

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



**La (no) coordinación en el proceso de Implementación de políticas de saneamiento:
El caso del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 en la Provincia del Santa en el
periodo 2011-2014**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno

Autora:

SHEILA MABEL LEGENDRE SALAZAR

Asesor:

FRANK RENATO CASA SULCA

Jurado:

STEPHANIE ROSSEAU

CHRISTIAN MAURICIO ALVÁN SILVA

Lima – Perú

2017

RESUMEN

La presente investigación aborda la (no) coordinación que se presenta en la implementación de políticas de saneamiento, producto del análisis del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 aplicado en la Provincia del Santa. El estudio formuló como objetivo general: Analizar los problemas de coordinación entre las instituciones involucradas en la implementación de las políticas de saneamiento en la Provincia del Santa en el periodo 2011-2014. Se planteó como hipótesis: La normativa en materia de saneamiento es emitida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento y la Dirección Nacional de Saneamiento. Sin embargo, los operadores de la norma, como son: la Municipalidad Provincial del Santa, la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, y la EPS SEDACHIMBOTE, están involucradas directamente en el cumplimiento de los planes emitidos por el MVCS. De la revisión de información, puedo sostener que la falta de coordinación en este tipo de política se produjo por diversos factores tales como priorización de planes individuales en base a sus necesidades, capacidades técnicas no comprometidas a la solución de problemas existentes, falta de proyectos mancomunados, presupuestos participativos incorrectos, incumplimiento de procesos formales, coordinación interrumpida por autonomía de acción de cada institución, desinterés de las agencias públicas, autonomía de poder debilitada, falta de capacidad estatal.

Esta tesis se encuentra dividida en 4 capítulos. El primero comprende el Marco teórico y el estado de cuestión. En el segundo capítulo se analizaron las políticas de saneamiento en la Provincia del Santa: Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, la regulación, participación de instituciones, planes y presupuesto. El tercer capítulo toca la Coordinación en la Implementación de la Política de Saneamiento, actores, relaciones interinstitucionales, mecanismos implementados y proyectos priorizados. El cuarto capítulo describe las causas y consecuencias de la falta de coordinación.

Palabras claves: coordinación, políticas, implementación, saneamiento.

ABSTRACT

The present investigation addresses the (non) coordination that presents in the implementation of sanitation policies, product of the analysis of the National Plan of Sanitation 2006-2015 applied in the Province of Santa. The study formulated as a general objective: Analyze the problems of coordination between the institutions involved in the implementation of sanitation policies in the Province of Santa in the period 2011-2014. It was proposed as a hypothesis: The regulations on sanitation are issued by the Ministry of Housing, Construction and Sanitation, through the Vice Ministry of Construction and Sanitation and the National Sanitation Department. However, the operators of the standard, such as: the Provincial Municipality of Santa, the District Municipality of Nuevo Chimbote, and the EPS SEDACHIMBOTE, are directly involved in complying with the plans issued by the MVCS.

From the review of information, I can argue that the lack of coordination in this type of policy was produced by various factors such as prioritization of individual plans based on their needs, technical capabilities not committed to solving existing problems, lack of joint projects , incorrect participatory budgets, non-compliance with formal processes, interrupted coordination due to autonomy of action of each institution, lack of interest of public agencies, weakened autonomy of power, lack of state capacity.

This thesis is divided into 4 chapters. The first comprises the theoretical framework and the state of the question. In the second chapter, sanitation policies were analyzed in the Santa Province: National Sanitation Plan 2006-2015, regulation, participation of institutions, plans and budget. The third chapter deals with the Coordination in the Implementation of the Sanitation Policy, actors, inter-institutional relations, implemented mechanisms and prioritized projects. The fourth chapter describes the causes and consequences of the lack of coordination.

Keywords: coordination, policies, implementation, sanitation.



AGRADECIMIENTO:

En primer lugar a Jesucristo por ser mi soporte constante; a mis padres, hermanas por su apoyo constante y a mi asesor Frank Casas por el excelente asesoramiento recibido durante el desarrollo de mi investigación.



DEDICATORIA:

A mi motor eterno, Larissa y Nicolás.

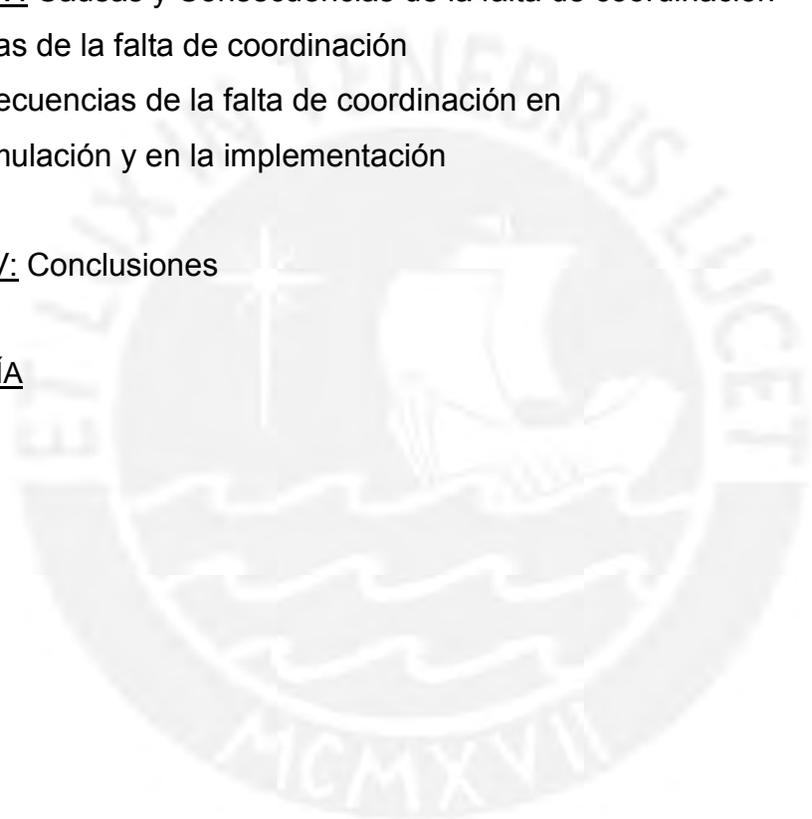
A mis padres y hermanas.

A mi esposo Luis.

INDICE

| | |
|---|------|
| <u>CARÁTULA</u> | i |
| <u>RESUMEN</u> | ii |
| <u>ABSTRACT</u> | iii |
| <u>AGRADECIMIENTO</u> | iv |
| <u>DEDICATORIA</u> | v |
| <u>ÍNDICE</u> | vi |
| <u>LISTA DE CUADROS</u> | viii |
| <u>LISTA DE FIGURAS</u> | ix |
| <u>INTRODUCCIÓN</u> | 1 |
| | |
| <u>CAPITULO I:</u> | 5 |
| 1.1. Marco Teórico: | |
| Políticas Públicas, Coordinación e Implementación | |
| A. Problema Público, Políticas Públicas, Agua y Saneamiento | 6 |
| B. Coordinación e Implementación | 16 |
| C. Problemas por falta de coordinación | 23 |
| 1.2 Políticas Públicas de agua y Saneamiento: El Estado de la Cuestión | 25 |
| A. El agua y saneamiento como política pública | 25 |
| B. Actores y administración de políticas | 29 |
| C. Problemas y desafíos para la gestión de los servicios públicos urbanos | 31 |
| | |
| <u>CAPITULO II: Políticas de Saneamiento en la Provincia del Santa:</u> | |
| Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 | 35 |
| 2.1. El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 | 35 |
| 2.2. Regulación para la Implementación de una Política de Saneamiento | 39 |
| 2.3. Participación de las instituciones | 44 |
| 2.4. Planes Institucionales | 50 |
| 2.5. Presupuesto para el desarrollo de la Política | 53 |

| | |
|---|-----|
| <u>CAPITULO III</u> : La Coordinación en la Implementación de la Política de Saneamiento. | 58 |
| 3.1. Actores que intervienen en el proceso | 59 |
| 3.2 Relaciones interinstitucionales | 74 |
| 3.3. Mecanismos implementados para la coordinación | 78 |
| 3.4. Proyectos priorizados y Programas presupuestales | 82 |
| | |
| <u>CAPITULO IV</u> : Causas y Consecuencias de la falta de coordinación | 88 |
| 4.1. Causas de la falta de coordinación | 88 |
| 4.2. Consecuencias de la falta de coordinación en la formulación y en la implementación | 92 |
| | |
| <u>CAPITULO V</u> : Conclusiones | 97 |
| | |
| <u>BIBLIOGRAFÍA</u> | 101 |



