PREVENCIÓN DE DESASTRES	22/06/2021	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	22/06/2021	NO
2497848	MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE INGRESO FAMILIAR A TRAVÉS DEL CULTIVO DE CACAO EN 50 COMUNIDADES UBICADAS EN 6 DISTRITOS DE LA PROVINCIA DM, REGIÓN LORETO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM- DEPARTAMENTO DE LORETO	24,222,148	INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	13/09/2020	PERFIL	06/10/2020	NO
2455720	MEJORAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA N° 62283 - HUACACHINA DE LA CIUDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	17,091,684.98	EDUCACIÓN SECUNDARIA	23/07/2019	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	16/08/2019	NO
2342786	CREACIÓN DEL CAMINO VECINAL CONEXIÓN, COMUNIDADES NATIVAS, SAN MARTÍN Y MAYURIAGA DEL DISTRITO DE MORONA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	16,258,898.6	VÍAS VECINALES	15/05/2019	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	17/05/2019	NO
2545337	CREACIÓN DEL ESTADIO MUNICIPAL SAN LORENZO EN LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	7,570,396.01	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	15/03/2022	PERFIL	15/03/2022	NO
2539080	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE COPAL DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	5,549,902.75	SANEAMIENTO RURAL	27/12/2021	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	26/10/2022	SI
2536507	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE APOYO EN EL DESARROLLO PRODUCTIVO ACUÍCOLA, DEL CULTIVO Y PROCESAMIENTO DE PECES NATIVOS (PAICHE, GAMITANA Y PACO) EN LOS DISTRITOS DE BARRANCA, MANSERICHE Y CAHUAPANAS DE LA PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	5,318,094	TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS	02/12/2021	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	02/12/2021	NO
2539209	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE SAN JUAN DE SASIPAHUA DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	5,084,553.89	SANEAMIENTO RURAL	28/12/2021	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	26/10/2022	SI
2539071	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE NAYUMPIM DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	5,084,553.89	SANEAMIENTO RURAL	27/12/2021	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	26/10/2022	SI
2538523	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE NUEVA ESPERANZA DEL DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	5,048,257.31	SANEAMIENTO RURAL	21/12/2021	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	26/10/2022	SI

2538702	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE BARRANCA DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO DE LORETO	4,843,160.78	SANEAMIENTO RURAL	22/12/2021	PERFIL	29/05/2022	NO
2457295	ADQUISICIÓN DE VOLQUETE, CARGADOR FRONTAL, RETROEXCAVADORA, REMOLCADOR, CAMIÓN CISTERNA, EXCAVADORA HIDRÁULICA Y MINICARGADOR; EN EL(LA) MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DM EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	4,417,420	INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	08/08/2019		08/08/2019	NO
2523088	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD PACHACUTEC DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	4,345,892.11	SANEAMIENTO RURAL	30/06/2021	FICHA TÉCNICA ESTÁNDAR	30/06/2021	SI
2538758	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE ESTRELLA DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	4,261,237.24	SANEAMIENTO RURAL	22/12/2021	PERFIL	29/05/2022	NO
2519727	MEJORAMIENTO INTEGRAL DE SISTEMA AGROFORESTAL EN ÁRBOLES MADERABLES Y FRUTALES, EN LAS DOCE 12 LOCALIDADES DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	3,957,946.4	TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS	22/05/2021	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	22/05/2021	NO
2521650	MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA CADENA DE VALOR DE LOS CULTIVOS AGRÍCOLAS DE CORTO Y MEDIANO PLAZO DE MAÍZ, PLÁTANO, YUCA Y ARROZ, EN VEINTICINCO 25 LOCALIDADES DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	3,690,662.04	TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS	14/06/2021	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	14/06/2021	SI
2519731	MEJORAMIENTO DE LAS CAPACIDADES PRODUCTIVAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA FAMILIAR MEDIANTE LA DIVERSIFICACIÓN AGRÍCOLA Y PECUARIA DE CORTO Y MEDIANO PLAZO EN 32 LOCALIDADES DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	3,643,662.04	TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS	23/05/2021	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	24/05/2021	NO
2472861	AMPLIACIÓN DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DE LA MAQUINARIA PESADA DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DM, SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	3,256,920	INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO	12/12/2019	FICHA TÉCNICA DE BAJA Y MEDIANA COMPLEJIDAD	16/12/2019	NO
2507107	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE SANTA ROSA DE SÁBALO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	2,479,406.09	SANEAMIENTO RURAL	15/12/2020	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	15/12/2020	NO
2399344	MEJORAMIENTO DE PLAZA DE ARMAS DEL CENTRO POBLADO DE SAN LORENZO - DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - REGIÓN LORETO	2,226,986.67	CONSERVACIÓN Y AMPLIACIÓN DE LAS ÁREAS VERDES Y ORNATO PÚBLICO	09/11/2017	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	15/11/2017	NO
2547252	RENOVACIÓN DE VIAS VECINALES; EN LOS BARRIOS HUACACHINA, TAHUANTINSUYO, LA VICTORIA, 8 DE OCTUBRE, DOS DE MAYO, LA CRUZ, URUGUAY, MACALO, LAS FLORES, MONSANTES, AVANZADATEM, NUEVO SAN LORENZO, NUEVO DATEM, ISABEL ALVARADO, CARABANCHEL, PRIMAVERA, BRISTOL, 5 DE DICIEMBRE Y CIUDAD CENTRAL EN LA LOCALIDAD SAN	2,049,272.53	VÍAS URBANAS	04/04/2022		12/04/2022	SI

	LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO						
2523056	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD LIBERTAD DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,968,320.91	SANEAMIENTO RURAL	30/06/2021	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	30/06/2021	SI
2522614	RENOVACION DE VIAS VECINALES; EN EL(LA) LOS BARRIOS CARABANCHEL, HUACACHINA, LA LOMA, TAHUANTINSUYO, MACALO, LOS CHINOS, LAS FLORES, 7 DE NOVIEMBRE, LA VICTORIA, NUEVA UNIÓN, NUEVO SAN LORENZO, 8 DE OCTUBRE, DOS DE MAYO, LA CRUZ, LA PRIMAVERA, AA. HH. AVANZA DATEM Y CIUDAD CENTRAL EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	1,856,979.73	VÍAS URBANAS	24/06/2021		24/06/2021	SI
2455097	ADQUISICIÓN DE GENERADOR; EN EL(LA) CENTRAL TÉRMICA DE LA CIUDAD DE SAN LORENZO EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	1,737,479.76	GENERACIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	17/07/2019		18/07/2019	NO
2506722	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE LAUREL DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,703,619.99	SANEAMIENTO RURAL	13/12/2020	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	15/12/2020	NO
2507035	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE SAN JUAN DE MOJARAYACU DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,487,184.62	SANEAMIENTO RURAL	15/12/2020	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	15/12/2020	NO
2506979	CREACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y DISPOSICIÓN SANITARIA DE EXCRETAS EN LA COMUNIDAD DE NUEVO PROGRESO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,444,299.22	SANEAMIENTO RURAL	15/12/2020	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	15/12/2020	NO
2542101	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN EL PUESTO DE SALUD I-1 EN LA COMUNIDAD SAN ANTONIO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,421,062.65	ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	04/02/2022	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	10/02/2022	NO
2536004	CREACIÓN DEL SERVICIO DE PRÁCTICA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN LA COMUNIDAD SAN JUAN DE SASIPAHUA DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,199,258.43	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	26/11/2021	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	30/11/2021	SI
2537003	CREACIÓN DEL SERVICIO DE PRÁCTICA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN LA COMUNIDAD SANTA ROSA DE ARIPIARI DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	1,199,118.25	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	07/12/2021	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	10/12/2021	SI
2403093	MEJORAMIENTO DEL ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN EL CENTRO POBLADO DE ESTRELLA - DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - REGIÓN LORETO	1,057,818	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	18/12/2017	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	19/12/2017	SI
2403098	CREACIÓN DEL ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN EL CENTRO POBLADO DE LAUREL - DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - REGIÓN LORETO	1,050,295.8	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	18/12/2017	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	19/12/2017	NO
2403105	CREACIÓN ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN EL CENTRO POBLADO DE SAN ANTONIO - DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - REGIÓN LORETO	1,049,260.23	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	18/12/2017	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	19/12/2017	NO
2482792	MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE APOYO AL DESARROLLO PRODUCTIVO EN LA CRIANZA DE ANIMALES MENORES (CERDOS, GALLINAS Y POLLOS PARRILLEROS) EN LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA -	1,024,238.94	TRANSFERENCIA DE CONOCIMIENTOS Y TECNOLOGÍAS	26/02/2020	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	04/03/2020	NO

	PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO						
2470025	CREACIÓN DEL ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN LA COMUNIDAD DE NUEVA ALEGRIA DEL DISTRITO DE MANSERICHE - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	980,143.45	INFRAESTRUCTURA DEPORTIVA Y RECREATIVA	19/11/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	23/11/2019	NO
2452154	MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE EDUCACIÓN EN LA INSTITUCIÓN EDUCATIVA PÚBLICA N° 62386, EN LA COMUNIDAD PRIMAVERA DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	966,379.15	EDUCACIÓN PRIMARIA	21/06/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	01/07/2019	NO
2456476	RENOVACIÓN DE CONSULTORIO, TÓPICO, AMBIENTE ADMINISTRATIVO, AMBIENTE DE USOS MÚLTIPLES, SERVICIOS HIGIÉNICOS Y/O VESTIDORES, ALMACEN, AMBIENTE DE RESIDENCIA, AMBIENTE PARA COMEDOR, VEREDA, PUERTAS DE METAL Y CERCO PERIMÉTRICO; ADQUISICIÓN DE EQUIPO; EN LA EESS SAN ANTONIO DE CAHUAPANAS - CAHUAPANAS EN LA LOCALIDAD SAN ANTONIO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	871,526.09	ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	01/08/2019		01/08/2019	NO
2479027	CREACIÓN DE VEREDA PEATONAL EN LA LOCALIDAD DE NUEVO PROGRESO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	863,135.11	CAMINOS DE HERRADURA	27/01/2020	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	27/01/2020	NO
2542371	CREACIÓN DE PONTÓN VEHICULAR Y PEATONAL EN LA RUTA N° LO-109 EN LA QUEBRADA MARONAL EN LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	856,198.36	SERVICIOS DE TRANSPORTE TERRESTRE	08/02/2022	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	14/02/2022	SI
2519991	MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD DEL PRIMER NIVEL DE ATENCIÓN EN EL PUESTO DE SALUD I-1 EN LA COMUNIDAD PORVENIR DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	852,368.34	ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	26/05/2021	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	09/06/2021	NO
2525887	RENOVACIÓN DE AULA DE EDUCACIÓN INICIAL, AULA DE EDUCACIÓN PRIMARIA, CASA DE FUERZA Y SERVICIOS HIGIÉNICOS Y/O VESTIDORES; ADEMÁS DE OTROS ACTIVOS EN EL(LA) IE 62454 - BARRANCA EN LA LOCALIDAD SAN JUAN DE SASIPAHUA, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	803,091.32	EDUCACIÓN PRIMARIA	10/08/2021		10/08/2021	SI
2550801	CREACION DE ALMACEN, COMEDORES, SERVICIOS HIGIENICOS, CASETA DE GUARDIANIA, CASA DE FUERZA, INGRESO VEHICULAR Y PEATONAL EN EMBARCADERO 05 DE DICIEMBRE EN LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	696,990.15	PROMOCIÓN DEL TURISMO	11/05/2022	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	13/05/2022	SI
2506114	CONSTRUCCIÓN DE PUENTE PEATONAL; EN EL(LA) ACCESO AL PUESTO DE SALUD EN LA LOCALIDAD LIBERTAD, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	655,027.88	VÍAS URBANAS	07/12/2020		08/12/2020	NO
2439297	MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE TRANSITABILIDAD AL BOTADERO MUNICIPAL SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DE DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	542,408.38	VÍAS URBANAS	06/03/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	07/03/2019	NO
2456186	RENOVACIÓN DE AULA, AMBIENTE PARA COCINA, AMBIENTE PARA COMEDOR, SERVICIOS HIGIÉNICOS Y/O VESTIDORES, PILARES DE CONCRETO, LOSA DE CONCRETO Y AMBIENTE ADMINISTRATIVO; ADQUISICION DE TANQUE PLÁSTICO, TANQUES DIGESTORES DE LODO O AGUAS	531,401.37	EDUCACIÓN PRIMARIA	30/07/2019		30/07/2019	NO

	RESIDUALES Y GENERADOR; EN EL(LA) IE 62247 - BARRANCA EN LA LOCALIDAD INDIO DEL PERÚ, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO						
2515187	RENOVACIÓN DE SUPERFICIE DE RODADURA Y TUBERIA; CONSTRUCCION DE ALCANTARILLADO PLUVIAL; EN EL(LA) CALLES DEL BARRIO MONZANTES EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	527,813.66	VÍAS URBANAS	25/03/2021		27/03/2021	SI
2455357	RENOVACIÓN DE AULA, AMBIENTE ADMINISTRATIVO, AMBIENTE PARA COMEDOR Y AMBIENTE PARA COCINA; ADQUISICIÓN DE MOBILIARIO DE AMBIENTES COMPLEMENTARIOS, MOBILIARIO DE AULA Y ; EN EL(LA) IE 62726 - BARRANCA COMUNIDAD SAN RAFAEL DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	512,377.79	EDUCACIÓN PRIMARIA	19/07/2019		22/07/2019	NO
2543839	CONSTRUCCION DE DRENAJE TRANSVERSAL; EN EL(LA) BARRIOS DE MACALO, LA LOMA, NUEVO UNIÓN, CARABANCHEL Y LA CRUZ EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	499,947.33	VÍAS URBANAS	26/02/2022		04/05/2022	SI
2474821	CREACION DE VEREDA PEATONAL EN LA LOCALIDAD INDIO DEL PERÚ DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DE DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	492,068	VÍAS URBANAS	26/12/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	27/12/2019	NO
2423431	AMPLIACIÓN DEL SERVICIO ELÉCTRICO EN EL BARRIO PRIMAVERA DE LA CIUDAD DE SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DE DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	384,195.09	DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA	18/05/2018	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	25/05/2018	NO
2439263	MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE TRANSITABILIDAD VEHICULAR EN LAS CALLES DEL BARRIO LA UNION, CALLE ALFONSO VALCARCEL CUADRAS 10,11,12,13,14,16 Y CALLE DATEM CUADRAS 1, 2, 3, 4 DE LA CIUDAD SAN LORENZO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	353,138.79	VÍAS URBANAS	06/03/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	08/03/2019	NO
2515498	CONSTRUCCION DE AMBIENTE DE SERVICIOS GENERALES; EN EL(LA) EESS SAN LORENZO - NÚCLEO BASE - BARRANCA EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	329,868.51	ATENCIÓN MÉDICA BÁSICA	29/03/2021		29/03/2021	SI
2470876	CREACIÓN DEL SISTEMA DE DRENAJE PLUVIAL EN EL CAMINO VECINAL SAN LORENZO - AYACUCHO DEL DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DE DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	321,727.43	SANEAMIENTO RURAL	26/11/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	09/12/2019	SI
2475252	RENOVACIÓN DE SUPERFICIE DE RODADURA; CONSTRUCCIÓN DE ALCANTARILLA; EN EL(LA) CALLE OLEODUCTO (ZONA NORTE) EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	314,647.56	VÍAS URBANAS	29/12/2019		29/12/2019	NO
2536816	CONSTRUCCION DE ALCANTARILLA; EN EL(LA) LOCALIDAD DE SAN LORENZO EN LOS BARRIO DE BRISTOL, 02 DE MAYO Y AVANZA DATEM DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	288,432.3	VÍAS URBANAS	06/12/2021		06/12/2021	SI
2467498	CREACIÓN DEL PUENTE VEHICULAR Y PEATONAL SOBRE LA QUEBRADA MARONAL, DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DE DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	238,699.27	VÍAS VECINALES	28/10/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	29/10/2019	NO

