

Transferencias Basadas en Resultados:

El Impacto del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal en Perú en los Sectores del Saneamiento Rural y la Gestión de Residuos Sólidos

Autores:

Christian J. Larrea
Sebastián Chaskel
Ana María Pérez
Sofía Velásquez
Mateo Zárate

Editores:

L. Javier García M.
Maria Eduarda Gouvêa B.
Keisuke Sasaki

Banco Interamericano de Desarrollo
División de Agua y Saneamiento

Septiembre 2024

Transferencias Basadas en Resultados:

El Impacto del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal en Perú en los Sectores del Saneamiento Rural y la Gestión de Residuos Sólidos

Autores:

Christian J. Larrea

Sebastián Chaskel

Ana María Pérez

Sofía Velásquez

Mateo Zárate

Editores:

L. Javier García M.

Maria Eduarda Gouvêa B.

Keisuke Sasaki

Banco Interamericano de Desarrollo

División de Agua y Saneamiento

Septiembre 2024

**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

Transferencias basadas en resultados: el impacto del programa de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal en Perú en los sectores del saneamiento rural y la gestión de residuos sólidos / Christian J. Larrea, Sebastian Chaskel, Ana María Pérez, Sofía Velásquez, Mateo Zarate.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2996)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Water-supply-Perú-Finance. 2. Sanitation-Peru-Finance. 3. Refuse and refuse disposal-Peru-Finance. 4. Transfers payment-Peru. 5. Equality-Peru. I. Larrea, Christian. II. Chaskel, Sebastian. III. Pérez, Ana María. IV. Velásquez, Sofía. V. Zarate, Mateo. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Agua y Saneamiento. VII. Serie.

IDB-TN-2996

Palabras clave: financiamiento, sostenibilidad, agua y saneamiento, innovación, financiamiento basado en resultados, mecanismos financieros innovadores

Códigos: L32, L95, Q25, N26

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2024 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Se deberá cumplir los términos y condiciones señalados en el enlace URL y otorgar el respectivo reconocimiento al BID.

En alcance a la sección 8 de la licencia indicada, cualquier mediación relacionada con disputas que surjan bajo esta licencia será llevada a cabo de conformidad con el Reglamento de Mediación de la OMPI. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones que forman parte integral de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta obra son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del BID, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

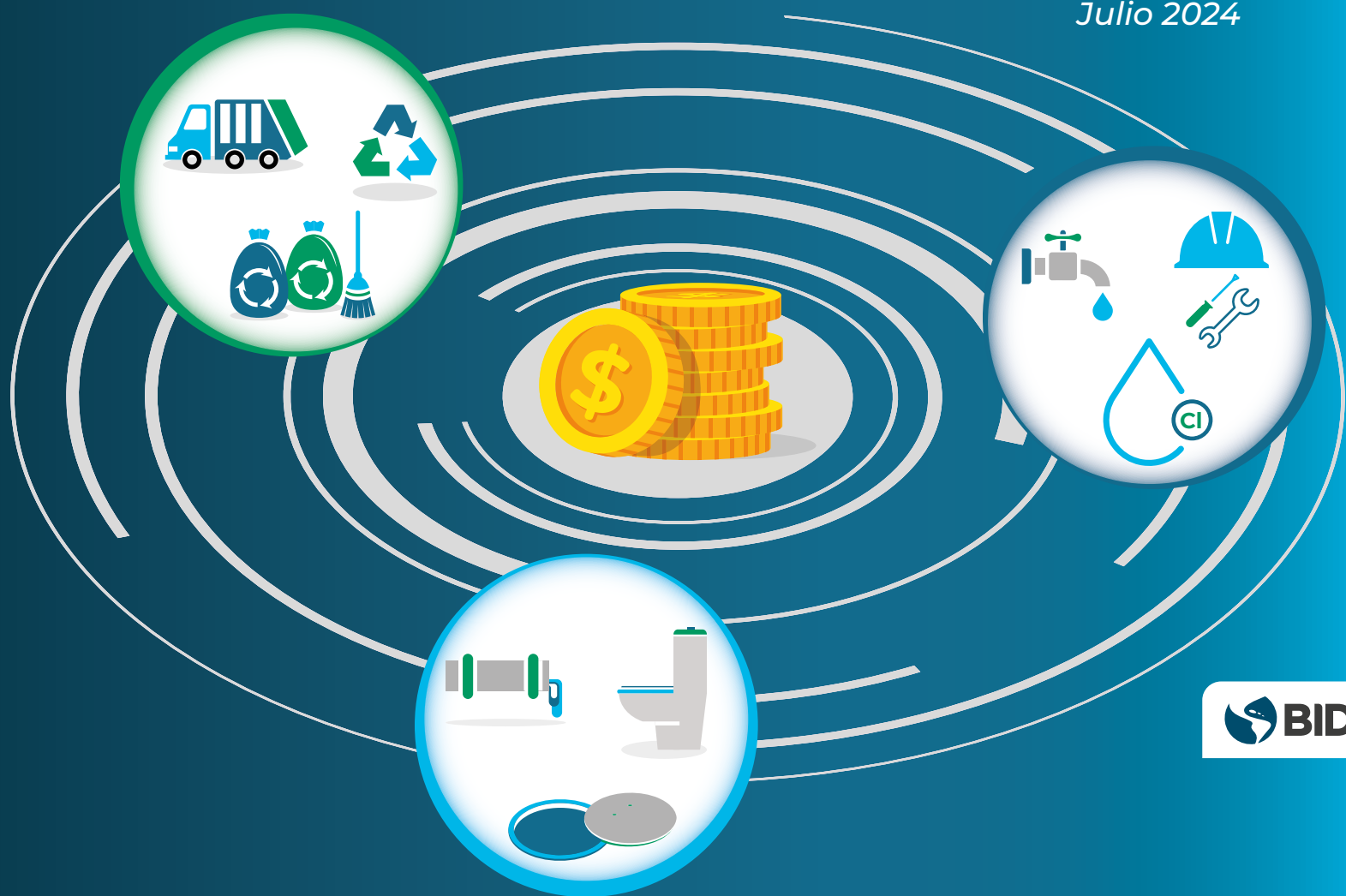


TRANSFERENCIAS BASADAS EN RESULTADOS

EL IMPACTO DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTIÓN Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL EN PERÚ EN LOS SECTORES DEL SANEAMIENTO RURAL Y LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

Análisis de caso - Implementación de
Financiamiento Basado en Resultados
en América Latina y el Caribe

Julio 2024



Esta publicación fue coordinada a través de AquaFund, el fondo creado con capital del BID y al que contribuyen una amplia gama de socios del sector público y privado.

RESUMEN EJECUTIVO

El Programa de Incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal de Perú, que inició en el 2010, funciona bajo una lógica de transferencias monetarias desde el Gobierno central a los gobiernos subnacionales como parte de la estrategia de Presupuesto por Resultados en Perú llevado a cabo por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Su objetivo es mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público en las municipalidades al vincular el financiamiento al logro de resultados alineados con los objetivos nacionales. Este tipo de estrategias se definen como Transferencias Basadas en Desempeño (TBD) dentro del marco de mecanismos Financiamiento Basado en Resultados (FBR).

Cada año, ministerios y organismos gubernamentales interesados presentan una propuesta conformada por metas, las cuales las municipalidades deben cumplir para el siguiente año. Estas propuestas están compuestas de diferentes actividades, indicadores, medios de verificación y fechas límite, y deben apegarse a los lineamientos establecidos por el MEF, los cuales se definen y publican cada año. El MEF evalúa que las metas estén directamente relacionadas con los programas presupuestales existentes con el objetivo de que se siga una lógica de resultados y permita alinear los recursos públicos con la financiación de las actividades

necesarias. Mientras que por un lado el MEF aprueba las propuestas y las transferencias sujetas a resultados, las entidades responsables son las encargadas de diseñar las propuestas e informar sobre el progreso de las metas.

Para el presente caso de estudio, se analizaron en detalle la meta 3 –Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales– y la meta 5 –Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento rural– para el Programa de Incentivos (de ahora en más llamado PI) del año 2022. Luego de un análisis de resultados, entrevistas y documentos oficiales, se puede concluir que la evolución y el éxito en el cumplimiento de estas metas es multicausal. Por un lado, los incentivos monetarios propios de este tipo de programa han facilitado un avance significativo. Sin embargo, este hecho por sí solo no explica el éxito si se lo compara con otras metas del PI. Las metas 3 y 5 tienen la particularidad de formar parte del PI hace 5 y 7 años respectivamente. Esta permanencia dentro del programa les ha permitido un avance progresivo y constante, perfeccionando las actividades e indicadores año tras año. Además, existieron actividades complementarias y esfuerzos institucionales que han acompañado este progreso. Los

organismos y ministerios responsables han demostrado proactividad en la incorporación de tecnologías que les facilitan el monitoreo de los datos y el seguimiento de los resultados, así como también en la implementación de capacitaciones que apuntalen las actividades en caso del cese del incentivo monetario proveniente del PI.

Sin embargo, a pesar del éxito inicial del PI en la evaluación y mejora de ambos sistemas, los resultados desde el 2020 plantean cierta fragilidad de este tipo de mecanismos. Los resultados postpandemia de los indicadores nunca han podido recuperarse y replicar el éxito previo al COVID-19. Por otro lado, los resultados de la meta 5 se han visto altamente afectados por procesos electorales, dejando en evidencia las limitaciones de este tipo de programas.

El análisis del Programa de Incentivos de Perú es sumamente interesante no solo por los actores involucrados –este tipo de programas no suelen darse en el sector público en la región– sino por las varias lecciones aprendidas y de éxito que deja para los países que buscan mejorar la eficiencia de sus servicios de agua y saneamiento en un contexto de escaso financiamiento. El modelo ha demostrado ser exitoso en una etapa inicial, logrando importantes avances en la mejora de los servicios de residuos sólidos y agua y saneamiento rural en un período relativamente breve. Sin embargo, es interesante analizar si mecanismos como el PI lograrán el salto necesario en la gestión de los servicios o simplemente alcanzarán mejoras puntuales.

OBJETIVO DE LA PUBLICACIÓN

La presente publicación busca presentar el impacto del PI en los sectores del saneamiento rural y la gestión de residuos sólidos con el objetivo de obtener un aprendizaje de este modelo a lo largo de sus más de 10 años de implementación. Esta publicación es el producto de un análisis integral de su evolución, resultados y lecciones aprendidas, obtenidas a través de entrevistas con actores clave y documentos y páginas oficiales. La publicación busca complementar casos de aplicación del Financiamiento Basado en Resultados (FBR) en América Latina y el Caribe, ya documentados por Agustí et al. en el reporte *“Guía práctica de financiación basada en resultados en el sector de agua y saneamiento”*, publicado por el BID, con la intención de difundir este tipo de financiamiento innovador, el cual ha demostrado ser una herramienta útil para la mejora en la eficiencia en la prestación de servicios.

La publicación cuenta con seis secciones. En la primera se describe el estado de situación del sector de agua y saneamiento en América Latina y el Caribe respecto de la cobertura y la problemática de los servicios, así como también un breve repaso de la historia y el progreso del PI en los últimos 10 años. La segunda sección aborda la estructuración del mecanismo de FBR,

donde se hace hincapié en los roles y responsabilidades de los distintos organismos y en la metodología para la selección de metas del programa y para la estructuración de los pagos. La tercera sección detalla las metas 3 y 5 del PI para el año 2022, sus actividades y métricas de pago. Dichas metas se analizaron en detalle y se enfocan en los sectores de residuos sólidos y agua y saneamiento rural respectivamente, de vital importancia para la División de Agua y Saneamiento del BID. En cuarto lugar, se hace un análisis de los resultados de las metas 3 y 5 para el año 2022 y un análisis de tendencia con los años anteriores. Finalmente, se hace un análisis de las lecciones aprendidas en base a la experiencia compartida de varios actores relevantes dentro del PI, y en particular, de las metas analizadas, proveyendo finalmente conclusiones y recomendaciones.