INDICE DE CUADROS

| | |
|--|----|
| CUADRO N°01: Instituciones Relacionadas con el Sector Saneamiento y sus Roles | 47 |
| CUADRO N°02: Inversión saneamiento en ámbito urbano MPS | 53 |
| CUADRO N°03: Inversión saneamiento en ámbito urbano MDNCH | 55 |
| CUADRO N°04: Inversión Operación y Mantenimiento EPS SEDACHIMBOTE | 56 |
| CUADRO N°05: Proyectos Priorizados en Presupuesto Participativo – Municipalidad Provincial del Santa | 83 |
| CUADRO N°06: Proyectos ejecutados en materia Saneamiento – Municipalidad Provincial del Santa | 84 |
| CUADRO N°07: Proyectos priorizados en materia saneamiento – Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote | 85 |
| CUADRO N°08: Proyectos Ejecutados en Materia Saneamiento – Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote | 86 |

INDICE DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRAFICO N°01: Las Políticas Públicas como Proceso Decisional Complejo | 08 |
| GRAFICO N°02: Ciclo de Políticas Públicas | 10 |
| GRAFICO N°03: Fases de Implementación de la Política | 40 |
| GRAFICO N°04: Fases para el Desarrollo del Presupuesto Participativo | 41 |
| GRAFICO N°05: Fases de Implementación de la Política | 43 |
| GRAFICO N°06: Instituciones que participan en el Subsector Saneamiento | 45 |
| GRAFICO N°07: Esquema Institucional para el Ministerio de Vivienda, la Agencia Reguladora, los Gobiernos y la EPS en el sub sector saneamiento | 49 |
| GRAFICO N°08: Inversión saneamiento en ámbito urbano MPS | 54 |
| GRAFICO N°09: Inversión saneamiento en ámbito urbano MDNCH | 55 |
| GRAFICO N°10: Inversión Operación y Mantenimiento EPS SEDACHIMBOTE | 57 |
| GRÁFICO N°11: Estructura Orgánica de la Municipalidad Provincial del Santa | 60 |
| Gráfico N°12: Organigrama de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote | 66 |
| Gráfico N°13: Organigrama de la EPS SEDACHIMBOTE | 71 |
| Gráfico N°14: Acciones Colectivas entre Instituciones | 75 |
| Gráfico N°15: Fases que no se ejecutaron en Presupuesto Participativo | 79 |
| Gráfico N°16: Fases que no se ejecutaron en Presupuesto Participativo | 81 |



INTRODUCCIÓN

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ente rector del Estado en los servicios de Saneamiento, a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento y de la Dirección Nacional de Saneamiento, formulan, aprueba, ejecuta y supervisa la aplicación de las políticas de alcance nacional en materia de saneamiento. El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, fue elaborado por el MVCS y contiene los objetivos, estrategias, políticas para el desarrollo del sector saneamiento. Este plan, considera como Objetivo Central: *“Contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad y la sostenibilidad de los sistemas y el mejoramiento de servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y disposición de excretas en concordancia con el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y las políticas Décimo Tercera y Vigésimo Primera trazadas en el Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente con la meta 10 del Objetivo 7 que propone reducir, al 2015, la mitad del porcentaje de personas que carecen de acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento”*.

Si bien este Plan consideró sólo una inversión de envergadura en la zona de estudio en el periodo 2006-2008 para el mejoramiento de los servicios de agua potable y desagüe en Chimbote y Nuevo Chimbote, no consideró dentro de su estructura posibles inversiones para la zona. En el caso específico de la Provincia del Santa, los gobiernos locales y la EPS tienen participación directa en el cumplimiento de este plan. Sin embargo, existe un vacío en esta norma, ya que es de aplicación pero no del conocimiento de los actores involucrados en el cumplimiento de la política.

El sector saneamiento se ha visto últimamente afectado por la disminución de horas en la continuidad del servicio y por la explosiva expansión demográfica que ha sufrido el distrito de Nuevo Chimbote en su extremo Norte-Sur. A esto, se suma el desinterés por parte de la Municipalidad Provincial del Santa de

tomar acciones inmediatas a fin de evitar invasiones en zonas donde se proyectan estructuras para futuras ampliaciones del servicio de agua. Pero como esto, “no es de conocimiento formal” de esta entidad, ya que la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote al igual que la EPS no han comunicado de sus futuras acciones que comprenden el accionar de estas 3 agencias. A esto, es lo que llamamos falta de coordinación interinstitucional, la cual se debe a muchas causas. Por lo pronto, este estudio pretende responder a la interrogante: ¿Cuáles son los problemas de coordinación entre las instituciones involucradas en la implementación de las políticas de saneamiento en la Provincia del Santa en el periodo 2011-2014?, para lo cual se desarrollarán 3 preguntas específicas:

1. ¿Qué medidas viene adoptando los gobiernos locales y la EPS para implementar políticas de Saneamiento en la Provincia del Santa?
2. ¿Cómo se relacionan los actores que participan en la implementación de las políticas de saneamiento en la Provincia del Santa?
3. ¿Cuáles son las causas y consecuencias de la falta de coordinación entre las instituciones para la implementación de políticas de saneamiento en la Provincia del Santa?

Por tal motivo, se planteó la siguiente hipótesis: “La normativa en materia de saneamiento es emitida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento y la Dirección Nacional de Saneamiento. Sin embargo, los operadores de la norma, como son: la Municipalidad Provincial del Santa, la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote¹, y la EPS SEDACHIMBOTE, están involucradas directamente en el cumplimiento de los planes emitidos por el MVCS”.

¹ Entidad que debe desarrollar y regular actividades y servicios en materia de saneamiento, entre otros; tal y como lo establece la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización - marzo 2002.

La metodología de desarrollo para la presente tesis obedece a un enfoque cualitativo, la misma que se ha basado en el análisis de la información histórica de las intervenciones estatales de los gobiernos locales y la EPS para el logro de políticas integrales, planes de acción realizados entre ellos, intereses comunes y particulares. Esta información fue conocida a través de entrevistas realizadas a gerentes, funcionarios y ex funcionarios de las 3 entidades, los cuales dieron a conocer sus conocimientos técnicos y opiniones respecto al tema materia de estudio. Se realizaron un total de 23 entrevistas semiestructuradas, las cuales se efectuaron contando con el consentimiento informado de estos. Sin embargo; por contener la entrevista el requerimiento de información privada de la entidad, fue necesario brindar a los gerentes y funcionarios, información detallada de lo que comprende la presente investigación, explicando que la información brindada tendrá fines netamente académicos.