2467523	CREACIÓN DEL PUENTE VEHICULAR Y PEATONAL SOBRE LA QUEBRADA SÁBALO, DISTRITO DE BARRANCA - PROVINCIA DE DM - DEPARTAMENTO DE LORETO	235,296.96	VÍAS VECINALES	28/10/2019	FICHA TÉCNICA SIMPLIFICADA	29/10/2019	NO
2505468	CONSTRUCCION DE DRENAJE TRANSVERSAL; EN EL(LA) CALLE LETICIA DEL BARRIO 8 DE OCTUBRE Y CALLE OLEODUCTO DEL BARRIO URUGUAY EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	209,880.61	VÍAS URBANAS	01/12/2020		01/12/2020	NO
2516720	CONSTRUCCION DE DRENAJE TRANSVERSAL; EN EL(LA) CAMINO VECINAL SAN LORENZO-AYACUCHO, SECTOR AYACUCHO EN LA LOCALIDAD SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	181,621.05	VÍAS VECINALES	15/04/2021		15/04/2021	SI
2525721	ADQUISICIÓN DE GRUPO ELECTROGENO; CONSTRUCCIÓN DE POZO Y CISTERNA; EN EL(LA) ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA DEL CENTRO POBLADO DE LAUREL EN LA LOCALIDAD LAUREL, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	106,644.53	PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO Y RURAL	06/08/2021		06/08/2021	NO
2525723	CONSTRUCCION DE POZO Y CISTERNA; ADQUISICIÓN DE GRUPO ELECTRÓGENO; EN EL(LA) ÁREA DEPORTIVA Y RECREATIVA EN LA LOCALIDAD SAN ANTONIO, DISTRITO DE BARRANCA, PROVINCIA DM, DEPARTAMENTO LORETO	105,258.91	PLANEAMIENTO Y DESARROLLO URBANO Y RURAL	06/08/2021		06/08/2021	NO

Nota. Elaborado sobre la base de la información del Banco de Inversiones del Invierte.pe
<http://ofi5.mef.gob.pe/inviertePub/ConsultaPublica/ConsultaAvanzada>

ANEXO 8. COMPARACIÓN DE LA VALORIZACIÓN DE OBRA PAGADA AL CONTRATISTA CON LA VALORIZACIÓN PERICIAL REALIZADA

Componentes	Descripción	Valorización pagada	Valorización pericial
Obras civiles – Estructura agua	1. Trabajos provisionales en general para el sistema de agua potable	1,210,914.85	1,210,914.86
	2. Redes de distribución de agua potable	2,681,497.88	2,681,497.89
	3. Conexiones domiciliarias de agua potable	1,022,114.33	1,022,114.33
	4. Línea de impulsión de agua	101,682.70	101,682.72
	5. Reservorio elevado circular V=1300m ³	2,914,346.10	908,732.65
	6. Perforación de pozos profundos	862,422.83	862,422.83
	7. Caseta de bombeo de agua	672,201.27	613,892.80
	8. Suministro eléctrico en 10 kv para pozos	168,038.86	168,038.86
	Sub Total Agua	9,632,218.81	7,569,296.94
Obras civiles – Estructura alcantarillado	1. Trabajos provisionales en general para el sistema de agua potable	1,087,556.16	1,087,556.16
	2. Redes de desagüe	6,031,208.46	6,032,315.32
	3. Conexiones domiciliarias de desagüe		1,143,829.57
	4. Línea de impulsión de desagüe	649,266.07	649,266.07
	5. Cámara de impulsión de desagüe CBD-01	415,611.23	320,793.67
	6. Cámara de impulsión de desagüe CBD-02	329,017.76	248,410.71
	7. Cámara de impulsión de desagüe CBD-03	281,983.37	206,127.44
	8. Suministro eléctrico en 10 kv para cámara de bombeo	194,125.66	194,125.66
	9. Plan de TAR	4,135,618.54	3,365,404.22
	10. Adquisición de terrenos	42,000.00	42,000.00
Sub Total Alcantarillado	14,310,216.83	13,289,828.82	
	Costo directo	23,943,435.64	20,859,125.62
	Gastos generales (10%)	2,394,343.56	2,085,912.56
	Utilidad (10%)	2,394,343.56	2,085,912.56
	Sub Total	28,732,122.77	25,030,950.75
	Impuesto (IGV 19%)	5,459,103.33	4,755,880.64
	Total Presupuesto	34,191,226.09	29,786,831.39