Los autores quieren agradecer a Bárbara González, Cinthya Merino, Edwin Velasco, Gino Ayon, Gladys Guerrero, Juan Daniel Lao, Laura García, Wilder Aguilar, y Yanet Mendoza por sus aportes esenciales y significativos a través de entrevistas, y también a los revisores Humberto Gobitz, Tania Páez, Javier Beverinotti, y Javier Grau por sus valiosos comentarios.

1 Agustí, A. et al. *Guía práctica de Financiación Basada en Resultados en el sector de Agua y Saneamiento* y Bertoméu-Sánchez, Salvador, Serebrisky, Tomás, 2018. *Water and Sanitation in Latin America and the Caribbean: An Update on the State of the Sector*

CONTENIDO

Resumen ejecutivo	· · · · ·	·1
Objetivo de la publicación	· · · · ·	·3
Figuras	· · · · ·	·5
Tablas	· · · · ·	·5
Abreviaciones	· · · · ·	·6
Introducción	· · · · ·	·7
Breve historia del Programa de Incentivos y evolución hasta la actualidad		·9
Estructuración del Programa de Incentivos	·	·12
Responsabilidades	· · · · ·	·12
Proceso de selección de metas	· · · · ·	·13
Proceso de asignación de montos	· · · · ·	·15
Análisis de las metas 3 - residuos sólidos y 5 - agua y saneamiento	· · · · ·	·18
Actividades de cada meta	· · · · ·	·19
Indicadores y Métricas de Pago	· · · · ·	·26
Resultados e impacto del programa para las metas 3 y 5	· · · · ·	·29
Resultados de la meta 3	· · · · ·	·29
Resultados de la meta 5	· · · · ·	·33
Lecciones aprendidas	· · · · ·	·36
Conclusiones y recomendaciones	· · · · ·	·39

FIGURAS

[illegible]

TABLAS

Tabla 1: Clasificación Municipal	•	•	•	•	•	•	•	19
Tabla 2: Métricas de pago de la meta 3	•	•	•	•	•	•	•	26
Tabla 3: Métricas de pago de la meta 5	•	•	•	•	•	•	•	27
Tabla 4: Montos asignados y desembolsos alcanzados por el PI en 2022	•							29

ABREVIACIONES

ANC	Agua no Contabilizada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DATASS	Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural
DNI	Documento Nacional de Identidad
FBR	Financiación Basada en Resultados
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
INE/WSA	División de Agua y Saneamiento en el BID
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas de Perú
MINAM	Ministerio de Ambiente de Perú
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento de Perú
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú
PI	Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PIMGM	Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal
PMM	Programa de Modernización Municipal
PpR	Presupuesto por Resultados
SIGERSOL	Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos
TBD	Transferencias Basadas en Desempeño

INTRODUCCIÓN

A pesar de que América Latina y el Caribe es la región que cuenta con la mayor cantidad de agua dulce en el mundo², la región enfrenta importantes desafíos respecto al suministro de agua potable³ y saneamiento⁴ para su población. De acuerdo con datos del año 2021, más de 166 millones de personas no gozan de agua potable gestionada de manera segura y más de 443 millones de personas no cuentan con saneamiento gestionado de manera segura⁵. Esto genera un impacto principalmente en dos aspectos. Por un lado, el rezago en el suministro de agua potable y saneamiento afecta directamente la salud de la población. Anualmente a nivel mundial, 829.000 personas mueren debido a enfermedades relacionadas directamente con la falta de acceso a agua segura, sistemas de saneamiento inadecuados y prácticas de higiene deficientes⁶. Por otro lado,

se encuentra el impacto ambiental. El vertido de aguas residuales sin tratar a cuerpos de agua⁷ reduce la oferta de agua dulce de la región. El impacto sobre la salud pública y el medio ambiente son, además, desencadenantes de problemáticas en otros aspectos, como económicos y sociales, donde las poblaciones afectadas ven desmejorada su economía e incurren en conflictos sociales por la falta de servicios de agua y saneamiento.

Aunque en América Latina y el Caribe se han realizado importantes avances en el sector de agua y saneamiento, los retos en la prestación de estos servicios aún existen y son significativos. Actualmente, las empresas de servicios públicos presentan ineficiencias administrativas, financieras y operativas que limitan su capacidad para suplir las necesidades de la población, expandir su cobertura,

2 Banco Mundial, 2015. [Brasil, Colombia y Perú, entre los que más agua tienen en el mundo.](#)

3 Agua potable implica una gestión que asegura que el agua para consumo proviene de una fuente de agua mejorada ubicada en la vivienda o lote, es disponible en el momento en que se necesita, y es libre de contaminación fecal y químicos prioritarios. UNICEF (2016). [WASH en la Agenda 2030.](#)

4 Servicios de saneamiento administrados de manera segura hace referencia al uso de una instalación de saneamiento mejorada que no se comparte con otros hogares, y donde los excrementos se contienen y eliminan de manera segura en el sitio o se transportan y se tratan fuera del sitio. UNICEF (2016). [WASH en la Agenda 2030.](#)

5 CEPAL, (2021). [La paradoja de la recuperación.](#)

6 UNICEF, 2023. La Triple Amenaza; la combinación de las enfermedades, los riesgos climáticos y la precariedad de los servicios de agua, saneamiento e higiene puede tener repercusiones mortales para la infancia.

7 Bertoméu-Sánchez, Salvador, Serebrisky, Tomás, 2018. [Water and Sanitation in Latin America and the Caribbean: An Update on the State of the Sector.](#)

y prestar servicios de calidad^{8 9}. La baja calidad en la prestación de los servicios es consecuencia de varios aspectos como la infraestructura obsoleta y la poca inversión en operación y mantenimiento. Esto conlleva a altos niveles de agua no contabilizada (ANC) e insatisfacción de los clientes, que sumado al bajo financiamiento del sector, mala gestión de las prestadoras y sistemas de medición precarios, disminuyen los ingresos e impiden las mejoras necesarias, derivando un círculo vicioso del que es difícil salir^{10 11}. Sumado a estas problemáticas, en países descentralizados la prestación de estos servicios enfrenta además retos de gobernanza y coordinación con gran impacto en la regulación y gestión del sector, siendo las zonas rurales las más afectadas¹².

Superar estos retos requiere de grandes inversiones y enfoques innovadores que los enfrenten de forma holística¹³. En este sentido, el Financiamiento Basado en Resultados (FBR) emerge como una herramienta atractiva para afrontar los retos del sector y alcanzar los compromisos.

En un mecanismo de FBR, un pagador por resultados condiciona una parte o la totalidad del pago a un contratista al desempeño o logro de resultados previamente acordados y verificados. Al tener un enfoque orientado a resultados, el FBR alinea los objetivos de los actores involucrados hacia un mismo fin por medio de incentivos monetarios o no monetarios. Como ya se ha demostrado tanto en el sector del agua y saneamiento como en otros ámbitos, este tipo de financiamiento puede incentivar un mejor desempeño por parte de los actores del sector, enfocándose en la obtención de resultados a través de mejoras en la eficiencia no solo del trabajo sino también de los fondos destinados, asegurando una rendición de cuentas transparentes. De esta forma, el FBR se convierte en una herramienta atractiva para transformar la forma en que operan las agencias prestadoras de servicios públicos¹⁴.

8 Agustí, A. et al. Guía práctica de Financiación Basada en Resultados en el sector de Agua y Saneamiento

9 Bertoméu-Sánchez, Salvador, Serebrisky, Tomás, 2018. Water and Sanitation in Latin America and the Caribbean: An Update on the State of the Sector.

10 Los prestadores del servicio tienen entre 5 y 7 empleados por 1.000 conexiones, cuando un nivel adecuado suele tener 3 empleados por 1.000 conexiones: Agustí, A. et al, 2022. Guía práctica de Financiación Basada en Resultados en el sector de Agua y Saneamiento.

11 Cox, A., P. and Börkey. 2015. "Challenges and Policy Options for Financing Urban Water and Sanitation." En: Aguilar-Barajas, J. Mählknecht, J. Kaledin, M. Kjellén y A. Mejía-Betancourt, eds., Water and Cities in Latin America: Challenges for Sustainable Development. Londres y Nueva York: Routledge

12 Bertoméu-Sánchez, Salvador, Serebrisky, Tomás, 2018. Water and Sanitation in Latin America and the Caribbean: An Update on the State of the Sector.

13 Por ejemplo, para alcanzar la cobertura universal en 2030 de agua y saneamiento gestionados de manera segura se requiere una inversión anual de 1,3% del PIB regional. CEPAL, (2021). La paradoja de la recuperación.

14 Agustí, A. et al. Guía práctica de Financiación Basada en Resultados en el sector de Agua y Saneamiento.

Breve historia del Programa de Incentivos y evolución hasta la actualidad

En 2010, a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Gobierno de Perú lanzó dos programas con el objetivo de mejorar la gestión de los gobiernos locales. El primero, denominado Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PIMGM), se enfocó en aumentar la recaudación tributaria y reducir la desnutrición crónica infantil en el contexto de la crisis económico-financiera del año 2008¹⁵. El segundo programa, conocido como Programa de Modernización Municipal (PMM), tuvo como propósito mejorar la gestión financiera local, el clima de negocios y la prestación de servicios públicos e infraestructura, simplificando la administración y fomentando un entorno empresarial favorable en el país¹⁶. Ambos programas se ejecutaron mediante transferencias de fondos desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales y su diseño buscaba incentivar el logro de metas a través de una mejor calidad de los servicios, eficiencia en el gasto e inversiones, y alineación entre las competencias locales y objetivos nacionales.

En 2012, el PMM y el PIMGM se fusionaron, dando lugar a un único instrumento denominado Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal. Posteriormente, en 2016, este programa se estableció como el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)¹⁷, el cual está bajo la responsabilidad de la Dirección de Calidad del Gasto Público¹⁸ del MEF (ver Figura 1). El PI integra los objetivos de ambos programas y busca promover las condiciones que contribuyen al crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local alineadas con los objetivos nacionales. Para ello, provee incentivos a los gobiernos locales para la mejora continua de su gestión. El Programa de Incentivos se encuentra enmarcado en el Presupuesto por Resultados (PpR)¹⁹, una metodología que ata la asignación de fondos por parte del gobierno nacional a los gobiernos locales a la comprobación de resultados medibles, productos, y actividades para asegurar la eficiencia del gasto.

15 Ministerio de Economía y Finanzas, Perú (2018). Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

16 Ministerio de Economía y Finanzas, Perú (2018). Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

17 Lo anterior se refiere a un cambio en la denominación del Programa según la Ley de Presupuesto para el Sector Público para el año fiscal 2016.

18 Unidad orgánica de la Dirección General de Presupuesto Público.

19 El PpR en Perú se compone de cuatro herramientas: Programas Presupuestales, Seguimiento, Evaluaciones Independientes e Incentivos Presupuestarios. El PI es uno de los incentivos principales de la herramienta Incentivos Presupuestarios.

El PI funciona bajo una lógica de transferencias monetarias desde el Gobierno central a los gobiernos subnacionales como parte de la estrategia de PpR en Perú. Su objetivo es mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público en las municipalidades al vincular el financiamiento al logro de resultados alineados con los objetivos nacionales²⁰. Esta estrategia se define como Transferencias Basadas en Desempeño (TBD) dentro del marco de mecanismos FBR. Las Transferencias Basadas en Desempeño es uno de los instrumentos más comunes dentro de los mecanismos FBR, donde “el gobierno nacional transfiere a entes descentralizados recursos condicionados al logro de resultados predeterminados y verificables”²¹.

Desde su creación, el MEF ha sofisticado los lineamientos usados para el Programa de Incentivos incurriendo en diseños técnicamente más rigurosos en todas las etapas del proceso, desde la definición y selección de metas hasta su evaluación y seguimiento. Mientras que las primeras versiones del PI se enfocaban en intervenciones puntuales para la selección de metas, hoy en día las mismas tienen un carácter integral, con selección de compromisos más técnicos y específicos, pero a su vez abarcativos. Además, mientras que en el pasado se trabajaba con metas (o indicadores) de carácter informativo y preparativo para la creación de líneas de base, el objetivo en los últimos años fue volcarse hacia metas puntuales que permitan cerrar brechas de prestación de servicios. A modo de ejemplo, en el 2022 las actividades de la meta 3 se basan en la valorización de residuos sólidos (orgánicos e inorgánicos) y la erradicación de puntos críticos de acumulación de residuos, mientras que, en el 2018, las metas apuntaban a un registro de información sobre la gestión y manejo de residuos sólidos de cada municipalidad y la adecuación de las mismas para la disposición final de los residuos.