Las 3 agencias brindaron información necesaria para la elaboración del presente estudio, datos referentes a la priorización de sus proyectos, inversiones, fuentes de financiamiento. Otra parte de la información fue obtenida de fuentes bibliográficas, una de las principales fuentes consultadas fue Evaluación de Políticas de Saneamiento en el Perú². Por último, la información complementaria fue extraída de la web, de los portales del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Economía y Finanzas, SUNASS, Transparencia, OSCE.

El presente estudio comprende el desarrollo de 4 capítulos: el primero está referido al Marco Teórico y el Estado de Cuestión. El segundo capítulo describe el Plan Nacional de Saneamiento, la regulación para la implementación de la política, la participación de las instituciones, los planes institucionales y el presupuesto para el desarrollo de la política. El tercer capítulo describe los actores que intervienen en el proceso, las relaciones interinstitucionales, los proyectos

² Evaluation of Peru's National Sanitation Policies

priorizados; por último, el cuarto capítulo que abarca las causas y las consecuencias de la falta de coordinación en la formulación y en la implementación.

Por último quiero agradecer la colaboración de los funcionarios de las 3 instituciones. De manera especial agradecer a mi asesor, Frank Casas Sulca, que motivó con sus conocimientos mi panorama académico.



CAPITULO I:

1.1 Marco Teórico: Políticas Públicas, Implementación y Coordinación

A. Problema Público, Políticas Públicas, Agua y Saneamiento

A.1. Problema Público

“Nosotros hablamos de un problema público sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político”
(SUBIRATS, Joan y otros: 2008)

Diariamente en nuestra sociedad existen diversos problemas, los mismos que el Estado no puede resolver en su totalidad, y tampoco lo debe hacer, ya que muchos de ellos no están necesariamente relacionados exactamente a un problema público.

De esta manera, Subirats nos dice: “Las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público”. Definitivamente, el simple hecho de la existencia de un problema público va a despertar interés en las autoridades, las cuales van a orientar sus acciones hacia la búsqueda de una solución, que puede ser inmediata o a largo plazo, dependiendo del interés que despierte.

Los problemas públicos se presentan como situaciones particulares que afectan a grupos sociales específicos, en las que resalta la manifestación retórica de la situación problemática por parte de algún conjunto de actores o grupos de interés, y en el que se pueden visualizar una variedad de interpretaciones, actitudes ciudadanas, rutinas

burocráticas, presupuestos, mandatos legales, etcétera. (BARDACH, 2001: 15-16)

Para el autor Wayne Parson (2007), “la génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema”. Si partimos de esta premisa, estaremos dando un primer paso para en el ciclo de la política pública, el cual inicia con la Agendación.

La solución de un problema público implicará su delimitación, con la finalidad de identificar el fofo o grupo que padece los efectos que pueda generar este problema.

Estructurar el problema de forma es el gran reto del analista de políticas públicas, ya que la solución exitosa de un problema público depende de encontrar la respuesta correcta al problema correcto³

Eugene Bardach (2001: 17-23) proporciona algunas recomendaciones a tomar en cuenta para estructurar un problema público:

- 1) El analista debe pensar en excesos y deficiencias.
- 2) Se debe cuantificar hasta donde sea posible
- 3) La definición debe ser evaluativa
- 4) Las condiciones que causan un problema público son también un problema.
- 5) Los analistas deben recomendar a los tomadores de decisiones aprovechar todas las oportunidades para mejorar la acción pública.
- 6) El analista no debe caer en la trampa de definir las soluciones dentro del problema público.

³ “El éxito en la solución de los problemas requiere encontrar la solución correcta al problema correcto. Nosotros fallamos continuamente tanto porque tratamos de solucionar el problema equivocado, como porque tenemos la solución equivocada al problema correcto.” Russell L. Ackoff, *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems* (1974). Tomado de “Los Problemas Públicos: Naturaleza y Estructuración”, Alex Ricardo Caldera Ortega (2005)

A.2 La Relación entre la política y las políticas públicas:

“Toda Política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable”
(SUBIRATS, Joan y otros, 2008)

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (LAHERA, 2004). Por tanto, una política puede representar desde el punto de vista político, la búsqueda de implantar políticas públicas sobre determinados temas, o su influencia en ellas. De esta manera, la tarea de los gobiernos parte de un diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. No obstante el juego político supera muchas veces el lado normativo de cómo se debe gestionar una política pública.

La ciencia política ha sido el seno de este debate. Se entiende hoy que las políticas públicas son procesos complejos de decisión, con actores múltiples; una red compleja de fuerzas que conducen a la autoridad a la toma de decisiones⁴. Se trata, por tanto, de decisiones adoptadas con la fuerza de la autoridad pública, y destinadas a generar resultados valiosos⁵ para el ciudadano y la comunidad.

En suma, no son políticas públicas ni las leyes, ni los planes, ni las directivas, ni las actas de acuerdos, ni los presupuestos. Estos son sólo

⁴ Cfr. Lindblom, Charles E. El proceso de elaboración de políticas públicas. Madrid: MAP, 1991, pp.12

⁵ Vid. Moore, op.cit.

instrumentos en los que se expresan las políticas públicas, vale decir, las decisiones del poder institucionalizado, del Estado que gobierna en sus diferentes niveles. Dado que es un proceso complejo y de actores múltiples, esta noción de políticas públicas tampoco niega la participación ciudadana, por el contrario, la reconoce expresamente junto a los grupos de interés, expertos, técnicos, organizaciones sociales, iglesias, emprendedores de política⁶, entre otros.

En el gráfico siguiente podemos apreciar la complejidad del proceso decisional en las políticas públicas:

GRAFICO N°01⁷



La interpretación de este gráfico, parte del hecho que ante cualquier necesidad social, se genera una oportunidad para la formulación de

⁶ Subirats, Joan. "El Análisis de las políticas públicas". Gaceta Sanitaria, 1991.

⁷ Juan Carlos Cortázar y Michael Barzelay, usadas en sus presentaciones sobre nueva gestión pública. The London School of Economics and Political Science.

políticas públicas, y, por ende, esta situación permitirá la diversidad de opiniones y un proceso de decisión para la definición de problemas, alternativas y diseño e implementación de programas.

Así, el proceso de formulación de políticas públicas incluye la agendación, el diseño, la implementación y la evaluación. El gráfico No. 4 da cuenta de esta perspectiva metodológica en la que la descomposición racional no debe entenderse como real⁸.

Este enfoque en las políticas públicas nos permite quebrar la vieja discusión de cuál ejerce influencia sobre la otra, la política o las políticas públicas. Porque ambas terminan siendo las dos caras de la misma moneda. Y, también, quiebra esta irreal disociación entre decisiones técnicas y políticas. Las políticas públicas vistas como procesos, repolitizan el debate sobre su formulación y no son sólo el resultado de interacciones técnicas y racionales. Por tanto, su análisis ya no se centra sólo en los resultados, no termina en una mera evaluación de la relación medios-fines; sino que se focaliza en las prácticas decisionales, es decir, en los procesos y argumentaciones que conducen a que dicha decisión sea tomada⁹. Lo ha expresado bien el Informe del BID resumiendo esta visión como “la política de las políticas públicas”¹⁰, desde un enfoque institucionalista.

La política pública como proceso decisional representa el conjunto de decisiones y acciones que las autoridades tomen como parte de su decisión pública. Para Carlos Alza (2012), la decisión pública se convierte en un proceso decisional que debe contener tres características:

⁸ Carlos Alza Barco, “Conflictividad en el Perú: Una Lectura desde las Políticas Públicas”. Pp.9

⁹ Cfr. Majone, Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de políticas. México: FCE, 1997. Fuente: <https://carlosalzarbarco.files.wordpress.com/2009/08/conflictividad-en-el-perc3ba-carlos-alza.pdf>. Consultado el 25 de Agosto de 2015.