Fuente: Peritaje Técnico y Financiero de la obra (2021)

ANEXO 9. PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD DE DATEM DEL MARAÑÓN – AÑO 2008

Año Ejecución 2008

Incluye: Actividades y Proyectos

Municipalidad 160701-301436: MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE DM	PIA	PIM	Ejecución			Avance %
			Compromiso	Devengado	Girado	
Actividad/Proyecto						
1000110: CONDUCCION Y ORIENTACION SUPERIOR	286,034	366,147	317,015	317,015	317,015	86.6
1000176: DEPORTE FUNDAMENTAL	43,700	21,394	21,394	21,394	21,394	100.0
1000267: GESTIÓN ADMINISTRATIVA	1,241,649	1,604,481	1,398,509	1,398,509	1,398,509	87.2
1000379: PREVENCIÓN, SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA CIRCULACIÓN TERRESTRE	35,000	7,000	6,600	6,600	6,600	94.3
1000401: PROMOCIÓN E INCENTIVO DE LAS ACT. ARTÍSTICAS Y CULTURALES	40,000	15,000	14,100	14,100	14,100	94.0
1000538: ATENCIÓN BÁSICA DE SALUD	0	200	200	200	200	100.0
1000541: APOYO AL CIUDADANO Y A LA FAMILIA	0	18,580	18,578	18,578	18,578	100.0
1000584: SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA	76,600	169,339	99,327	99,327	99,327	58.7
1000585: MANTENIMIENTO DE ALUMBRADO PÚBLICO	728,440	858,937	730,795	730,795	730,795	85.1
1000586: MANTENIMIENTO DE PARQUES Y JARDINES	17,000	7,399	7,399	7,399	7,399	100.0
1000587: SERENAZGO	0	11,603	11,503	11,503	11,503	99.1
1000588: PROGRAMA DEL VASO DE LECHE	282,857	281,461	280,057	280,057	280,057	99.5
1000640: CONDUCCIÓN Y MANEJO DE LOS REGISTROS CIVILES	27,463	34,427	33,643	33,643	33,643	97.7
1000655: DEFENSA MUNICIPAL AL NIÑO Y AL ADOLESCENTE (DEMUNA)	9,500	11,625	11,625	11,625	11,625	100.0
1000705: PROMOCIÓN DEL COMERCIO	44,840	66,840	55,718	55,718	55,718	83.4
1043096: GESTIÓN EDUCATIVA ORIENTADA AL LOGRO DE APRENDIZAJES	175,000	0	0	0	0	0.0
1043489: MEJORAR ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN DEL MENOR DE 36 MESES	175,000	0	0	0	0	0.0
1043724: Niños y Niñas con Competencias Básicas al Concluir el II Ciclo	175,000	0	0	0	0	0.0
1043764: PROGRAMAS DE COMPLEMENTACIÓN ALIMENTARIA	39,961	293,916	209,140	209,140	209,140	71.2
1043784: REDUCIR LA INCIDENCIA DE BAJO PESO AL NACER	188,941	0	0	0	0	0.0
2000028: APOYO A LA COMUNICACIÓN COMUNAL	14,000	74,600	74,600	74,600	74,600	100.0
2000437: REFORESTACIÓN	73,282	97,732	80,857	80,857	80,857	82.7
2000634: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	600,000	644,239	549,700	549,700	549,700	85.3
2000659: ELECTRIFICACIÓN URBANA Y RURAL	93,000	3,554	3,554	3,554	3,554	100.0
2001445: CONSTRUCCIÓN DE PISTAS Y VEREDAS	0	144,213	0	0	0	0.0
2001481: CONSTRUCCIÓN SISTEMA DE DESAGÜE	70,000	70,000	0	0	0	0.0
2001621: ESTUDIOS DE PRE-INVERSIÓN	230,444	419,201	334,022	334,022	334,022	79.7
2003114: AMPLIACIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS	167,000	232,681	229,035	229,035	229,035	98.4
2003232: AMPLIACIÓN DE PUESTOS DE SALUD	240,000	120,000	0	0	0	0.0
2004528: CONSTRUCCIÓN DE ALBERGUES	100,000	106,800	70,956	70,956	70,956	66.4
2004882: CONSTRUCCIÓN DE CAMPOS FERIALES	0	145,129	145,128	145,128	145,128	100.0
2005230: CONSTRUCCIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS	285,000	417,600	215,558	215,558	215,558	51.6
2005660: CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE PUESTOS DE SALUD	0	315,953	315,366	315,366	315,366	99.8
2005978: CONSTRUCCIÓN DE TROCHAS CARROZABLES	205,000	33,800	33,461	33,461	33,461	99.0
2006616: CONSTRUCCIÓN DE MERCADO MUNICIPAL	100,000	107,000	0	0	0	0.0
2006801: CONSTRUCCIÓN DE PALACIO MUNICIPAL	0	901,000	761,468	761,468	761,468	84.5
2006994: CONSTRUCCIÓN DE PISCIGRANJAS	150,000	182,560	136,072	136,072	136,072	74.5
2007304: CONSTRUCCIÓN DE PUENTES	0	72,786	72,783	72,783	72,783	100.0
2007558: CONSTRUCCIÓN DE RELLENO SANITARIO	111,993	97,048	0	0	0	0.0
2007751: CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y DESAGÜE	0	696,850	0	0	0	0.0
2009064: DESARROLLO DE CAPACIDADES	157,500	200,371	149,558	149,558	149,558	74.6
2009596: EQUIPAMIENTO DE BIBLIOTECAS MUNICIPALES	20,000	13,502	0	0	0	0.0
2009607: EQUIPAMIENTO DE COMEDORES	30,000	0	0	0	0	0.0
2009629: EQUIPAMIENTO DE CENTROS DE SALUD	184,000	35,000	0	0	0	0.0
2009708: EQUIPAMIENTO DE CENTROS EDUCATIVOS	57,690	57,690	0	0	0	0.0
2010191: IMPLEMENTACIÓN Y EQUIPAMIENTO DE BOTIQUINES	60,000	60,000	0	0	0	0.0
2011422: MEJORAMIENTO DE LOCALES MUNICIPALES	0	38,000	34,348	34,348	34,348	90.4
2011477: MEJORAMIENTO DE VÍAS URBANAS	160,000	380,805	366,654	366,654	366,654	96.3
2013145: REHABILITACIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS	0	50,385	50,382	50,382	50,382	100.0
2013343: REHABILITACIÓN DE MERCADO MUNICIPAL	30,000	0	0	0	0	0.0
2014573: MEJORAMIENTO DE AGENCIAS MUNICIPALES	0	27,000	0	0	0	0.0
2035188: CONSTRUCCIÓN PUENTE VEHICULAR Y ALCANTARILLA MATABISHO CAÑ EN LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO, DIST.DE BARRANCA - DM - LORETO	0	88,794	87,462	87,462	87,462	98.5
2035189: CONSTRUCCIÓN PUENTE VEHICULAR QUEBRADA MONSANTE EN LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO, DISTRITO DE BARRANCA - DM - LORETO	0	137,003	112,785	112,785	112,785	82.3
2053000: MEJORAMIENTO DE LA PISTA DE ATERRIZAJE DEL AERÓDROMO DE LA LOCALIDAD DE SAN LORENZO, PROVINCIA DE DM - LORETO	0	0	0	0	0	0.0