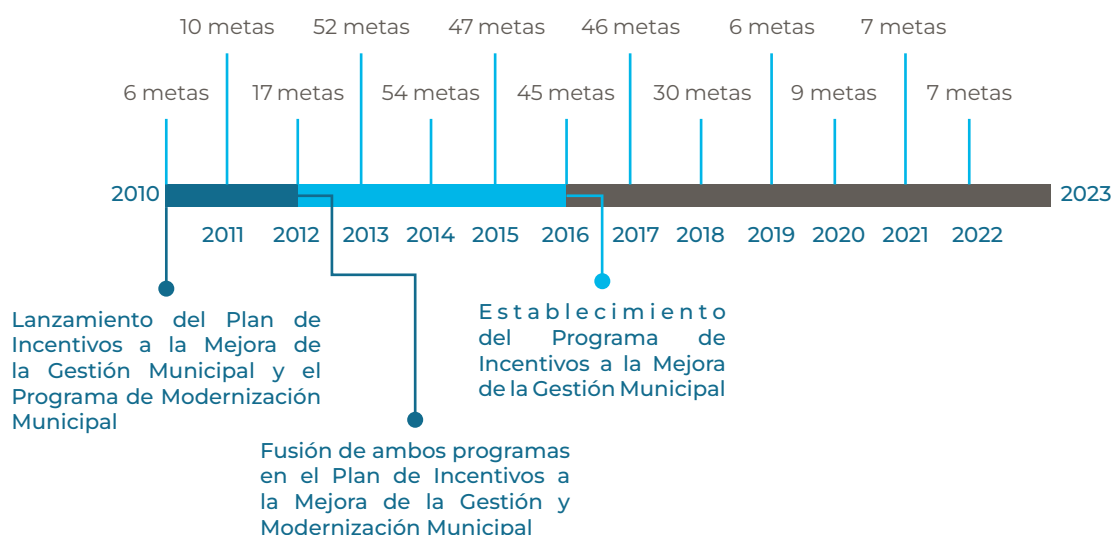
Esta evolución de las metas ha hecho posible que hoy en día se obtengan valores numéricos de cumplimiento fácilmente contrastables con líneas de base, creadas gracias a PIs de años anteriores, y respaldados por fichas técnicas que detallan su método de cálculo y medición. Esta definición más precisa y sistematizada de las metas junto con una metodología de medición detallada, ha permitido evolucionar de Planes de Incentivos que contaban con 54 metas a planes con 7 metas integrales que agrupan distintos indicadores y generan mayor impacto (ver Figura 1).

20 Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Dirección de Calidad del Gasto Público (2022), Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

21 Agustí, A. et al. *Guía práctica de Financiación Basada en Resultados en el sector de Agua y Saneamiento*

Al cambio significativo en el proceso para la definición y selección de metas, se le suman los progresos realizados para la evaluación y monitoreo. Si bien los procesos de seguimiento se han complejizado, estos cambios han sido acompañados por esfuerzos para su mejora. Por empezar, se les ha dado un papel mucho más preponderante a ambas actividades, considerando que a comienzos del programa la mayoría de los esfuerzos se volcaban en la etapa de diseño. Este cambio de enfoque no solo se vio representado en los esfuerzos, sino también en el desarrollo de metodologías más rigurosas y la consecuente inclusión de tecnología. El requerimiento de uso de sistemas de evaluación y monitoreo más complejos para evaluar el desempeño de las metas incentivó a las entidades sectoriales al desarrollo de sistemas digitales para el seguimiento de las metas. De esta forma, el MEF ha buscado promover la alta calidad y el impacto sostenible del programa a lo largo del tiempo, impulsando el fortalecimiento de la gestión municipal y las entidades sectoriales.

Figura 1: Evolución del Programa de Incentivos



Fuente: Elaboración propia.

ESTRUCTURACIÓN DEL PROGRAMA DE INCENTIVOS

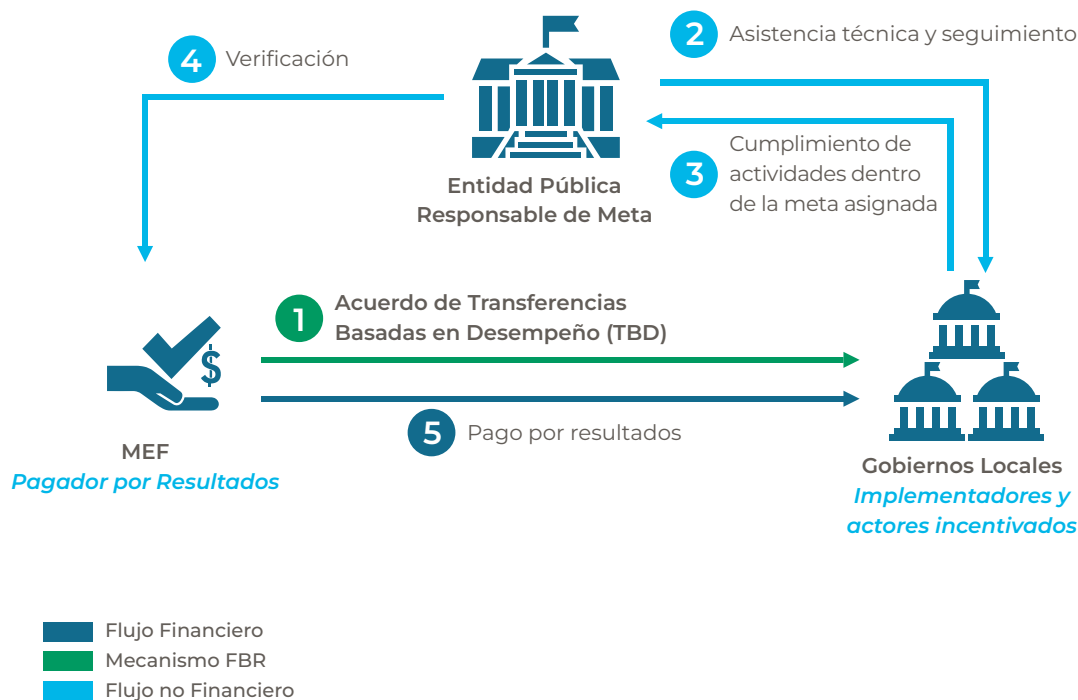
Responsabilidades

Dentro del Programa de Incentivos, el MEF actúa como el encargado de pagar por los resultados obtenidos, mientras que los gobiernos locales –las municipalidades– son los actores incentivados e implementadores del programa. Un correcto funcionamiento del PI requiere de una distribución clara de roles y un trabajo articulado entre el MEF, las entidades públicas responsables de las metas y las municipalidades encargadas de cumplirlas (Figura 2). A continuación, se menciona las principales responsabilidades de cada actor.

- **Ministerio de Economía y Finanzas:** Establecer el marco normativo del PI, monitorear y promover la participación de los actores involucrados, revisar y aprobar las propuestas de metas presentadas por los ministerios o instituciones correspondientes, aprobar la transferencia de recursos en función de los resultados, supervisar la operatividad del PI y aprobar las guías propuestas por las entidades públicas responsables de la meta.
- **Entidades Públicas Responsables de cada meta²²:** Diseñar la propuesta de su meta correspondiente, elaborar las guías anuales correspondientes a la meta, proporcionar asistencia técnica y seguimiento a las municipalidades, informar al MEF sobre los resultados preliminares y finales de las evaluaciones realizadas a las municipalidades, y evaluar el cumplimiento en los plazos establecidos.
- **Municipalidades:** Gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas, designar mediante Resolución de Alcaldía a un Coordinador del PI, y dar cumplimiento a las metas de acuerdo con lo establecido en las guías.

22 A pesar de la denominación que se les otorga, estas entidades públicas no son las responsables directas de alcanzar los objetivos establecidos en las metas. Según el cuadro de responsabilidades, el cumplimiento de dichos objetivos recae en las municipalidades, las cuales son supervisadas por la Entidad Pública Responsable de Meta.

Figura 2: Estructura de las TBD



Fuente: Elaboración propia.

Proceso de selección de metas

Cada año, ministerios y organismos gubernamentales interesados en participar presentan una propuesta conformada por metas, las cuales las municipalidades deben buscar cumplir para el siguiente año. Estas propuestas están compuestas de diferentes actividades, indicadores, medios de verificación y fechas límite, y deben apegarse a los lineamientos establecidos por el MEF, los cuales se definen y publican cada año.

Durante este proceso, el MEF acompaña a los ministerios y organismos interesados brindando asistencia técnica para asegurar que la calidad de las propuestas sea apropiada y que cumplan con los lineamientos establecidos. Adicionalmente, el MEF evalúa que las metas estén directamente relacionadas con los Programas Presupuestales existentes con el objetivo de que la programación presupuestal de un sector siga una lógica de resultados y permita alinear los recursos públicos con la financiación de las actividades necesarias. Cada meta en este caso de estudio se rige por un Programa Presupuestal. Por ejemplo, para los casos de interés que veremos más adelante, el programa presupuestal PP0036 (Gestión Integral de Residuos Sólidos) se alinea con la meta 3 del PI (Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales) mientras que el PP0083

(Programa Nacional de Saneamiento Rural) lo hace con la meta 5 (Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento).

Una vez presentadas, las propuestas enviadas por las entidades proponentes se someten a tres fases de evaluación: requisitos mínimos, evaluación del diseño y viabilidad.

- **Requisitos mínimos:** Se analiza la pertinencia de los indicadores propuestos para abordar problemas específicos mediante incentivos presupuestarios.
- **Evaluación del diseño:** Se evalúa la cadena de resultados, productos y proyección de la meta, los indicadores asociados a medios de verificación, los planes de asistencia técnica a las municipalidades y la existencia de un aplicativo informático para la gestión y operatividad. Adicionalmente, para las metas que buscan continuidad, existen criterios de evaluación diferentes en los cuales se debe demostrar una evolución respecto al primer año en el que se implementó la meta e incluir planes de institucionalización de procesos digitales de manejo de datos²³.
- **Viabilidad:** Se verifica la factibilidad de la implementación de las propuestas. Aunque anualmente se presentan numerosas propuestas de metas, solo unas pocas son aprobadas²⁴. En este sentido, la selección de metas no solo está sujeta a las tres fases de evaluación, sino también a los fondos disponibles. En caso de que la cantidad de metas que superen esta etapa sea superior al máximo que se pueden incluir en el programa, aquellas con mayor puntaje serán seleccionadas.

Con el fin de que el presente caso de estudio pueda ser analizado con claridad, especificidad, y con la información más reciente, se hará énfasis en las metas seleccionadas para el año 2022. El proceso de selección de metas realizado por el MEF resultó en la selección de siete metas para este año. Durante el año 2021, tras un proceso de análisis de las propuestas presentadas por diferentes ministerios y organismos, el MEF seleccionó seis metas que conformaron en PI para el año 2022²⁵.

23 Lineamientos para la presentación de propuestas de metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal para el año 2022. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Lineamientos_meta_PI_RD0013_2021EF5001.pdf

24 Ministerio de Economía y Finanzas Perú (2022). Lineamientos para la presentación de Propuestas.

25 A partir del año 2023, el MEF realizó algunos cambios en la terminología dentro del PI, los cuales no fueron considerados para el análisis del presente caso de estudio. A modo de aclaración: a partir del año 2023 a las metas se les llama compromisos. Hasta el 2022 existían los cuadros de actividades, a partir del 2023 se establecen fichas técnicas (detalles que facilitan la comprensión) para cada meta. Además, el MEF busca establecer metas más integrales y cercanas a los resultados.

- Meta 1: Fortalecimiento del Patrullaje Municipal para la mejora de la Seguridad Ciudadana.
- Meta 2: Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial.
- **Meta 3: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales.**
- Meta 4: Acciones de municipios para promover la adecuada alimentación, y la prevención y reducción de la anemia.
- **Meta 5: Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento.**
- Meta 6: Regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para prevenir y contener la COVID-19 y mejorar el acceso a la alimentación saludable.
- Meta 7: Adopción de prácticas mejoradas por productores y productoras de cultivos transitorios para optimizar la producción agrícola.