¹⁰ Cfr. Stein, Ernesto (Coord.). La política de las políticas pública. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington, D.C.: BID, 2006. 314 p.

- ✓ **Implica acciones.** El producto del proceso decisional no es un discurso político, sino que es una acción, una decisión o un conjunto de decisiones.
- ✓ **Usa el poder del Estado.** La autoridad gubernamental toma decisiones. Esto permite que estas sean exigibles, surgiendo derechos y obligaciones.
- ✓ **Genera valor público.** Esto se debe a que su racionalidad es cubrir alguna necesidad, satisfacer determinados intereses o resolver problemas que el ciudadano considere valiosos.

Para efectos de nuestro estudio, tenemos el ciclo de políticas públicas¹¹

GRAFICO N°02



Fuente: Diseño y evaluación de Políticas Públicas. Carlos Alza Barco.

Como se puede visualizar en el gráfico anterior, este ciclo comprende dos fases, la pre-decisional y la fase decisional. En la primera fase se encuentra la agendación, y en la segunda fase encontramos el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas

¹¹ Elaborado por Carlos Alza Barco, sobre la base de Lindblom, Charles

A.3 Enfoque de la Política Pública

i) Enfoque de Derechos

“El enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado”
(Abramovich, 2006).

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. También lo mira como una guía amplia acerca de: la forma de llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional(Abramovich, 2006).

El párrafo anterior nos visualiza un horizonte esperanzador, ya que por medio de este enfoque los ciudadanos ya no pedirán favores a las autoridades a cambio de la prestación de un servicio de necesidad básica, sino que este será exigido como un derecho adquirido desde el nacimiento del ciudadano.

Es así que, el enfoque de derechos permite la transformación de la práctica del desarrollo de uno focalizado en la identificación y satisfacción de necesidades a otro en el que las personas reconocen y reclaman derechos recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero que excede el mero mecanismo judicial o la

espera sempiterna de recursos presupuestales (Sophia Gruskin, Michael A. Grodin, George J. Annas, Stephen P. Marks (eds.), 2005).

Para nuestro estudio este enfoque desempeña un rol importante en la equidad e igualdad de los derechos de un ciudadano. Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo (Yamin, 2002: 5).

ii) Enfoque NEO INSTITUCIONAL

Para Farfán (2007), este enfoque es capaz de responder las preguntas básicas que están detrás de toda política social: ¿Cuáles son las funciones de las instituciones?, ¿por qué persisten y a quienes benefician?, ¿de qué manera condicionan las preferencias y las lecciones de los actores?, ¿cuáles son los factores que influyen y determinan la creación y el cambio institucional y de qué manera?.

En este enfoque se ha formulado el significado de institución. Así el autor Peter A. Hall, señala:

“[...] los procedimientos formales e informales, las rutinas, las normas y las convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la sociedad política o economía política. Desde esta perspectiva, las instituciones van desde las reglas de un orden constitucional o los procedimientos ordinarios de la burocracia, hasta las convenciones que gobiernan el comportamiento sindical o las relaciones banca-empresa. En general, el institucionalismo histórico asocia las instituciones con las reglas o convenciones promulgadas por la organización formal” (1998:17).

En cuanto a la definición de los actores sociales, es menester diferenciar a los individuos o a los grupos de la sociedad en relación con el Estado y sus representantes. Los primeros interactúan o intercambian entre sí, en condiciones de igualdad, sobre la base de preferencias o valores que les conducen a la búsqueda de su interés individual o grupal; en cambio, los representantes del Estado lo hacen a partir de una autoridad legal, constituida por medio de diversos procedimientos que no siempre se asemejan al mercado, y que goza de facultades y atribuciones suficientes para imponer una decisión sobre el conjunto de la sociedad. (FARFAN, 2007)

Ayala Espino (2004), nos dice que: “El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación [...] El Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas del juego a los individuos [...] Pero el Estado también es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político”¹².

Esa organización que llamamos Estado tiene, por lo tanto, la capacidad de diseñar y crear instituciones de diversa índole que funcionan precisamente como “reglas del juego” (Ayala Espino, 2004:42).

¹² “El papel del Estado es peculiar porque establece las estructuras de incentivos que afrontan los agentes privados en sus relaciones, ordenando o prohibiendo algunas acciones por medio de la ley, cambiando los precios relativos por la vía del sistema tributario, facilitando las transacciones e imponiendo la participación” (Przeworski, 2000:270). Tomado del Nuevo Institucionalismo Histórico y las políticas sociales. Farfán, 2007

Así también, el mismo autor nos dice: “El Estado juega un papel decisivo para inducir a los individuos a participar en acciones colectivas como un árbitro o tercera fuerza que fija, vigila y, en última instancia, obliga coercitivamente al cumplimiento de las reglas, indispensables para un juego cooperativo [...]” (Ayala Espino, 2004:46).

Está claro que las acciones que adopten las autoridades es fundamental en el juego de la política. Muchos de los ciudadanos pueden verse tentados a acatar acuerdos, decisiones direccionadas por parte del Estado y sus representantes.

A.4 Agua y Saneamiento

“El agua y el saneamiento son uno de los principales motores de la salud pública. Suelo referirme a ellos como «Salud 101», lo que significa que en cuanto se pueda garantizar el acceso al agua salubre y a instalaciones sanitarias adecuadas para todos, independientemente de la diferencia de sus condiciones de vida, se habrá ganado una importante batalla contra todo tipo de enfermedades”¹³
Dr. LEE Jong-wook, Director General,
Organización Mundial de la Salud.

El agua es un elemento esencial para la vida humana, para la salud básica y para la supervivencia, así como para la producción de alimentos y para las actividades económicas. Con frecuencia, en los debates internacionales se ha señalado que el reconocimiento del agua como derecho humano podría constituir el paso más importante para abordar el desafío de brindar a la población el elemento más básico de la vida. (CIES, 2005).

¹³ http://www.who.int/water_sanitation_health/facts2004/es/. Consultado el 25 de Agosto de 2015

El derecho humano al agua otorga derecho a todos a contar con agua suficiente, a precio asequible, físicamente accesible, segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos.
CDESC, artículos 11 y 12 del PIDESC

El Informe Defensorial No. 94, “Ciudadanos sin Agua: análisis de un derecho vulnerado”, recoge de la doctrina y los instrumentos internacionales que el Perú ha suscrito la idea del derecho al agua como derecho humano. En este aspecto, tres son los temas a rescatar de manera inicial¹⁴:

- a. La visión integral de los derechos humanos y su fuerza persuasiva.
- b. El reconocimiento del derecho al agua como derecho constitucional implícito.
- c. La naturaleza operativa del contenido del derecho al agua.

De la misma manera, en nuestro país, el saneamiento se encuentra regulado por las siguientes leyes y disposiciones:

- ✓ Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley N° 26338.
- ✓ Decreto Supremo N° 09-95-PRES, Reglamento de la Ley General de Servicios de Saneamiento y sus modificatorias.
- ✓ Texto Único Ordenado de la Ley General de Servicios de Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2005-VIVIENDA.
- ✓ Ley Orgánica que modifica la organización y funciones de los ministerios. Crea el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ley N° 27779.