Nota. Elaborado sobre la base de la información del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas. <https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>

ANEXO 10. MONTOS DE INVERSIÓN FINANCIADOS A TRAVÉS DEL MECANISMO DE OBRAS POR IMPUESTOS POR NIVEL DE GOBIERNO EN LORETO

Entidad Pública	Monto de inversión (en millones de soles)						TOTAL
	2012	2015	2017	2019	2021	2022 ⁽¹⁾	2009-22 ⁽¹⁾
Gobierno Regional de Loreto	1.5	43.1	45.4	-	18.7	26.7	135.5
Municipalidad Provincial Maynas	-	13.1	-	-	-	-	13.1
Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	-	-	-	-	-	12.7	12.7
Municipalidad Distrital Belén	8.9	-	-	-	-	-	8.9
Municipalidad Distrital San Juan Bautista	-	-	-	5.2	-	-	5.2
Municipalidad Distrital Ucayali	-	5.1	-	-	-	-	5.1
Municipalidad Distrital Punchana	-	-	-	-	3.7	-	3.7
Municipalidad Distrital Vargas Guerra	-	-	2.6	-	-	-	2.6
Municipalidad Distrital Requena	-	-	-	-	-	2.4	2.4
Total	10.3	61.2	48.0	5.2	22.4	41.9	189.0

Fuente: Proinversión

ANEXO 11. LISTA DE ENTREVISTADOS Y GUÍA DE ENTREVISTAS

LISTA DE ENTREVISTADOS

- Diana Miralles Miralles. Directora(e) de la Dirección de Inversiones Descentralizadas de Proinversión.
- María del Pilar Caballero Sara. Directora de Proyectos de Saneamiento en Proinversión.
- Alejandro Conza Salas. Representante de la ONG Agua Limpia y Ex Asesor Ad Honorem para el Panel de Alto Nivel sobre Agua de Naciones Unidas y del Banco Mundial.
- Angela Gutiérrez Galván, Abogada experta en gestión pública e inversión pública.
- Jackeline Maribel Castañeda del Castillo, Directora General de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto – OGPP del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS.
- César Enrique Acuña Alegre, Coordinador del Área de Ejecución de Proyectos del Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR.

GUÍA DE ENTREVISTAS

Explorar los factores que impactan en el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural.
Construir el diagnóstico FODA de las políticas, planes, estrategias y/o intervenciones, nacionales, regionales y/o locales, para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural.
Conocer la percepción de los principales actores que intervienen en la planificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión pública para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural.

Presentación

Buenos días / buenas tardes / buenas noches. Mi nombre es Luz Orellana / Jorge Vallejo / Jorge Meléndez y me encuentro elaborando el trabajo de investigación para optar por el grado de Maestro/a de la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.