En el marco de este caso de estudio, las metas 3 y 5 son aquellas de interés y que se analizarán en mayor detalle más adelante, ya que responden a las problemáticas en el ámbito de agua y saneamiento mencionadas anteriormente.

Proceso de asignación de montos

Como se mencionó anteriormente, el monto destinado al PI se encuentra limitado por los programas presupuestales existentes, limitando los fondos disponibles para distribuir no solo entre metas, sino también entre las municipalidades participantes. Con el fin de definir los montos atados a resultados a distribuir por municipalidad y por meta, el MEF sigue cuatro pasos:

1. **Determinación del monto máximo asignado al PI:** El MEF y los ministerios llevan a cabo un análisis de costos para determinar el costo total requerido para que las municipalidades cumplan con las metas del PI. Este análisis considera a las metas más recientes para aproximar un monto total. Basándose en este análisis de costos y considerando la disponibilidad de recursos fiscales dentro del programa presupuestal, se asigna un monto máximo al PI.

2. **Asignación de un monto por municipalidad:** El MEF utiliza el principio de distribución del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) para llevar a cabo la asignación de recursos entre las distintas municipalidades. El FONCOMUN es un mecanismo financiero que busca promover la inversión equitativa a nivel municipal en Perú. Para esto, construye índices de distribución calculados por municipio, considerando sus características y capacidad. El MEF utiliza estos índices para calcular qué fracción del presupuesto del PI se asigna a cada municipalidad.
3. **Asignación de un monto por meta, por municipalidad:** A cada municipalidad se le asigna una combinación de metas según el grupo municipal²⁶ en que se encuentre. Cada combinación cuenta con diferentes ponderaciones para cada meta según su relevancia para el tipo de grupo municipal. Estas ponderaciones se usan para distribuir el monto total asignado a la municipalidad entre las metas que debe cumplir.
4. **Definir montos totales por meta dentro del PI:** Los montos individuales de cada municipalidad se suman para obtener el monto total asignado a cada meta en el PI.

La remuneración a las municipalidades por el cumplimiento de metas se realiza mediante dos tipos de incentivos: monetarios y no monetarios. Los incentivos monetarios incluyen transferencias asociadas al logro de las metas, así como un bono adicional al logro de la totalidad de las metas asignadas. Este bono sólo es otorgado si hay recursos disponibles por incumplimiento de otras municipalidades²⁷. Si bien el MEF recomienda que estos recursos obtenidos se usen para gastos relacionados con el mismo sector de la meta por la que se obtuvieron, no existe un monitoreo del uso de estos fondos.

Por otra parte, el componente de incentivos no monetarios consiste en la publicación de una clasificación que evalúa el cumplimiento de metas antes de realizar las transferencias de recursos. El objetivo es reconocer públicamente a aquellas municipalidades que alcancen sus metas. Este enfoque busca fomentar la transparencia y el reconocimiento de los esfuerzos exitosos en el cumplimiento de las metas establecidas²⁸.

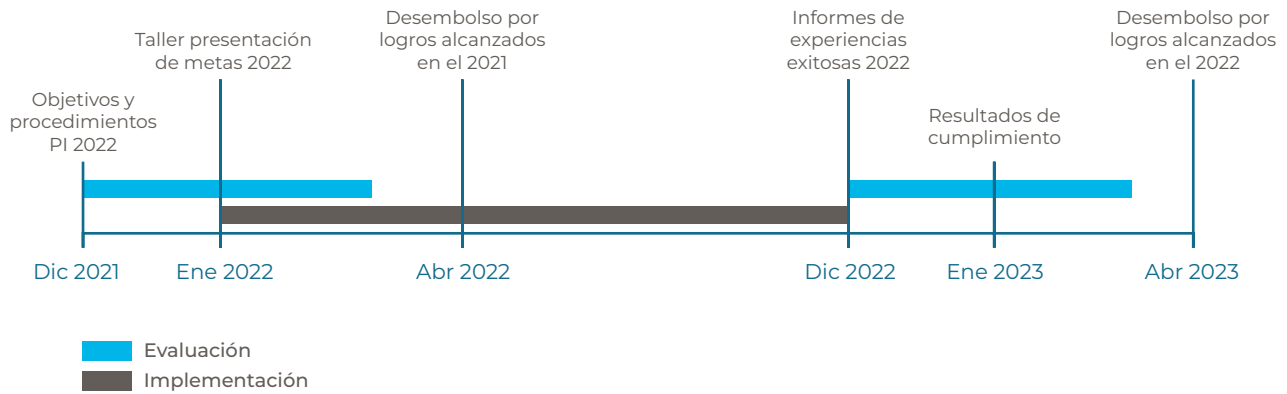
26 Con el fin de asignar acertadamente las metas que cada municipalidad debía cumplir, el MEF realizó una clasificación municipal. Esta clasificación fue realizada vinculándola a las políticas territoriales correspondientes. Ver Tabla 1

27 Este bono está en proceso de revisión dado que su asignación llevaba a incrementar la desigualdad entre municipalidades.

28 Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Dirección de Calidad del Gasto Público (2022), Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

En términos de implementación y evaluación, los hitos del mecanismo de las TBD se explican en la Figura 3, utilizando el PI correspondiente al año 2022 como ejemplo.

Figura 3: Línea de Tiempo Implementación de las TBD 2022



Fuente: Elaboración propia basado en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Dirección de Calidad del Gasto Público (2022).

ANÁLISIS DE LAS METAS 3 - RESIDUOS SÓLIDOS Y 5 - AGUA Y SANEAMIENTO

Bajo las prioridades nacionales para el año 2022, el gobierno de Perú destacó problemáticas en el ámbito del agua y saneamiento, las cuales se reflejaron en prioridades para la selección de propuestas por parte del MEF en el año 2022. Las principales problemáticas identificadas por el gobierno de Perú fueron las siguientes:

- **Disposición y reciclaje inadecuados de residuos:** En Perú, la generación anual de residuos sólidos municipales alcanzaba aproximadamente 7,9 millones de toneladas, de las cuales el 76,5% eran potencialmente valorizables, incluyendo residuos orgánicos e inorgánicos. Sin embargo, en el año 2020 se valorizaron solamente 59 mil toneladas de residuos sólidos municipales (aproximadamente el 0,98% de los residuos elegibles), de las cuales 24.000 toneladas eran residuos inorgánicos reciclables y 34.000 toneladas eran residuos orgánicos. Las anteriores cifras se veían agravadas por el crecimiento demográfico, la concentración urbana y el aumento en los patrones de consumo, complicando la gestión adecuada de los residuos sólidos por parte de las municipalidades²⁹.
- **Cobertura limitada y falta de acceso a servicios de agua y saneamiento en áreas rurales:** En las zonas rurales se registraba una cobertura del 77,7% en servicios de agua y del 30,1% en sistemas de saneamiento. Adicionalmente, el acceso a agua segura³⁰ era, y continúa siendo, limitado, con tan solo un 2,6% de la población rural beneficiándose de este servicio³¹. Estos desafíos se deben en parte a la limitada capacidad de gestión de los prestadores de servicios frente a sus responsabilidades. Estos necesitan más recursos y equipos, y tener una mayor coordinación con las Áreas Técnicas Municipales³².

29 Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Ministerio de Ambiente Perú (2022). Guía para el cumplimiento de la Meta 3. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/met/guia_meta3_2022.pdf

30 Se refiere a agua potable que cumple con los estándares de calidad y seguridad para el consumo humano.

31 Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Ministerio de Ambiente Perú (2022). Guía para el cumplimiento de la Meta 5. Disponible en: https://mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/met/guia_meta5_2022.pdf

32 Las Áreas Técnicas Municipales son unidades encargadas de planificar, coordinar y supervisar los servicios de saneamiento en el distrito, promoviendo su desarrollo, sostenibilidad y calidad.

Estas problemáticas conllevaron a que dos de las siete metas seleccionadas para el año 2022 estuvieran relacionadas con este ámbito. Para comprender las actividades incluidas dentro de cada meta que se presentarán a continuación, es necesario primero entender que, para la ejecución del PI, el MEF realizó una categorización municipal. Esta clasificación fue realizada con el fin de asignar acertadamente las metas que cada municipalidad debía cumplir vinculándola a las políticas territoriales correspondientes. La clasificación municipal está descrita en la Tabla 1.

Tabla 1: Clasificación Municipal

Tipos de municipalidades	Jurisdicción	Abreviatura	Número
Municipalidades pertenecientes a ciudades principales	Provincial	Tipo A	74
Municipalidades no pertenecientes a ciudades principales		Tipo B	122
Municipalidades de Lima Metropolitana	Distrital	Tipo C	42
Municipalidades de otras ciudades principales		Tipo D	129
Municipalidades no consideradas ciudades principales con una población urbana de al menos 70%		Tipo E	378
Municipalidades no consideradas ciudades principales con un rango de población urbana entre 35 y 70%		Tipo F	509
Municipalidades no consideradas ciudades principales con menos de 35% de población urbana		Tipo G	620

Fuente: Elaboración propia basado en el Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. Ministerio de Economía y Finanzas, Perú (2018).

Actividades de cada meta

Para las metas 3 y 5, los organismos correspondientes a través de la propuesta acercada al MEF definieron actividades principales a cumplir. Estas actividades están asociadas a indicadores, los cuales permitirán una medición y comparación frente a líneas de base, y serán el fundamento para justificar el cumplimiento de las metas y la correspondiente transferencia por parte del MEF. Las actividades para las metas 3 y 5 se detallan a continuación.

Meta 3: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales

Debido a su naturaleza, la meta 3 aplicó exclusivamente a los grupos de municipalidades mayormente urbanas (Municipalidades Tipo A a Tipo E). La implementación de la meta 3 para el año 2022 consistió en tres actividades principales establecidas por la Dirección General de Gestión de Residuos³³:

- **Actividad 1:** Valorización de residuos sólidos inorgánicos municipales (a desarrollar por las municipalidades tipo A, C y D).
- **Actividad 2:** Valorización de los residuos sólidos orgánicos municipales (a desarrollar por las municipalidades tipo A, B, C, D y E).
- **Actividad 3:** Erradicación y prevención de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos municipales (a desarrollar en las municipalidades tipo A y C).

Actividad 1

La actividad 1 tuvo como objetivo la implementación o ampliación de programas de segregación y recolección selectiva de residuos como papel, cartón, plástico, latas y vidrio por parte de las municipalidades de categorías A, C y D (Municipalidades pertenecientes a ciudades principales y Municipalidades de Lima Metropolitana). El objetivo era reciclar 76.430,35 toneladas en el año 2022, equivalente al 4,67% de los residuos inorgánicos potencialmente aprovechables. Esto permitiría reducir la cantidad de residuos sólidos mal gestionados³⁴ y disminuir la contaminación ambiental en beneficio de la población de los distritos involucrados. Para cumplir con esta meta, se estableció un programa que incluyó la segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos inorgánicos. Durante este proceso se evaluaron los costos y se identificaron los actores involucrados, como por ejemplo asociaciones de recicladores y empresas operadoras.

Además, el programa se enfocó en la sensibilización y capacitación de la población para promover prácticas responsables en la gestión de los residuos sólidos. Con el fin de desempeñar las diferentes actividades de esta meta, tanto las municipalidades como el Ministerio del Ambiente (MINAM) se apoyaron en el Sistema de Información de Gestión de Residuos Sólidos (SIGERSOL). Este sistema se utilizó para monitorear de cerca la evolución de la meta y cumplimiento de las actividades por cada municipalidad. Esta herramienta ha sido de ayuda al MINAM para comprender el estado del sistema, revisar el cumplimiento de los objetivos, y brindar asistencia técnica en caso de ser necesaria.

33 Ministerio del Ambiente Perú, Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (2022), Cuadro de actividades Meta 3.

34 Residuos sólidos que no son adecuadamente manejados, tratados o eliminados, causando impactos negativos en el medio ambiente y la salud pública.