¹⁴ EL DERECHO HUMANO AL AGUA: El enfoque de derechos aplicado a los servicios públicos. Carlos Alza Barco

- ✓ Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ley N° 27792.
- ✓ Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA.
- ✓ Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, Ley N° 27293.
- ✓ Decreto Supremo N° 157-2002-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública. - Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783.
- ✓ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias, Ley N° 27867.
- ✓ Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972. - Ley de Creación de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Decreto Ley N° 25965.
- ✓ Reglamento General de Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, Decreto Supremo N° 017-2001-PCM.
- ✓ Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

B. Coordinación e Implementación

B.1 Coordinación en la implementación de las políticas públicas

“La coordinación puede hacer la diferencia entre una buena ejecución, y una pobre o mala ejecución” (*Dictionary of Sports and Exercise, 1991*)¹⁵

Para Repetto (2005), “La coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor

¹⁵ Tomado de “La coordinación en las políticas públicas”- María Cristina Peñaloza-CEPAL

supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto”.

Siguiendo la misma idea, “La coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades, o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común. Si el cuerpo necesita moverse (objetivo), los músculos, en un proceso automático, se armonizan de forma que se produce el movimiento (unión de voluntades individuales). En el caso de las políticas públicas, la coordinación es una capacidad en el funcionamiento de las instituciones públicas” (Peñaloza, 2006).

En la actualidad muchas de las políticas se han visto estancadas por la falta de coordinación entre actores e instituciones, si bien es cierto, esta desempeña un factor importante en la capacidad que desempeñen las instituciones, generando su buen manejo, una buena capacidad estatal. Las instituciones en definitiva aportan promueven escenarios de coordinación, ya que estos movidos por una u otra razón, en la cual necesariamente participen diversidad de actores.

Una clave para hacer cumplir los acuerdos a los que se pueda arribar en los espacios de coordinación (incluyendo los reconocimientos mutuos entre los involucrados y la fijación de prioridades), es tener parámetros claros sobre los aspectos sustantivos respecto a los cuales los actores deciden ponerse de acuerdo¹⁶. En esta búsqueda de resultados son vitales tanto los instrumentos y procesos de evaluación

¹⁶ Repetto, Fabián, 2005

como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos que infundan una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos, por ejemplo en materia social (Garnier, 2000). Esta necesidad de promover incentivos conduce de lleno a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación prointegralidad. Al referirse a la temática, Axelrod señala: “Una norma existe en una determinada situación social en la medida en que los individuos actúan usualmente de una cierta manera y frecuentemente son castigados cuando se ve que no actúan de esa manera” (2004:66)¹⁷ .

La coordinación es una herramienta necesaria para intercambiar ideas, acciones y mecanismos que lleva a la solución de un determinado tema. Para la autora Martínez, Nogueira (2010) “es necesario coordinar porque los actores, dada su inserción en esquemas de división del trabajo, son diferentes, tanto al interior de las organizaciones como entre ellas y las otras instituciones o actores involucrados.

¹⁷ La obra de Axelrod (1984, 2004) concentra la atención en un aspecto cercano pero no exactamente igual a la coordinación: la cooperación. Algunos colegas, en especial Jacint Jordana (comunicación personal), han sugerido que este trabajo debiese poner más el acento en los temas de cooperación que en los de coordinación. Esto, en tanto la “cooperación” representaría a la vez un acto y una actitud favorable por parte de los involucrados para alcanzar ciertos objetivos, mientras que la “coordinación” implicaría una connotación más técnica. No avanzaré en esta ocasión en la línea de esta sugerencia, al entender que la mirada que presento sobre la lógica de acción política da cuenta de actores no interesados per se en aunar esfuerzos, intereses y recursos, razón por la cual la cuestión de la actitud es entendida aquí como una actitud en principio egoísta y no favorable a sumar esfuerzos, que sólo habría de transformarse dadas ciertas reglas de juego de coordinación pro-integralidad. Obviamente, no es un tema agotado, sino un camino sinuoso por los vericuetos de la teoría. Tomado de “LA DIMENSIÓN POLITICA LA DIMENSIÓN POLITICA DE LA COORDINACIÓN DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS SOCIALES: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA Y ALGUNAS REFERENCIAS PRÁCTICAS EN AMERICA LATINA” – REPETTO, 2005.

Desde el punto de vista del diseño de organizaciones, la creación de valor interpela a dos mecanismos fundamentales y complementarios¹⁸.

- ✓ **Especialización.** La división del trabajo permite aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos.
- ✓ **Integración.** Los aportes especializados deben articularse para generar un producto o servicio final, valioso para el usuario.

B.2 Implementación de las políticas públicas

La implementación “se caracteriza por la adaptación del programa de la política pública a las situaciones concretas a las que se deberá enfrentarse (producción de outputs).
(Subirats et ál., 2008).

La implementación es la etapa del proceso de políticas que se encuentra entre la decisión de la intervención a seguir y los resultados de las políticas públicas. En esta etapa, se desarrollan las acciones, intervienen diversos actores se ejecutan los recursos asignados, se aplican los instrumentos diseñados y se desarrolla aquello que ha sido previsto en la definición de la política. Para Meny y Thoening (1992), la implementación es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”.

¹⁸ “Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales” – Reppeto-CIPPEC -UNICEF

i) El análisis de la Implementación

Por su parte, Subirats et. Ál (2008) argumenta que lo importante del análisis de la etapa de implementación de las políticas públicas es identificar y operacionalizar los mecanismos que explican cómo las acciones de una política se transforman en resultados.

El análisis de la implementación es una práctica reciente. Se empezó a darle atención debido a que los resultados no eran los esperados y las fallas apuntaban a cómo se habían ejecutado las políticas. Tradicionalmente, se asumía que luego de que se diseñaba una política pública, ella era puesta en práctica como una estructura organizada. Jerárquica y centralizada, cuyo comportamiento estaba dirigido a satisfacer el interés general, con neutralidad política y profesionalismo. De esta forma, el control institucional y jerárquico bastaría para asegurar que las instrucciones y la política se cumplan (Meny y Thoening 1992).

El proceso clave en la etapa de implementación es la operacionalización de los objetivos de la política pública en metas y estas, a su vez, en acciones. En este proceso, existe una mediación técnica, y, muchas veces política. Haciendo referencia a Birkland (2010), y tomando definiciones claras acerca de las metas que deberían alcanzarse, o de los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de estas metas.

En esta etapa, el análisis debe tener en cuenta los posibles intereses públicos que pueden distorsionar las metas planteadas. El aparato público no está libre de responder a intereses particulares que, finalmente, tienen un poder importante en la definición de las metas y la forma en que operacionalizan los objetivos de las políticas públicas. (Paredes, 2013).

Charles Lindblom (2000), en sus famosos artículos acerca de la “ciencia de salir del paso”, señala que habría un permanente acomodo de los ejecutores a las circunstancias que se van dando. Los ejecutores deben estar permanentemente sorteando dificultades para encaminarse hacia los objetivos.

Por estas razones varios proponen que, para analizar la implementación de políticas públicas, se debe realizar el camino inverso; partir desde el impacto producido, analizar las interacciones entre las agencias y sus usuarios, estudiar la decisión que implementa la intervención, hasta llegar al diseño de la política pública. Un área importante de este tipo de análisis es el referido a los conflictos que surgen en la implementación, a la capacidad que tendrán los funcionarios para frustrar o neutralizar los esfuerzos de las autoridades por alcanzar las metas asignadas a la política pública. Meny y Thoenig (1992) agregan que “la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos”. Ocurre con cierta frecuencia que una política es concebida y moldeada sin prestar atención a la manera en que los actores sociales son capaces de soltarla; o neutralizarla en consecuencia, numerosas políticas terminan naufragando en interminables cadenas de ajustes y oposiciones. (Paredes, 2013)

La implementación de toda política pública genera resultados y cambia, en cierto grado, la situación existente. Los efectos e impactos de una política pública pueden ser los esperados, pero también pueden lograr mucho menos de lo que se prevería o, incluso, producir un efecto no deseado. Las políticas públicas son exitosas cuando alcanzan sus objetivos; pueden no alcanzarlas por

las siguientes razones: su formulación es inadecuada, es insuficiente en recursos o desde el punto de vista que el problema fue abordado, el comportamiento de los actores relevantes no fue correctamente identificado, hubo cambios en las circunstancias que dieron origen a la política, etc, (Paredes, 2013).