El motivo de la presente entrevista es poder conocer sobre su experiencia en el diseño y/o implementación de las políticas, planes, estrategias y/o intervenciones, nacionales, regionales y/o locales, para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural. La entrevista es totalmente anónima, a menos que usted preste su autorización para poder incorporar su identidad en el trabajo de investigación. Desde ya le agradezco su tiempo y predisposición para contarme su experiencia.

Información general

Para comenzar, me gustaría conocerlo/a. Cuénteme sobre su experiencia en el diseño y/o implementación de las políticas, planes, estrategias y/o intervenciones, nacionales, regionales y/o locales, para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural.

- ¿Desde cuándo ocupa/ocupó esta posición?
- ¿Cuáles son/fueron sus principales funciones?

Sobre las políticas y planes relacionadas con el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural

Existen políticas, planes, estrategias y/o intervenciones, nacionales, regionales y/o locales, para el cierre de brechas en materia de agua y saneamiento en el ámbito rural?

De ser positiva la respuesta ¿Cómo evalúa estas políticas, planes, estrategias y/o intervenciones con relación al cumplimiento de sus objetivos? ¿Estos han contribuido al cierre de brechas?

¿Considera que deberían hacerse cambios a las políticas, planes, estrategias y/o intervenciones existentes?
¿Cuáles deberían ser esos cambios?

De ser negativa la respuesta, ¿Cree que es necesaria la aprobación de políticas, planes, estrategias y/o intervenciones?

Sobre el rol de los actores que intervienen en el proceso de planificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión pública de agua y saneamiento en el ámbito rural

¿Cuáles son los órganos de los 3 niveles de gobierno con competencias en la planificación, formulación y ejecución de proyectos de inversión en materia de agua y saneamiento en el ámbito rural?

¿Existen mecanismos formales de coordinación entre estos organismos?

¿Cuál es el rol que cumplen los stakeholders en el proceso de planificación, formulación y/o ejecución de proyectos de agua y saneamiento en el ámbito rural?

¿Existen mecanismos formales de participación de estos stakeholders? ¿Cuáles son estos mecanismos?

De ser negativa la respuesta, deberían existir mecanismos formales de participación de los stakeholders?
¿Podría proponer algunos mecanismos?

¿Considera necesaria la participación de las comunidades, usuarios o beneficiarios de los proyectos de inversión en la planificación, formulación y/o ejecución?

¿Cómo evalúa el desempeño de las siguientes entidades?

- a) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS
- b) Programa Nacional de Saneamiento Rural - PNSR
- c) Dirección Regional de Vivienda, Construcción y Saneamiento
- d) Gerencia Municipal de Saneamiento (provincial/distrital)

Sobre la priorización de los proyectos de inversión pública para el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural

Según su experiencia ¿se cumple con la ruta legal prevista para la priorización de los proyectos de inversión en agua y saneamiento en el ámbito rural?

¿Existe alguna otra ruta alterna, no prevista legalmente o informal, para priorizar tales proyectos de inversión? ¿En qué consiste esta ruta alterna?

En relación con la respuesta anterior ¿Cómo valora la existencia de esta ruta alterna (positiva o negativamente)?

Sobre los factores que obstaculizan el cierre de brechas de agua y saneamiento en el ámbito rural

¿Cuáles cree que son los factores que obstaculizan el cierre de brechas de agua y saneamiento?

¿Cuáles cree que son los factores que favorecen el cierre de brechas de agua y saneamiento?

ANEXO 12. FOTOGRAFÍAS DEL PROYECTO EN SAN LORENZO



IMÁGENES 01 Y 02.- RESERVORIO ELEVADO CIRCULAR O FUENTE DE ALMACENAMIENTO





IMÁGENES 03, 04 Y 05.- ESTADO DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES – PTAR