A su vez, también se realizó el registro y empadronamiento de los participantes, lo que facilitó un control adecuado de la gestión. Además, la comercialización de los residuos se realizó a través de asociaciones y empresas autorizadas, las cuales presentaron la documentación correspondiente. Por último, las municipalidades reportaron mensualmente la cantidad de residuos comercializados y sus precios.

Actividad 2

La actividad 2 tuvo como objetivo que todas las municipalidades asignadas a esta meta realizaran una valorización de los residuos sólidos orgánicos municipales, al aprovechar y dar valor a 36.601,93 toneladas de residuos, equivaliendo al 0,83% de la generación total de este tipo de desechos³⁵. Se buscó alcanzar dicho objetivo a través de procesos como el compostaje, el uso de humus³⁶ o la producción de biogás³⁷, con el propósito de reducir la cantidad de residuos sólidos que se disponían de manera inapropiada. El cumplimiento de esta actividad requirió una planificación detallada y cuidadosa. Fue esencial tener en cuenta aspectos como la determinación de costos asociados al proceso de valorización, el registro y el empadronamiento de participantes, la recolección selectiva y valorización de residuos sólidos orgánicos, el registro mensual de toneladas de residuos orgánicos valorizados, y la verificación de las liquidaciones de compra emitidas por los recicladores. Además, se realizaron visitas de campo por parte del MINAM para evaluar el cumplimiento de la actividad.

En el proceso de planificación y determinación de costos asociados a la valorización de residuos sólidos orgánicos, se contó con la participación de empresas operadoras de residuos sólidos para cada municipio. Se identificaron los recursos necesarios, se calcularon los costos directos, indirectos y fijos, y se registraron en el SIGERSOL. Además, se llevaron a cabo acciones preliminares como la adquisición de equipos, implementación de programas de segregación y recolección selectiva, con el apoyo de las empresas operadoras. Por último, se enfatizó la sensibilización y capacitación de la población, promoviendo la participación ciudadana con el objetivo de lograr una adecuada segregación de los residuos sólidos orgánicos.

35 Ministerio de Economía y Finanzas Perú (2022). Guía para el cumplimiento de la Meta 3.

36 Sustancia orgánica descompuesta resultado del proceso de descomposición de materiales orgánicos, utilizada como fertilizante natural para mejorar la calidad del suelo.

37 Gas producido por la descomposición anaeróbica de materia orgánica, utilizado como fuente de energía renovable y como alternativa al uso de combustibles fósiles.

Actividad 3

La actividad 3 tuvo como objetivo la eliminación de los puntos críticos de residuos sólidos³⁸ en espacios urbanos y vías públicas en las municipalidades tipo A y C (Municipalidades pertenecientes a ciudades principales y Municipalidades de Lima Metropolitana), mejorando así la calidad de vida y el ambiente saludable de la población. Para ello, las municipalidades reportaron el estado actual de los puntos críticos recuperados, proporcionando información detallada sobre su ubicación, volumen y tipo de residuos junto con fotografías que evidencian su erradicación o prevención. Se recomendó a las municipalidades planificar actividades de mantenimiento y recuperación de espacios ocupados por puntos críticos, utilizando el presupuesto destinado a la gestión de residuos sólidos. Además, se ejecutaron acciones como recolección de residuos, instalación de carteles disuasivos y desinfección de pisos, y se generó un informe anual que incluyó datos sobre los puntos críticos, acciones complementarias y fotografías de resultados. Las municipalidades también se encargaron de mantener y conservar las áreas donde se erradicaron o previnieron los puntos críticos para garantizar la sostenibilidad de los logros obtenidos.

Meta 5: Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento

La implementación de esta meta para el año 2022 comprendió cuatro actividades principales establecidas por la Unidad Técnica para la mejora de Prestación de los Servicios³⁹. Debido a su enfoque en el saneamiento rural, la meta 5 aplicó exclusivamente para las municipalidades Tipo B, F y G (ciudades provinciales no principales y aquellas con población urbana menor al 70%). A aquellas municipalidades que no estaban en condiciones de cumplir con las actividades debido a su estado actual se les asignó una categorización especial denominada “Casos Especiales”, los cuales serán explicados al final de la presente sección. Para el resto de las municipalidades, todas las actividades que se describen a continuación correspondían por igual.

- **Actividad 1:** Mantenimiento de sistemas de agua potable.
- **Actividad 2:** Mantenimiento de un 20% adicional de sistemas de agua potable.
- **Actividad 3:** Identificación del servicio de alcantarillado sanitario.
- **Actividad 4:** Garantizar la prestación del servicio de agua potable.

38 Áreas identificadas como puntos de acumulación o disposición inapropiada de basura, generando impactos negativos en el medio ambiente y la salud pública.

39 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Perú (2022), Cuadro de actividades Meta 5.

Actividad 1

La actividad 1 tuvo como objetivo mantener la operatividad de sistemas de agua potable mediante el mantenimiento preventivo y/o correctivo. En primer lugar, se crearon usuarios en el Sistema de Diagnóstico sobre Abastecimiento de Agua y Saneamiento en el Ámbito Rural (DATASS), una plataforma desarrollada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) para el registro y monitoreo de los sistemas de agua en las municipalidades. Estos usuarios, pertenecientes a las Áreas Técnicas Municipales, se encargaron de registrar antes de febrero los sistemas de agua que serían intervenidos.

Posteriormente, se designó un operador responsable para visitar los sistemas de agua seleccionados y registrados en el DATASS de cada municipalidad y así identificar los sistemas que requerían intervención. Con esta información se planificó el mantenimiento definiendo las acciones necesarias. El operador designado ejecutó las actividades previamente diseñadas para cada sistema registrado, asegurando la correcta ejecución del plan y garantizando la efectividad de las intervenciones realizadas. En caso de ser necesario realizar acciones de mantenimiento correctivo, se accedió al aplicativo DATASS para actualizar el estado de los sistemas intervenidos. Además, se proporcionó un kit básico de herramientas para las acciones de operación y mantenimiento de los sistemas de agua para garantizar un óptimo desarrollo de las actividades de operación y mantenimiento en cada municipalidad.

Actividad 2

El objetivo de la actividad 2 fue realizar servicios de mantenimiento a un 20% más de sistemas que aquellos intervenidos en la actividad 1, con el objetivo de recuperar y conservar su operatividad. Los lineamientos establecidos para la identificación de operadores, ejecución del mantenimiento y entrega del kit fueron los mismos que se siguieron en la actividad 1. En los casos en que las municipalidades no tuvieran sistemas adicionales para cumplir con el 20% establecido, se solicitó que presentaran 10 registros de monitoreo de cloro residual⁴⁰ por cada sistema de agua seleccionado en la Actividad 4, explicada posteriormente.

Actividad 3

La actividad 3 tuvo como objetivo identificar el tipo y estado del sistema de disposición sanitaria de excretas o alcantarillado sanitario en cada vivienda. Esto permitiría facilitar la provisión del servicio de saneamiento para las familias en áreas rurales mediante intervenciones de mantenimiento. En este proceso, el Área

⁴⁰ La medición regular y sistemática de la concentración de cloro que queda en el agua tratada, con el objetivo de garantizar niveles adecuados de desinfección y asegurar la calidad del agua.

Técnica Municipal usó el aplicativo DATASS para identificar y elaborar un listado de aquellos Centros Poblados⁴¹ con servicio de saneamiento en el ámbito rural. Posteriormente, se seleccionaron los Centros Poblados que cumplieran con un mínimo de 400 viviendas habitadas y registradas en el DATASS. Luego, se llevó a cabo una reunión y coordinación previa con las autoridades comunales para programar las visitas a las viviendas y difundir la actividad entre la población.

Una vez completada la coordinación, se procedió a la verificación vivienda por vivienda en los Centros Poblados seleccionados. En este proceso, el equipo del Área Técnica Municipal, en colaboración con las autoridades locales, se encargó de verificar cada edificación, asignándole un número correlativo y registrando la información en los módulos correspondientes del DATASS. Además, se elaboró un croquis detallado que reflejaba la ubicación y numeración de las viviendas verificadas. Finalmente, el equipo del Área Técnica Municipal registró la información verificada en el aplicativo DATASS, asegurándose de que coincidiera con la información validada en campo. Los formatos físicos utilizados durante la verificación se archivaron para su posterior supervisión y monitoreo, y la ausencia o inconsistencia de estos formatos fue considerada un incumplimiento de la actividad.

Actividad 4

La actividad 4 tuvo como objetivo aumentar el acceso al agua clorada en los hogares del ámbito rural. La finalidad es reducir las enfermedades diarreicas agudas, las parasitosis y la desnutrición crónica infantil, que son las principales causas de enfermedad y mortalidad en la población infantil menor de 5 años en áreas rurales⁴². Para el cumplimiento de esta actividad se llevó a cabo la caracterización del agua utilizada para consumo humano para determinar si cumplía con los parámetros establecidos por el sector salud para su adecuada cloración. Se verificaron los sistemas registrados en el aplicativo DATASS y se seleccionaron aquellos que serían intervenidos. A continuación, se realizó la evaluación de los parámetros físicos, químicos y microbiológicos del agua, y se informaron los resultados a las instituciones responsables de los servicios de salud.

También se brindó apoyo técnico a los operadores del sistema de agua para llevar a cabo la limpieza y desinfección adecuada. El Área Técnica Municipal desplegó asistencia técnica directamente en el campo con el objetivo de fortalecer las capacidades de los operadores y garantizar un proceso eficiente. Se brindó acompañamiento en la limpieza y desinfección del sistema de agua, así como en la calibración del equipo de cloración, asegurando la calidad del agua y el funcionamiento óptimo del sistema. Asimismo, se implementó un monitoreo continuo del cloro residual en los sistemas seleccionados para garantizar la cloración permanente.

41 Áreas geográficas habitadas que se encuentran organizadas y reconocidas como entidades de gobierno local.

42 Ministerio de Economía y Finanzas Perú (2022). Guía para el cumplimiento de la Meta 5.

Cada municipalidad asumió la responsabilidad de garantizar la sostenibilidad de la cloración y las condiciones sanitarias. Para ello, se llevaron a cabo acciones de sensibilización y capacitación a los hogares rurales, se aseguró el suministro constante de cloro y se implementó un registro diario de cloro residual en puntos clave del sistema. Además, se brindó apoyo técnico a la organización comunal para el registro adecuado. Se coordinó también con el personal de las instituciones o empresas públicas, privadas o mixtas, que tienen como objetivo la prestación de servicios de salud, para realizar el monitoreo mensual de los parámetros de cloro residual y se remitieron los informes a través del aplicativo DATASS.

Casos especiales

Como se mencionó anteriormente, para la meta 5 se contemplaron tres casos especiales relacionados con las municipalidades y sus sistemas de agua⁴³. El desempeño esperado para estos casos especiales era el cumplimiento de la totalidad de las actividades asignadas. Los casos especiales fueron los siguientes:

- **Caso Especial 1:** Se consideraron aquellas municipalidades que solo poseían sistemas de agua en estado colapsado o incompleto. Estas municipalidades fueron evaluadas a través de la actividad de Ejecución de Inversión en Saneamiento, y debían realizar la contratación y la ejecución de la inversión necesaria para mejorar el sistema de agua.
- **Caso Especial 2:** Se consideraron las municipalidades que no contaban con sistemas de agua. Estas municipalidades también fueron evaluadas mediante la actividad de Ejecución de Inversión en Saneamiento, e igualmente debían llevar a cabo la contratación y ejecución de la inversión requerida para mejorar el sistema. Adicionalmente, en este caso se requería tener un expediente técnico aprobado.
- **Caso Especial 3:** Se consideraron las municipalidades que tenían sistemas de agua a cargo de una entidad prestadora de servicios. Estas municipalidades fueron calificadas en base a tres actividades específicas: registro y actualización de información, desarrollo de estudio y caracterización de fuentes de agua, y aseguramiento del cumplimiento de la normativa de calidad en relación con el cloro residual en el suministro de agua de los sistemas de abastecimiento.

43 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Perú (2022), Cuadro de actividades Meta 5.