Existen muchas formas de analizar los efectos esperados de una política. De manera general, hay dos tipos de análisis de evaluación que son fundamentales entender: la evaluación de los resultados y la de impacto, que no son lo mismo. Los resultados son las metas cuantificables que han sido logradas por la política. Generalmente, se evalúa si las metas en número fueron alcanzadas (cuantitativo) o las razones por las que no lo hicieron (cualitativo). Este último tipo de análisis se refiere a lo que falló en la etapa de implementación. Los impactos, por otro lado, apunta a los efectos más permanentes y amplios que se derivan de la implementación de la política pública. La clave, en este análisis, es saber cómo los cambios encontrados son consecuencia de la implementación de nuestra política pública y no de otros factores. (Paredes, 2013)

Adopto la definición de Meny y Thoening(1992), la cual nos dice: la implementación es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. En este caso, el Programa de acción es el Plan Nacional de Saneamiento y el problema es el acceso a servicios de agua y saneamiento en el distrito de Nuevo Chimbote.

C. Problemas por falta de coordinación

La ausencia de procesos de coordinación de política pública (cuando son requeridos) genera al menos dos escenarios negativos en lo que respecta a provisión de bienes y servicios por parte del Estado (Licha, 2006)

Licha (2006), refiere los escenarios negativos que se generan por falta de coordinación, los cuales son:

- ✓ **Desarticulación-fragmentación:** cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.
- ✓ **Tecnocratización-despolitización:** la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado.

Además, la falta de coordinación:

- ✓ Reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas.
- ✓ Incrementa los costos operativos.
- ✓ No facilita un uso eficiente de los fondos públicos.

- ✓ Debilita el sentido de pertenencia al ámbito público.

El autor Repetto (2012), nos dice que el Estado no es monolítico, sino heterogéneo; sin embargo, hay dos factores que atentan contra una real comprensión de la dimensión política de la coordinación

- ✓ Las organizaciones estatales son homogéneas en los criterios, mandatos y valores que poseen sus diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades.
- ✓ El ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro, secretario o director, por ejemplo) es condición suficiente para que esa organización redireccione su accionar hacia las nuevas prioridades fijadas por el líder político coyuntural.

Para Repetto, existen otros factores que también son relevantes, entre ellos tenemos:

- ✓ Es necesario reconocer los intereses particulares, de fracción o de partido que suele tener cada integrante de los equipos involucrados.
- ✓ Es importante atender a las diversas concepciones ideológicas que tienen esas personas y sus equipos, esto repercutirá en la forma de problematizar los temas sociales y en las soluciones que se propongan para enfrentarlos.
- ✓ Se deben tener en cuenta los efectos políticos de las simpatías o antipatías personales: son factores clave para fomentar confianza o generar compartimentos estancos.
- ✓ Es fundamental entender las asimetrías de poder entre los integrantes de esos equipos, aun bajo la apariencia de tener la misma responsabilidad por ocupar cargos similares. Por ejemplo,

el líder de gobierno confía más en algunos miembros de su equipo que en otros; esas personas suelen manejar más presupuesto (o tienen mayores posibilidades para asignarlo) y, por lo general, cuentan con el respaldo de grupos de interés con un alto poder de veto.

1.2 Políticas Públicas de Saneamiento: El Estado de la Cuestión

Existen una serie de investigaciones sobre políticas de agua y saneamiento, pero en una minoría en nuestro país. En el caso específico del análisis del Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, no se ha encontrado ningún documento sobre el tema en particular. Debido a ello estoy planteando la investigación: La (no) coordinación en el proceso de Implementación de políticas de saneamiento: El caso del Plan Nacional de Saneamiento 2006 – 2015 en la Provincia del Santa en el periodo 2011-2014. Desde este panorama, la observación será más amplia y variada. Para el presente estado de cuestión presento un resumen de las principales investigaciones y estudios realizados en torno a políticas de agua y saneamiento. Por tal motivo, he considerado aquellos que desde mi óptica se aproximan a la realidad del estudio en particular.

A. El agua y saneamiento como política pública

i. En Latinoamérica

El Derecho internacional al derecho al agua está protegido como parte de muchos otros derechos humanos. Es más, el comité que monitorea el acatamiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) enumera explícitamente las obligaciones de los Estados Parte con respecto al derecho al agua. El Gobierno del Perú forma parte del PIDESC e interviene en una serie de otros instrumentos regionales e internacionales relacionados con el suministro y la distribución del agua. Más

aún, instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como terceros Estados que juegan un papel esencial en las políticas de desarrollo del Perú, también tienen obligaciones respecto al suministro del agua. Así también, el acceso al agua debe realizarse sobre una base de no discriminación; es decir, sin distinción de raza, grupo étnico, género, lengua, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, recursos económicos, etcétera. (Cárdenas Nora; Makovski Pedro; Rodríguez Enrique; Vargas Lita; Vargas Rosana; Cordero Marisol, 2005).

Los servicios públicos urbanos tienen gran relevancia para la gobernabilidad urbana, tanto en su aspecto de desempeño (los servicios básicos y administrativos) como de representatividad (los servicios sociales, aunque éstos también inciden en la primera faceta) (Harpham y Boateng, 1997), y en lo que más nos interesa, los servicios descansan hoy muy notablemente en una compleja trama de vínculos público-privados.

En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, el papel del Estado en la economía en general y en el uso del agua y la provisión de servicios públicos relacionados con el agua en particular, ha cambiado radicalmente desde la recesión de la década de 1980. El objetivo a reducir y reorientar el gasto público en una medida de contexto de austeridad fiscal, particularmente con respecto a las inversiones de capital y aumento de eficiencia y en la prestación de servicios públicos. Uno de los principales resultados de estas reformas ha sido que, con la década de los años ochenta, las funciones del Estado han comenzado a cambiar de uso del agua directa, construcción y operación de obras y prestación directa de servicios públicos servicios, la regulación, control y promoción de actividades por parte de terceros, ya sea autónoma, entidades públicas, gobiernos locales o sector privado. (Andrei Jouravlev, 2004)¹⁹

¹⁹ Tomado de CEPAL, 1992

Es obvio que en instituciones políticas es fundamental, la libre y competitiva elección y la separación de poderes, ya que tienen una importante influencia en el acceso a servicios de agua y saneamiento. No sólo influyen directamente en la formulación de políticas públicas y así al acceso a los servicios de agua y saneamiento, también trabajan vía Factores de gobernabilidad en inversiones, en activos de agua potable y en el profesionalismo del Reglamento, que en su influencia de vuelta al acceso a estos servicios (Vorgelegt von; Matthias Krause; aus Tübingen 2007).