ANEXO 13. MATRIZ DE PROPUESTA RECOMENDACIONES, PROPUESTAS DE MEJORA Y NORMAS O ENTIDADES IMPACTADAS

Recomendación	Propuesta de mejora	Normas / entidades impactadas
<p>1. Incorporar un enfoque territorial en el planeamiento estratégico</p>	<p>1.1. Asegurar una planificación más inclusiva y participativa, permitiendo que las comunidades locales tengan un papel más activo en todas las etapas del proyecto, desde la planificación hasta la ejecución y el mantenimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Planificación. • Guías metodológicas de CEPLAN
	<p>1.2. Garantizar que todos los proyectos de inversión, especialmente en áreas rurales y remotas, estén alineados con las prioridades y necesidades reales de las comunidades, asegurando que los proyectos que abordan necesidades críticas como el agua y el saneamiento no se posterguen o subfinancien.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Planificación. • Guías metodológicas de CEPLAN
	<p>1.3. Contar con información estadística de los territorios, pero partiendo de la data de los distintos centros poblados que conforman un distrito.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Distrital del INEI
	<p>1.4. Construcción agregativa de los Planes de Desarrollo Regional Concertado y Planes de Desarrollo Local Concertado, identificando las necesidades y problemáticas priorizadas de los centros poblados que conforman un distrito, pasando luego al nivel provincial y finalmente al regional (a la fecha las Guías para el Plan de Desarrollo Local Concertado han invisibilizado a los centros poblados que componen un distrito).</p> <p>1.5. Todos los Planes de Desarrollo Concertado serán publicados en el portal de CEPLAN para conocimiento y fácil ubicación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Guías metodológicas de CEPLAN • Portal CEPLAN
	<p>2. Sinceramiento de definiciones y de criterios de focalización</p>	<p>2.1. Estandarización de las etiquetas, evitando la confusión entre “rural”, “urbano”, “rural disperso”, “amazonía”, “pequeñas ciudades”, etcétera. Estandarizar lo “rural” más allá del criterio censal superficial de número de viviendas y/o dispersión de las mismas, apuntando a incorporar características relacionadas con necesidades básicas insatisfechas y tipo de actividades económicas primarias en dichos espacios territoriales. Solamente partiendo de dicha definición estándar de lo “rural” cada sector del gobierno nacional podrá agregar características especiales sólo acordes con su campo de intervención.</p>

	2.2. Definición clara de criterios de focalización para atención de brechas. Cada sector del gobierno nacional definirá una Matriz ágil de criterios de focalización e identificación de brechas, que a su vez serán insumo obligatorio en la construcción de indicadores por parte de los niveles local y regional en sus respectivos Planes de Desarrollo Local Concertado y Plan de Desarrollo Regional Concertado, y otros instrumentos de planeamiento regional y local que se haya considerado formular. Ello será verificado por cada sector gubernamental a través del Aplicativo CEPLAN v.01	<ul style="list-style-type: none"> • Guías metodológicas de CEPLAN • Aplicativo CEPLAN v.01
3. Fortalecer el alineamiento entre el planeamiento estratégico, el proceso presupuestario y la gestión de inversiones	3.1. Incorporar herramientas tecnológicas del tipo plataformas de gestión de proyectos para mejorar la visualización y seguimiento del alineamiento de los proyectos con los planes estratégicos a nivel nacional y local. Esta herramienta debe incluir la fase de planificación, previa a la Programación Multianual de Inversiones (PMI).	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) • Reglamento del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
	3.2. Establecer auditorías de alineamiento periódicas para verificar el cumplimiento del alineamiento de los proyectos con los planes estratégicos y de desarrollo nacional y regional.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe) • Reglamento del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
	3.3. Desarrollar programas de capacitación para funcionarios de gobiernos locales en planeamiento estratégico y gestión de inversiones, con el apoyo de CEPLAN y MEF.	Directivas del MEF
4. Fortalecer la coordinación interinstitucional entre los distintos actores del gobierno nacional, regional y local	4.1. Implementación de Comités de Coordinación permanentes que incluyan representantes de todos los niveles de gobierno y que trabajen en la identificación y resolución de cuellos de botella. Se trata de implementar estructuras formales de coordinación entre diferentes niveles de gobierno y entre agencias gubernamentales para garantizar que los esfuerzos de inversión estén sincronizados y que no haya duplicación de esfuerzos ni conflictos entre entidades.	R.M. 384-2017-VIVIENDA para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes regionales de saneamiento.

	4.2. Desarrollar protocolos de actuación rápida para la resolución de conflictos y problemas interinstitucionales que puedan surgir durante la ejecución de proyectos. Se trata de procedimientos de respuesta rápida para abordar cualquier desafío o interrupción en la ejecución de los proyectos, minimizando los retrasos y asegurando que los beneficios planificados del proyecto se realicen en los plazos previstos.	R.M. 384-2017-VIVIENDA para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los planes regionales de saneamiento.
5. Mejorar e incrementar los mecanismos de supervisión y control	5.1. Implementar una plataforma única de monitoreo que integre información de diferentes sistemas como el Banco de Proyectos, SIAF, y otros, para permitir un seguimiento en tiempo real y facilitar la supervisión ciudadana. Además, con ello se fortalecen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de proyectos.	Reglamento del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
	5.2. Establecer la obligación de registrar todos los proyectos de inversión pública en esta plataforma, sin importar el monto o la unidad ejecutora, asegurando así su visibilidad y seguimiento. Definir procedimientos claros para el registro y la actualización en tiempo real de la información sobre la ejecución de proyectos, con el objetivo de mejorar la transparencia y facilitar el control ciudadano.	Reglamento del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
6. Promover e incentivar la utilización del mecanismo de OXI	6.1. Establecer criterios claros y ventajosos para la selección de proyectos en áreas rurales, así como incentivos fiscales específicos a las empresas que participen en proyectos de OXI en áreas rurales o de difícil acceso, como el aumento del tope máximo de capacidad anual que un gobierno local puede recibir por medio de OXI. 6.2. Desarrollar programas de capacitación dirigidos a las unidades ejecutoras locales y regionales para mejorar sus habilidades en la gestión de proyectos, la planificación financiera, y la supervisión técnica. Este enfoque ayudaría a mitigar los problemas de ejecución deficiente y retrasos en los proyectos.	Ley que regula el mecanismo de Obras por Impuestos