Indicadores y Métricas de Pago

Las métricas de pago se fundamentan en las actividades previamente descritas para cada meta. En las Tablas 2 y 3 se brindan detalles sobre los indicadores específicos de cada actividad, la metodología de verificación y las fechas establecidas para su cumplimiento. La evaluación de cada actividad se realiza mediante un rango de puntaje, en el cual existe una asignación de un puntaje mínimo que determina si cada actividad ha sido cumplida satisfactoriamente.

Meta 3: Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales

Tabla 2: Métricas de pago de la meta 3

Métrica	Indicador	Verificación ⁴⁴	Periodicidad de verificación
Métrica de pago 1: Valorizar los residuos sólidos inorgánicos municipales	Número de toneladas de residuos sólidos inorgánicos municipales valorizados	Registro mensual de la cantidad de toneladas comercializadas por las asociaciones durante los períodos de enero a junio y de julio a diciembre, adjuntando los comprobantes de comercialización	Semestral
Métrica de pago 2: Valorizar los residuos sólidos orgánicos municipales	Número de toneladas de residuos sólidos orgánicos municipales valorizados	Registro de la operatividad y capacidad de la planta de valorización, incluyendo fotografías fechadas y georreferenciadas	Anual
		Registro de la cantidad mensual de toneladas valorizadas, identificando las fuentes de generación durante el período de enero a junio, y posteriormente de julio a diciembre, junto con fotografías fechadas y georreferenciadas	Anual

44 Los registros como parte de verificación de esta meta se realizaron en el aplicativo SIGERSOL, para el seguimiento y evaluación de actividades relacionadas con sus objetivos, incluyendo los del PI.

Métrica	Indicador	Verificación ⁴⁴	Periodicidad de verificación
Métrica de pago 3: Erradicar los puntos críticos y prevenir los puntos críticos potenciales	Número de puntos críticos de residuos sólidos municipales erradicados y número de puntos críticos recuperados de residuos sólidos mantenidos	Registro del estado actual de los puntos críticos recuperados de acumulación de residuos sólidos municipales identificados por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ⁴⁵	Anual
		Registro del estado actual de los puntos críticos o puntos críticos potenciales de residuos sólidos municipales identificados por el OEFA	Anual
		Realizar un registro anual del total de puntos críticos erradicados o puntos críticos potenciales prevenidos	Anual

Fuente: Elaboración propia basado en cuadro de actividades meta 3. Ministerio de Ambiente Perú, Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (2022).

Meta 5: Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación de los servicios de saneamiento

Tabla 3: Métricas de pago de la meta 5

Métrica	Indicador	Verificación	Periodicidad de verificación
Métrica de pago 1: Mantenimiento de sistemas de agua potable	Porcentaje de certificación	Actualización y registro en el aplicativo DATASS al inicio de la intervención, incluyendo fotografías antes y después del mantenimiento.	Anual
	Porcentaje de devengado	Presentación de un acta de ejecución de acciones de mantenimiento	Anual
	Porcentaje de sistemas de agua seleccionados operando en buen estado	Presentación de la ficha del operador y copia de su DNI ⁴⁶ Presentación de un acta de entrega de equipo básico de herramientas	

45 Es una entidad parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, encargada de supervisar y controlar el cumplimiento de normativas ambientales, así como de evaluar los impactos y riesgos ambientales en actividades industriales y extractivas. En este caso, OEFA realizó un inventario de puntos críticos en cada distrito y colaboró con el establecimiento de metas de erradicación de estos puntos para cada municipalidad.

46 Documento Nacional de Identidad.

Métrica	Indicador	Verificación	Periodicidad de verificación
Métrica de pago 2: Mantenimiento del 20% adicional de sistemas de agua potable	Porcentaje de sistemas de agua seleccionados operando en buen estado	Actualización y registro en el aplicativo DATASS al inicio de la intervención, incluyendo fotografías antes y después del mantenimiento Presentación de un acta de ejecución de acciones de mantenimiento Presentación de la ficha del operador y copia de su DNI Presentación de un acta de entrega de equipo básico de herramientas	Anual
Métrica de pago 3: Identificación del servicio de alcantarillado sanitario	Porcentaje de Centros Poblados que cuentan con sistemas de alcantarillado seleccionados, con resultado de la verificación del servicio en las viviendas	Plano, catastro o croquis de la ubicación de las viviendas Registro de la información por edificación en el aplicativo DATASS	Anual
Métrica de pago 4: Garantizar la prestación del servicio de agua potable	Porcentaje de sistemas de agua seleccionados con resultados de caracterización de agua	Acta de limpieza, desinfección y calibración del equipo de cloración (determinación de la dosis recomendada de cloro de acuerdo con la tecnología de cloración utilizada y el caudal) Reportes de cloro residual (6 reportes por sistema seleccionado)	Anual
	Porcentaje de sistemas seleccionados que suministran agua con adecuada concentración de cloro	Cargo del oficio presentado a las instituciones o empresas públicas, privadas o mixtas, que tienen como objetivo la prestación de servicios de salud con los resultados de caracterización del agua Reportes adicionales de cloro residual (3 reportes por sistema seleccionado)	Anual

Fuente: Elaboración propia basado en cuadro de actividades meta 5. Ministerio de Ambiente Perú, Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (2022).

RESULTADOS E IMPACTO DEL PROGRAMA PARA LAS METAS 3 Y 5

La Tabla 4 presenta los fondos totales desembolsados como consecuencia del logro de los objetivos en las siete metas pertenecientes al PI durante el año 2022, abarcando la totalidad de las municipalidades. Asimismo, se detallan los desembolsos asignados de manera específica en función del cumplimiento de las metas 3 y 5. Estos resultados incluyen el bono dirigido a aquellas municipalidades que alcanzaron el cumplimiento total de las metas que les fueron asignadas, el cual se financió con los fondos restantes que habían sido asignados a municipalidades que no cumplieron el 100% de los objetivos.

Tabla 4: Montos asignados y desembolsos alcanzados por el PI en 2022

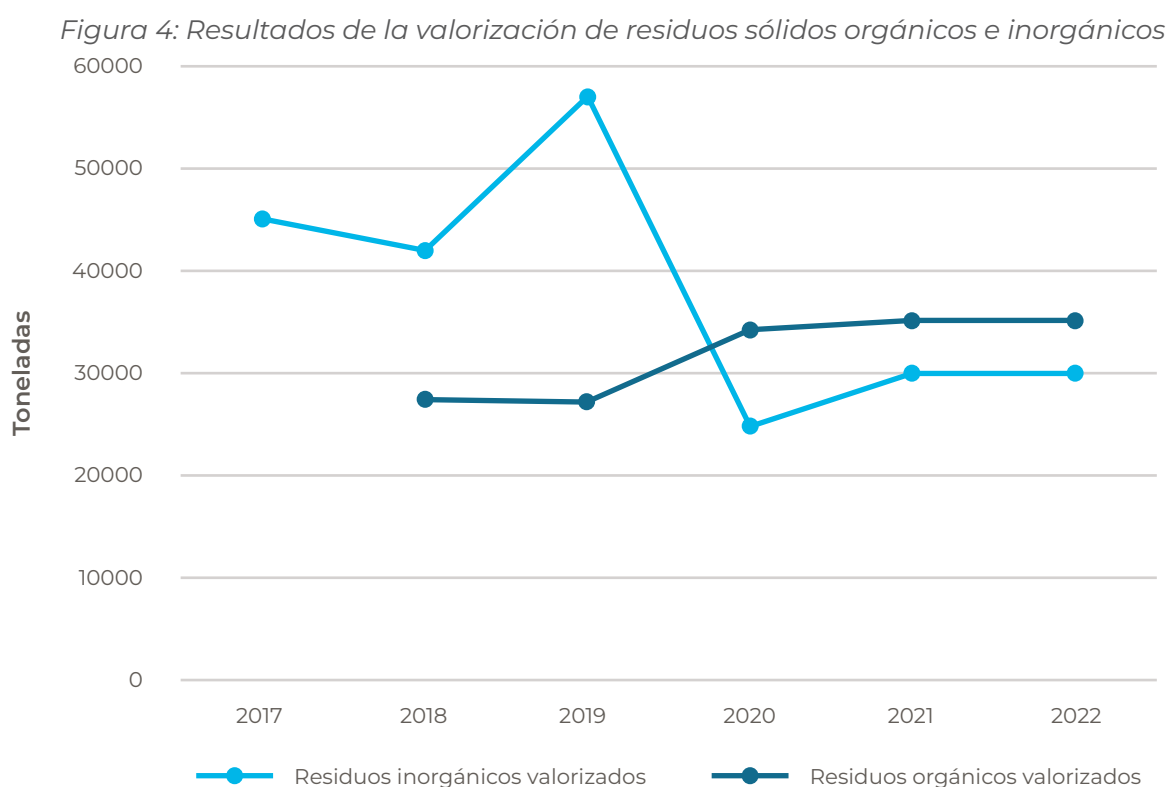
	Total del PI	Meta 3	Meta 5
Total asignado en el 2022 (USD, millones)	173,6	32,4	47,1
Total desembolsado por el cumplimiento de objetivos (USD, millones)	83,6 (48%)	24,3 (75%)	12,3 (26%)
Total desembolsado como bono (USD, millones)	90 (52%)	NA	NA

Fuente: Elaboración propia basado en Asignación Presupuestal 2022. Ministerio de Economía y Finanzas (2022).

Resultados de la meta 3

La participación en el PI ha impulsado la mejora de la gestión y valorización de residuos sólidos. Antes de formar parte del PI, esta temática contaba con lineamientos y objetivos poco claros. Gracias a su incorporación al PI, se han institucionalizado los indicadores establecidos por el Programa Presupuestal 0036 “Gestión Integral de Residuos Sólidos”, que orientan la asignación de presupuestos y desembolsos para este sector, resultando en una mejora constante de los indicadores.

La Figura 4 muestra los resultados año a año de la valorización de residuos inorgánicos y orgánicos desde el 2017 y 2018 respectivamente^{47 48}. Desde entonces, para ambos tipos de residuos se puede observar un crecimiento estable en la cantidad de toneladas valorizadas, con mejores resultados para los residuos inorgánicos. Sin embargo, la valorización anual de residuos muestra una disminución abrupta para el año 2020. Esto se debió a la paralización de actividades relacionadas con este tipo de residuos durante la pandemia de COVID-19 en el 2020. Si bien en los años posteriores se han retomado las actividades, complementadas por una mejora en los hábitos de la población respecto a la valorización de residuos inorgánicos, la leve tendencia positiva postpandemia de los indicadores de esta meta no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de valorización prepandemia⁴⁹.



Fuente: Elaboración propia basado en Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos Meta 3. Ministerio de Ambiente Perú (2022).

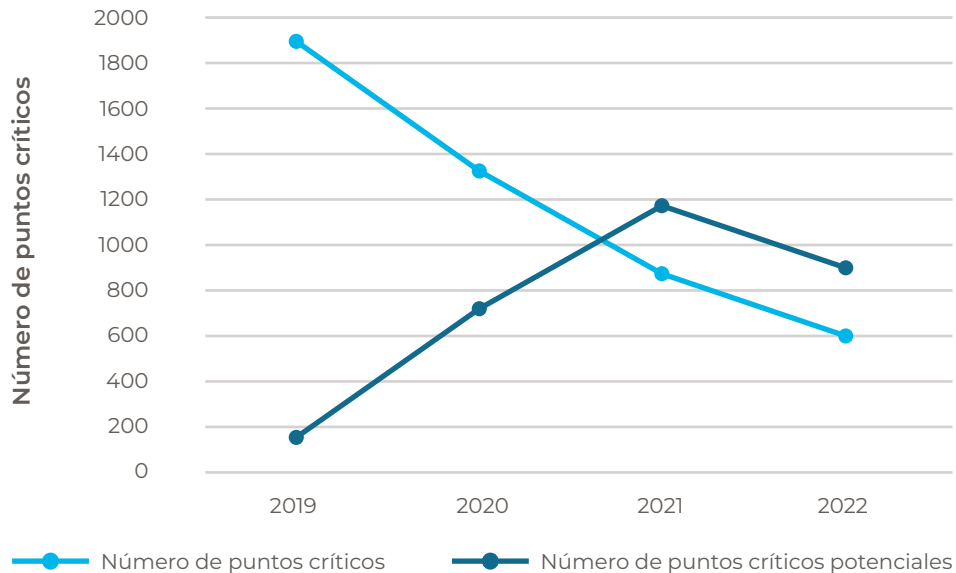
47 La valorización de residuos orgánicos fue introducida a la meta en el año 2018.