La oportunidad de adoptar un buen enfoque global público de un acceso adecuado al agua y saneamiento es todo un proceso de cambio. Esto debe basarse en un enfoque holístico de acceso adecuado al agua y saneamiento, a través de liderazgo, gestión de estrategias e innovación. La demanda global de todo se puede resolver, para luego entregarse el bien público. Esto en el interés público global (David C. Tipping, 2006).

ii) En Perú

La frustración por parte de los estados al brindar el acceso universal al servicio del agua, genera malestar significativo tanto en la Provincia del Santa como en el Perú. Y sin embargo, a pesar que los gobiernos recién le están prestando la atención debida a la necesidad de reformar políticas que logren un mayor alcance y eficacia de los servicios básicos a la ciudadanía.

Son varias las políticas para el acceso a servicios básico como son el agua y saneamiento, todas ellas teniendo en cuenta la realidad de cada ciudad. Así, nuestro país carece de un sistema de rendición de cuentas que incluya una estructura regulatoria de funcionamiento con poder para controlar eficazmente a los proveedores de agua, así como para ofrecer una solución

a las víctimas en los casos de violación de su derecho. Por lo tanto, se debe adecuar el marco normativo e institucional para garantizar una gestión más eficiente y un cumplimiento progresivo del derecho al agua, ya que actualmente se ofrece un régimen de monitoreo y vigilancia fragmentada e ineficiente (Cárdenas Nora; Makovski Pedro; Rodríguez Enrique; Vargas Lita; Vargas Rosana; Cordero Marisol, 2005).

Los mandatos constitucionales con implicaciones para las políticas de subsector de saneamiento son el derecho a la salud, la descentralización y los servicios públicos, tres elementos que definen la orientación deseada de las políticas, estrategias y planificación de las diversas tasas activas en los subsectores institucionales. La cuestión de las normas técnicas presenta un vacío grande en el Perú. Normas actualmente vigentes datan de la década de 1940, años sesenta y setenta, proporcionando evidencia que una de las funciones fundamentales en la gestión del subsector de saneamiento, es decir, en la función normativa, es extremadamente precaria. El proceso de descentralización ha establecido un nuevo orden en la estructura y organización del estado y un nuevo marco jurídico dentro del cual la Ley General de Administración de servicios de saneamiento (LGS), que constituye el marco jurídico para el subsector de saneamiento, ahora está obsoleto. Es decir, muchas de sus normas son incompatibles con las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica que rigen las municipalidades y los Gobiernos regionales. (Dan Edwards; Jennifer Davis and Eugenio Bellido; collaborator Ruddy Noriega 2004)

Es evidente que el saneamiento es una de las estrategias para la implementación de la política de salud del gobierno; por lo tanto, su transformación es una prioridad para el orden del subsector saneamiento para ayudar en el cumplimiento de los objetivos de salud del gobierno. Además, en lo que respecta a la aplicación de esta política, las estrategias para el sector de la salud y el sector de la vivienda debe ser desarrollado y

compartido en orden a crear las intervenciones sostenibles y eficientes. Las tres principales estrategias para mejorar el acceso a servicios de saneamiento para las familias pobres incluyen ofrecer opciones técnicas de bajo costo; bajar la carga financiera de costos iniciales a través de programas de crédito de subsidios; y mantener servicios asequibles mediante la aplicación de estructuras de tasas subsidiadas. (Dan Edwards; Jennifer Davis and Eugenio Bellido; collaborator Ruddy Noriega 2004).

B. Actores y administración de políticas para acceso al servicio de agua y saneamiento

Una combinación de diversos factores, incluyendo cambios en la función social de la ciencia, complejidad e incertidumbre, contribuyó a la aparición del público en general como un actor importante en la gestión del agua. En este contexto, algunos autores incluso sugirieron que "la percepción muy bien puede convertirse en más importante que la realidad, especialmente cuando se trata de la calidad del agua potable" (Sheat, 1992: 3).

Mientras que hasta principios de los noventa estándares de calidad fueron ampliamente aceptados como una especie de criterio científico (Fawell Miller, 1992), ahora se nota cada vez más que "el juicio de seguridad o lo que es un nivel aceptable de riesgo en particular es una cuestión en la que la sociedad como un todo tiene un papel que jugar"(WHO, 2004), y que "las normas deben basarse en la protección de la salud humana y aceptabilidad del consumidor(IWA, 2004).

Entre los actores involucrados en la administración de las políticas para el acceso a servicios de agua y saneamiento encontramos a:

- ✓ El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, ente rector del Estado en los asuntos referentes a los servicios de saneamiento, a través del Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) y de la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS); las Direcciones Regionales de Vivienda, Construcción y Saneamiento y la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, (SUNASS), en su calidad de Ente Regulador.

Otras entidades e instituciones del sistema que cumplen funciones relacionadas con el sector y que permiten el cumplimiento de sus metas son:

- ✓ MEF: Dirección Nacional de Endeudamiento Público, Dirección Nacional de Presupuesto Público y FONAFE.
- ✓ SUNASS
- ✓ MINSA: Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).
- ✓ Gobiernos Regionales
- ✓ Gobiernos Locales
- ✓ EPS(Empresas prestadoras de servicios)

Además de las Entidades antes mencionadas, tenemos a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, ente Regulador del Sector, cuyas funciones son supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar y resolver controversias y reclamos de los usuarios de acuerdo con los alcances y limitaciones establecidas en la ley. Este organismo se financia con el 1% de la facturación de las EPS. SUNASS es un organismo descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Asimismo, el Ministerio de Salud (MINSA), a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y la Dirección Ejecutiva de Saneamiento Básico (DESAB), entidades que ejercen funciones en los aspectos sanitarios de la calidad del agua para consumo humano y la protección del ambiente para la salud. (DECRETO SUPREMO N° 007-2006-VIVIENDA, 2006).

C. Problemas y desafíos para la gestión de los servicios públicos urbanos

i. Los desafíos en materia de prestación de servicios en Latinoamérica

En el plano de las realidades concretas y ante nuevas situaciones, los desafíos para la gestión local son enormes. A las acumulaciones del déficit, aún atenuadas, en acceso, calidad y cobertura, se suman problemas de todo tipo: cuestiones de desigualdad e integración social, inercias e ineficacias institucionales, insuficiencias de financiamiento, interacciones variadas y complejas con agentes privados, problemas tecnológicos y debilidades de la participación ciudadana (Antúnez y Galilea, 2002).

Las debilidades de la participación se vinculan a problemas que también afectan a los esquemas de desarrollo local: falta de tradiciones locales, dificultades en la articulación de movimientos y organizaciones locales, y necesidad no siempre satisfecha de actividades y circuitos informales (Sagredo, 2002). Para enfrentar las ineficacias institucionales, los métodos incluyen la descentralización si es factible por el tipo de servicio y la escala de las responsabilidades de gestión operativa a unidades individuales; la creación de un método de gestión que no se opone al tradicional del servicio público en cuanto a conciencia de costos; la gestión por resultados, que demanda inexorablemente la medición del desempeño; la competencia entre proveedores, cuando ello es factible tanto para obras como servicios; el aseguramiento de la transparencia con responsabilidad última ante los usuarios, que deben ser tratados como ciudadanos clientes antes que como meros clientes; una efectiva focalización de los programas para los pobres, además de las mejoras de gestión generales para el desarrollo de la capacidad institucional. Las

cuestiones tecnológicas se relacionan con numerosas opciones disponibles no siempre tomadas en cuenta (generación eléctrica en pequeña escala con técnicas convencionales y no convencionales, suministro de agua por medio de diversos métodos de menor costo, comunicaciones mediante teléfonos celulares prepagos o cabinas comunitarias privadas o públicas y muchísimas otras), pero no deben omitir las cuestiones de operación y mantenimiento. Cuando el gobierno local está involucrado de modo más directo en la producción del servicio, como ha ocurrido en numerosos casos, las cuestiones esenciales pueden asociarse en general con problemas de financiamiento, modernización, escala, operación y mantenimiento. Existen diversas opciones accesibles: arreglos innovadores o mixtos de financiamiento; diversas formas asociativas con actores públicos y privados, incluyendo organizaciones sociales; técnicas novedosas, como la de los observadores entrenados, esenciales para lograr mínimas evaluaciones de desempeño y que en algunos casos son casi la única opción (Ricardo Jordán; Daniela Simioni 2003)

ii. Políticas Nacionales que afectan el subsector saneamiento en el Perú

Tal vez uno de los más importantes vacíos en el marco de la política de los servicios de saneamiento en el Perú implica la institucionalidad y el apoyo financiero necesario para la operación y mantenimiento sostenible de la infraestructura instalada. Aunque el MVCS admite la construcción de saneamiento en instalaciones urbanas y áreas rurales, no proporciona financiación o técnicas asistenciales para operaciones y mantenimiento²⁰.