48 Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Ministerio de Ambiente Perú (2022), Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos Meta 3.

49 Dirección General de Residuos Sólidos del MINAM. (2023). Comunicación personal en modalidad de entrevista.

Por otra parte, la Figura 5 refleja la evolución en la erradicación y prevención de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos municipales⁵⁰. Por un lado, se puede observar cómo desde el 2019 el número de puntos críticos ha ido decreciendo, evidenciando la efectividad de los esfuerzos realizados por las municipalidades. No obstante, la evaluación del otro indicador –puntos críticos potenciales– se ve afectada debido a un cambio de terminología en la meta entre el año 2021 y 2022. Hasta el 2021, los puntos críticos erradicados pasaban a llamarse puntos críticos potenciales, explicando la congruencia de ambas líneas en la figura hasta ese año. Sin embargo, a partir del año 2022, estos puntos empezaron a llamarse puntos críticos recuperados, explicando el desplome de dicho indicador en la figura y haciendo imposible el análisis de su causalidad y evolución a partir de dicho año.

Figura 5: Resultados de la erradicación y prevención de puntos críticos de acumulación de residuos sólidos municipales

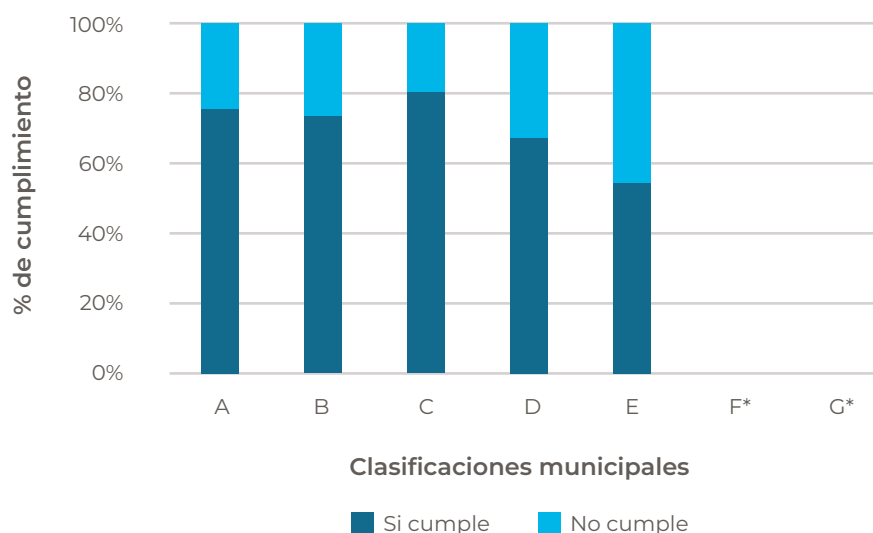


Fuente: Elaboración propia basado en Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos Meta 3. Ministerio de Ambiente Perú (2022).

Con respecto al cumplimiento de la meta 3 para el año 2022, la Figura 6 muestra un alto nivel de cumplimiento por parte de las municipalidades participantes. En promedio, el porcentaje de cumplimiento varió entre un 55% para las municipalidades Tipo E –207 municipalidades cumplieron su meta sobre un total de 378– y un 81% para las municipalidades Tipo C –34 municipalidades que cumplieron sobre un total de 42–.

50 Ministerio de Economía y Finanzas Perú, Ministerio de Ambiente Perú (2022), Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos Meta 3.

Figura 6: Evaluación de cumplimiento de la meta 3 por grupo de clasificación municipal para el 2022



Fuente: Elaboración propia basado en “Resultados finales de la evaluación del cumplimiento de las metas del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal correspondientes al 31 de diciembre del año 2022”. Gobierno del Perú (2022).

Además de los indicadores cuantitativos, los entrevistados han destacado que los requerimientos exigidos por el PI han tenido como consecuencia mejorar la cantidad, calidad, y uso de los datos relacionados con esta meta. Con el transcurso del tiempo, se han recopilado datos a nivel nacional y se ha extendido esta labor a las municipalidades, aprovechando herramientas como SIGERSOL. Las metas establecidas año a año siguen una lógica de progresividad, y el MEF ha ido exigiendo diseños y procesos más técnicos y sofisticados. Esto ha llevado a una evolución en el cumplimiento de los resultados y en cambios positivos respecto de cómo opera el sector.

En paralelo, dentro de los objetivos a largo plazo que el MINAM se ha planteado está asegurar la continuidad e institucionalización de enfoques innovadores y prácticas sin depender del incentivo otorgado por la participación en el PI. Con esta finalidad, se están implementando medidas como el fortalecimiento de la gestión de las municipalidades a través de capacitaciones.

Resultados de la meta 5

La participación del MVCS y de las municipalidades en el PI ha generado transformaciones significativas en el sector. En el pasado, la falta de datos sobre Áreas Técnicas Municipales y sistemas en las municipalidades dificultaba entender la condición en que se encontraban sus servicios.

En la primera fase del PI se realizó un diagnóstico nacional integral de saneamiento, dando lugar a la herramienta Diagnóstico de Agua y Saneamiento a Nivel de Sistemas, DATASS. Esta herramienta nacional brindó información crucial sobre sistemas de agua potable, centros poblados y proveedores de servicios. Además, se formalizaron las Áreas Técnicas Municipales, estableciendo roles y responsabilidades para el manejo de estos servicios⁵¹. En 2017 se incorporaron al DATASS submódulos operativos y capacidades para evaluar en detalle el estado de los sistemas municipales. Esto resultó particularmente útil en áreas rurales, donde un algoritmo preciso calculaba el estado de los sistemas, proporcionando información esencial para decisiones en las municipalidades⁵². Entre el 2018 y el 2019, esta meta se enfocó en el mantenimiento de sistemas de agua y en su categorización, enfatizando aspectos clave como la cloración.

La Figura 7 muestra la evolución del estado de los sistemas de agua, según se registran en el sistema DATASS, siguiendo los criterios establecidos por el Programa Nacional de Saneamiento Rural⁵³. En esta figura se puede apreciar una disminución constante y significativa en los sistemas de agua en estado regular desde 2018 hasta 2020, donde a partir de aquí, las reducciones fueron más moderadas. Por otra parte, se puede observar un aumento constante y significativo en los sistemas de agua en estado bueno desde 2018 hasta 2020, seguido por aumentos más modestos hasta 2022. Estas dos variables se encuentran estrechamente relacionadas, ya que aquellos sistemas en estado regular que reciben el mantenimiento adecuado pasan a categorizarse como sistemas en estado bueno.

Este patrón de estancamiento desde el año 2020 se explica por tres razones principales. En primer lugar, la pandemia de COVID-19 en 2020 resultó en una reducción de los sistemas de agua que podían recibir intervención en las municipalidades debido a la restricción de recursos, personal y capacidad. En segundo lugar, en 2021, el mantenimiento de los sistemas de agua no fue considerado como una actividad prioritaria en la meta, lo que limitó los esfuerzos y recursos que las municipalidades destinan a esta actividad. En tercer lugar, se ha observado que, durante los años electorales, la ejecución de actividades

51 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en Perú. (2023). Comunicación personal en modalidad de entrevista.

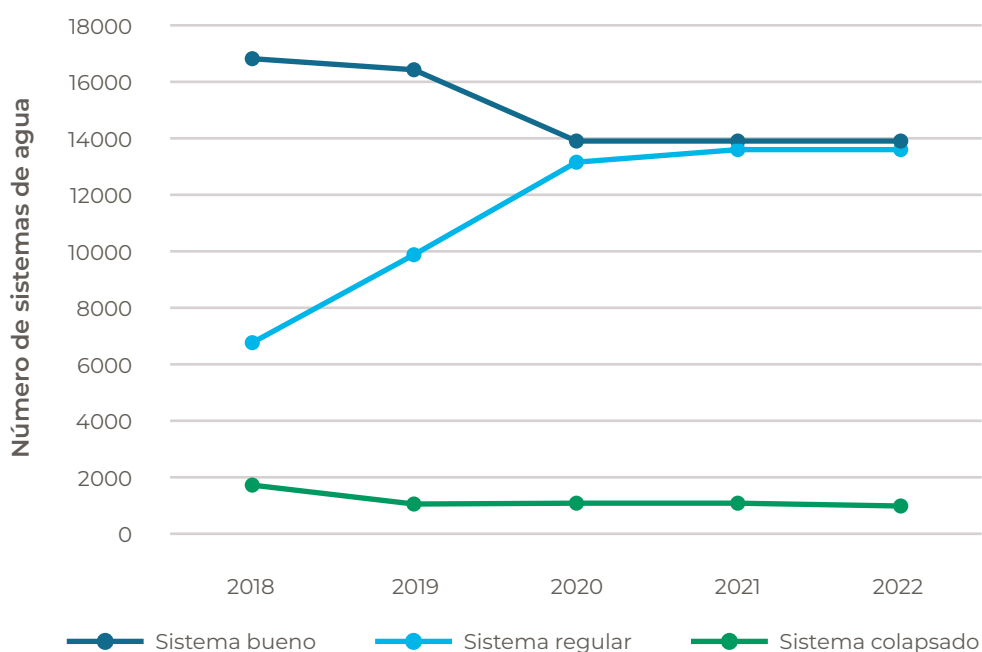
52 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en Perú. (2023). Comunicación personal en modalidad de entrevista.

53 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2022) Programa Nacional de Saneamiento Rural.

disminuye debido a cambios en el presupuesto y en los equipos de trabajo, sumado a que la administración saliente cuenta con menos incentivos a mejorar dichos resultados. Esto llevó a una disminución de los esfuerzos en las actividades de mantenimiento de los sistemas de agua en 2022, año electoral regional y municipal en Perú⁵⁴.

Adicionalmente, en la Figura 7 se observa que la disminución de los sistemas de agua colapsados no es significativa. Esto es debido a que el enfoque de intervención del PI se centró en sistemas en estado bueno o regular que requerían mantenimientos correctivos o preventivos de gastos moderados. Los sistemas de agua colapsados son aquellos que están inoperativos y requieren una mayor intervención, con un mayor presupuesto de inversión que se encuentra por fuera del rubro del PI⁵⁵.

Figura 7: Resultados del estado de los sistemas de agua



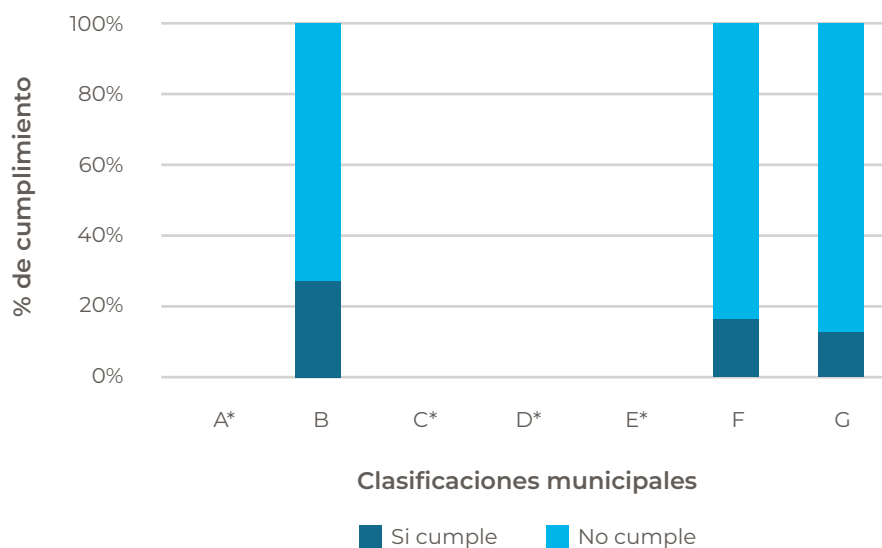
Fuente: Elaboración propia basado en el Reporte del Programa Nacional de Saneamiento Rural para la Meta 5, elaborado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en 2022.

54 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en Perú. (2023). Comunicación personal en modalidad de entrevista.

55 Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en Perú. (2023). Comunicación personal en modalidad de entrevista.

Con respecto al cumplimiento de la meta 5 para el año 2022, la Figura 8 muestra un nivel de cumplimiento por parte de las municipalidades participantes extremadamente bajo, con porcentajes de cumplimiento entre 13% y 27%, siendo el grupo de municipalidades pertenecientes a la categoría B la de mayor cumplimiento (33 sobre 122 municipalidades en total).

Figura 8: Evaluación de cumplimiento de la meta 5 por grupo de clasificación municipal



Fuente: Elaboración propia basado en “Resultados finales de la evaluación del cumplimiento de las metas del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal correspondientes al 31 de diciembre del año 2022”. Gobierno del Perú (2022)⁵⁶.

Como dato complementario, luego de los avances logrados mediante la participación en el PI, en el sector se ha puesto en marcha un diagnóstico a nivel nacional del sistema de excretas. Este proceso tiene como objetivo transformar y mejorar las condiciones existentes, siguiendo el enfoque exitoso previamente aplicado en los sistemas de agua potable. La implementación de esta iniciativa está programada para comenzar en 2024.

56 https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4467962/anexo1_RD008_2023EF5001.pdf?v=1682119221.

LECCIONES APRENDIDAS

La implementación del PI durante una década, y en particular la inclusión de las metas 3 y 5 durante varios años consecutivos, ha permitido a las autoridades del MEF, ministerios y organismos responsables de estas metas, construir una curva de aprendizaje. El análisis de los resultados publicados y en conjunto con discusiones con los actores principales, ha permitido arribar a las siguientes lecciones aprendidas.

- 1. Adoptar un enfoque progresivo con objetivos específicos anuales facilita trazar un camino estratégico hacia una meta mayor. Este enfoque brinda además la flexibilidad necesaria para ajustar los objetivos anuales según las necesidades de la meta.**

La meta 3 ha experimentado avances destacados en la identificación y eliminación de puntos críticos de residuos sólidos. Los resultados para el año 2022 muestran que el nivel de cumplimiento por parte de las municipalidades es relativamente alto, con niveles de cumplimiento entre el 55% y el 80%. Por otra parte, si bien la meta 5 ha demostrado un progreso significativo en el establecimiento de líneas de base y en el diagnóstico y reparación de sistemas de agua a nivel nacional a lo largo de los años, los resultados del año 2022 muestran niveles de cumplimiento bajos, ubicándose en promedio por debajo del 20%.

A pesar de la atenuación de resultados positivos desde el 2020, es importante destacar la permanencia de manera ininterrumpida de ambas metas dentro del PI. Esto evidencia no solo la importancia de las problemáticas a la que responden, sino también que ambas han logrado mantener

su relevancia y han evolucionado en función de los resultados alcanzados.

La experiencia de los ministerios responsables de aplicar a la postulación de metas, y su alineamiento con los objetivos de desarrollo trazados por administraciones pasadas, es sin duda uno de los motivos de la permanencia de dichas metas. Al contar con el incentivo durante varios años, se tiene la oportunidad de incrementar y mejorar las metas de manera progresiva, replanteando los objetivos anualmente con base en los aprendizajes y logros obtenidos en años anteriores. A medida que los logros para cada meta se han ido materializando, los sectores han avanzado en una estrategia que apunta a un objetivo a largo plazo, alineado con los Planes Estratégicos de Desarrollo Nacional.

2. El carácter anual del mecanismo puede limitar su efectividad tanto por la posible discontinuidad en la implementación, como por la limitación de no poder incentivar metas de largo plazo.

A pesar de los beneficios de definir y ajustar metas año a año, la falta de garantía en la participación en el programa al año siguiente podría implicar discontinuidad en la consecución de metas a largo plazo. Si bien los sectores asociados con el cumplimiento de las metas 3 y 5 han experimentado avances considerables, dadas las características del PI, existe la posibilidad de que la participación municipal se interrumpa en años subsiguientes. De sucederse, esto podría eliminar el incentivo para el logro e este tipo de resultados. Algunos ejemplos ya han evidenciado que, ante la falta o demora de desembolso de los incentivos monetarios, algunas

municipalidades han detenido sus trabajos a pesar de los esfuerzos de capacitación y concientización que han acompañado al PI.

Aunque la continuidad de estas metas puntualmente sugiere que la probabilidad de que esto suceda no es alta, es un escenario que puede materializarse dado el proceso de diseño del mecanismo. Adicionalmente, esta estructura impide incentivar objetivos de largo plazo, por lo que la ambición de cada meta, la planeación e inversiones de las municipalidades, se encuentran limitadas a lo que se puede lograr durante cada año.

3. Factores políticos e imponderables como la pandemia de COVID-19 ponen en evidencia ciertas fragilidades.

Durante las entrevistas realizadas se han evidenciado preocupaciones respecto a dos puntos importantes. Por un lado, la alta rotación del personal en las municipalidades y otros actores estatales. Por otro lado, el riesgo de que la ejecución de las actividades esté sometida a vaivenes políticos, como se ha evidenciado para la meta 5, donde en años electorales los esfuerzos por el cumplimiento suelen disminuir. Sumado a esto, los resultados han demostrado que el trabajo del PI se vio altamente afectado por la pandemia del COVID-19.

Mirando hacia el pasado, el impacto positivo del PI en la evaluación y mejora de ambos sistemas –gestión de residuos sólidos y agua y saneamiento rural– es indiscutible. Sin embargo, de cara hacia el futuro, cabe preguntarse si mecanismos como el PI permitirán una mejora considerable de la gestión de los servicios o a partir de ahora facilitarán mejoras puntuales y discretas. Es importante seguir de manera cercana la evolución de la meta 5 en los próximos años, no solo desde el cumplimiento o no de la meta en sí, sino también de las actividades que se decidan incluir.

4. El uso de tecnología para la recolección de datos y seguimiento y verificación de resultados facilita la implementación de programas de alta complejidad a nivel nacional, centralizando información y brindando asistencia en zonas de difícil acceso. Además, fortalece la formulación e implementación de objetivos a largo plazo al permitir la toma de decisiones informadas.

A través de sus requerimientos para la postulación de metas, el MEF ha logrado incentivar el desarrollo y uso de tecnologías para la recolección de datos y seguimiento y verificación de resultados. Durante la implementación de las metas 3 y 5 se ha constatado la importancia de disponer de herramientas digitales como el SIGERSOL y el DATASS. Estas herramientas han sido fundamentales

en estructurar y avanzar las metas a través de la realización de diagnósticos, la centralización de información, el análisis de datos, y la toma de decisiones basadas en datos. También han facilitado la gestión en las municipalidades rurales, proporcionando a los actores responsables las herramientas necesarias para cumplir sus objetivos, incluso en entornos de difícil acceso.

5. Es importante implementar estrategias complementarias a los incentivos monetarios para lograr resultados a mayor escala. El impacto del esquema de incentivos del PI no se limita solo a los resultados de las metas puntuales, también ha conducido a un fortalecimiento de las organizaciones involucradas.

Los incentivos monetarios por el PI han llevado a que las municipalidades logren resultados positivos en áreas clave y a que las organizaciones involucradas desarrollen mayores capacidades para liderar estos procesos. No obstante, el MEF y los ministerios subrayan que el éxito de estas metas se debe también a la combinación de los incentivos monetarios con estrategias complementarias de los sectores, tales como asistencia técnica para las municipalidades (ej. talleres para fortalecer sus capacidades de gestión) y la capacitación del personal. Asimismo, el desarrollo e implementación de sistemas de recolección y manejo de datos también han ayudado al logro de resultados positivos.

Más aún, la participación en el PI ha dado lugar a transformaciones en los sectores vinculados con las metas 3 y 5. Los ministerios involucrados reportan haber desarrollado un mejor enfoque en resultados y una mayor coordinación para su logro dentro de sus equipos. Además, han creado e implementado sistemas de gestión de información más avanzados, generando un impacto positivo en su operación. Esto es fruto de la orientación a resultados del PI y de la evolución de requerimientos del MEF hacia los sectores interesados en proponer metas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El Programa de Incentivos fue creado con el objetivo de mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público en las municipalidades al vincular el financiamiento al logro de resultados alineados con los objetivos nacionales. Para comprender el análisis llevado a cabo para las metas 3 y 5 del PI, su éxito y los desafíos actuales y venideros, es necesario comprender algunos aspectos importantes.

El Programa de Incentivos es el resultado de la evolución de dos programas existentes hace más de una década. Desde ese entonces, el MEF como organismo responsable, se ha encargado de sofisticar los lineamientos y metodologías utilizadas en todas las etapas del proceso, desde la selección de metas, hasta su evaluación y seguimiento. Esto ha permitido, luego de años de metas que buscaban una evaluación de los sectores, obtener metas más técnicas, específicas y de carácter integral, enfocadas en cerrar brechas de servicio. Esta evolución ha permitido metas sólidas con actividades e indicadores fácilmente medibles y contrastables con líneas de base existentes.

En caso de querer replicar este tipo de programas, otros países de la región deberían considerar la evolución tanto del programa como de las metas para evitar el establecimiento de metas inaccesibles en etapas prematuras que frustren el objetivo final. Idealmente, primero debería buscarse el establecimiento de indicadores que

resulten en una línea de base sólida y fácilmente medible, para luego evolucionar de forma progresiva hacia el cierre de brechas.

Con respecto a las metas 3 y 5 en particular, su éxito inicial se debe a distintas causas. Por un lado, la permanencia de estas metas dentro del Programa de Inversión durante más de 5 años consecutivos ha permitido que los objetivos sean progresivos. Además, los organismos y ministerios responsables han demostrado proactividad en la incorporación de tecnologías que facilitarán el monitoreo de los datos y el seguimiento de los resultados, así como también en la implementación de actividades complementarias que apuntalen las acciones en caso del cese del incentivo monetario proveniente del PI. Este tipo de programas, ya sea dentro del sector público o con actores privados, no debe enfocarse solamente en el incentivo monetario. La capacitación del personal involucrado, programas de concientización a la población y la inclusión de tecnologías para facilitar el monitoreo y evaluación, han demostrado ser igualmente importantes que la estructuración de pagos para el éxito del programa.

Por otro lado, cabe destacar también algunos aspectos donde el PI tiene margen de mejora y que son interesantes de involucrar en la discusión hacia el futuro, tanto de este programa como de otros que intenten replicarlo. Si bien el PI ha tenido un

impacto positivo en la mejora de los servicios de manejo de residuos sólidos y saneamiento rural, los resultados actuales, principalmente de la meta 5, evidencian una clara problemática a resolver. Para esta meta en particular, cabe preguntarse si mecanismos de incentivos como el PI permitirán el salto de gestión necesario frente al presente estancamiento o si es necesario buscar otro tipo de políticas públicas que generen el cambio necesario.

Otro aspecto por mejorar de cara hacia el futuro dentro del PI y de programas similares es la incorporación de aspectos de género en las metas. Con respecto a ambas metas analizadas, ninguna establece cuestiones de género. Si bien en el DATASS y el SIGERSOL existen campos de datos respecto de la participación de la mujer en ambos sectores, los campos de información se encuentran vacíos. De cara hacia el futuro, se recomienda recopilar datos de la situación actual de las mujeres en ambos sectores, priorizar actividades dentro del PI,

y de manera más amplia y a futuro, utilizar la información para la definición de políticas dentro del sector que se alineen con políticas nacionales, como la Política Nacional de Igualdad de Género de Perú.

El caso del Programa de Incentivos de Perú es sumamente interesante no solo por los actores involucrados –este tipo de programas no suelen darse en el sector público en la región– sino por las varias lecciones aprendidas y de éxito que deja para los países que buscan mejorar la eficiencia de sus servicios de agua y saneamiento en un contexto de escaso financiamiento. El modelo ha demostrado ser exitoso, logrando importantes avances en la mejora de los servicios de residuos sólidos y agua y saneamiento en un período relativamente breve. Si bien existen aspectos a mejorar, los resultados dan a entender que el mecanismo de Transferencias Basadas en Desempeño tiene el potencial de ser una herramienta útil en la mejora de la eficiencia en la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