²⁰ Dan Edwards; Jennifer Davis and Eugenio Bellido, 2004

Para los autores, Dan Edwards; Jennifer Davis and Eugenio Bellido (2004), el Ministerio de Vivienda responde a la percepción de los problemas definidos como:

- ✓ La ausencia de una política en este subsector, principalmente en lo relativo a las finanzas, ha llevado al estado a financiar las inversiones en el subsector sin el beneficio de la técnica, económica o criterios sociales (unos 6 millones de habitantes están sin servicio de agua potable y 11 millones carecen de letrinas o servicio de alcantarillado), debido a que las EPSs se encuentran en una situación financiera desesperada.
- ✓ Bajos niveles de cobertura de los servicios que impacten en la población más pobre del país.
- ✓ Mala calidad de prestación de servicios, poniendo la salud de la población en riesgo.
- ✓ Bajo nivel de sostenibilidad de sistemas construidos.
- ✓ El tamaño de los mercados de los que son responsables las EPSs impide una adecuada gestión; además, hace imposible aprovechar las economías de escala para lograr la viabilidad financiera.
- ✓ En la categoría de proveedor comercial, 93 de las EPSs son afectados por problemas de continuidad en la prestación del servicio de agua.
- ✓ La continuidad del servicio es de 16 horas diarias. 34% por ciento tienen una continuidad de menos de 12 horas de servicio, mientras que 45% tienen entre 12 y 20 horas y menos de 21% 20 horas.
- ✓ Hasta el momento en que el país mejore la medición de la producción (macromedición) y los niveles de consumo (micromedición), cualquier referencia ilimitada de agua será cuestionable.

Los papeles de los diversos actores institucionales envueltos en el subsector son, para la mayor parte, complementario, particularmente esos (ONG, etc.) jugaron un papel en las áreas de asistencia de capacitación y asesoría (donde la participación es intensiva). Las habilidades del sector son incompatibles con las autoridades con una visión compartida y los vínculos institucionales para la aplicación conjunta, acciones coordinadas o compartidas son mínimas. Habilidades no hacen falta, lo que está ausente es la institucionalidad y el acoplamiento por mejorar la eficiencia de actividades del subsector. El subsector está en necesidad urgente de un nuevo marco jurídico (una tarea que se convierte en un desafío para el MVCS como organismo), así las políticas y su aplicación será compatible con el proceso de descentralización y fortificación de su capacidades estratégicas de administración. Se encuentra poca evidencia en el Plan estratégico del MVCS para las pequeñas ciudades o para grupos de población urbana pobre que constituye una prioridad para el Ministerio. Por otro lado, basado en la nueva estructura y organización del estado, el gobierno regional tiene la autoridad para formular y aprobar el desarrollo del Plan regional negociado con los municipios y la sociedad civil. El gobierno regional es un vínculo institucional entre los cientos de gobiernos y el gobierno local que debe explotar al máximo el MVCS. El Viceministerio debe adoptar como una de sus políticas una línea de acción de enfoque de coordinación institucional y fortalecimiento en niveles regionales²¹

²¹ Dan Edwards; Jennifer Davis and Eugenio Bellido; collaborator Ruddy Noriega, 2004

CAPITULO II: Políticas de Saneamiento en la Provincia del Santa: Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015

En este capítulo se presenta una descripción detallada del caso de estudio. En primer lugar haremos una breve descripción de lo que comprende este plan, en segundo lugar se describirá los pasos articulados para la implementación de esta política en la Provincia del Santa, prosiguiendo con el listado de instituciones que intervienen en el cumplimiento de la política y su presupuesto. Estos puntos serán importantes para nuestro análisis. A continuación exponemos la primera parte:

2.1. El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015

“El Plan Nacional del Sector Saneamiento es el documento elaborado por el Ente Rector del Sector Saneamiento, que contiene los objetivos, estrategias, metas y políticas para el desarrollo de dicho Sector, a corto, mediano y largo plazo, así como los programas, inversiones y fuentes de financiamiento consiguientes”.

(DECRETO SUPREMO N°007-2006-VIVIENDA)

El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015 es una herramienta elaborada por el ente rector, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de la Dirección Nacional de Saneamiento, en conformidad con el Decreto Legislativo N° 560²², Ley N° 27792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA. Es preciso resaltar, que este Plan contiene objetivos, estrategias, metas y políticas para el desarrollo de dicho Sector, a corto, mediano y largo plazo, así como los programas, inversiones y fuentes de financiamiento consiguientes²³.

El Plan Nacional del Sector Saneamiento es un marco de orientación para integrar y armonizar las acciones de los diversos agentes que de una u otra forma intervienen en el desarrollo del Sector Saneamiento; orientación para

²² Ley del Poder Ejecutivo.

²³ Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015. Decreto Supremo N°007-2006-VIVIENDA.

integrar y armonizar las acciones de los diversos agentes que de una u otra forma intervienen en el desarrollo del Sector Saneamiento (DECRETO SUPREMO N°007-2006-VIVIENDA).

2.1.1. Principios:

El Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, comprende los siguientes principios:

- ✓ Las tarifas / cuotas deben cubrir costos de operación, mantenimiento e inversiones.
- ✓ Los subsidios deben dirigirse a los más pobres.
- ✓ Los subsidios a la inversión deben ligarse a la eficiencia en la prestación de los servicios.
- ✓ Promover alianzas público privadas para lograr la viabilidad financiera y mejorar la gestión de los prestadores de servicios.

2.1.2. Objetivos:

De acuerdo al DECRETO SUPREMO N°007-2006-VIVIENDA, mediante el cual fue aprobado el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, se contemplan los siguientes objetivos:

i) Objetivo General:

- ✓ Contribuir a ampliar la cobertura y mejorar la calidad y sostenibilidad de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y disposición de excretas en concordancia con el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y las políticas Décimo Tercera y Vigésimo Primera trazadas en el Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, principalmente con la Meta 10 del Objetivo 7 que propone reducir, al 2015, la mitad del porcentaje de personas que

carecen de acceso sostenible al agua potable y a los servicios básicos de saneamiento.

ii) Objetivos Específicos:

- ✓ Modernizar la gestión del Sector Saneamiento.
- ✓ Incrementar la sostenibilidad de los servicios.
- ✓ Mejorar la calidad de los servicios.
- ✓ Lograr la viabilidad financiera de los prestadores de servicio.
- ✓ Incrementar el acceso a los servicios.

Nuestro estudio tiene como área de estudio, la Provincia del Santa en su ámbito Urbano, pero sólo para aquellas ciudades que se encuentran bajo la administración de la EPS SEDACHIMBOTE. Por tal motivo, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento formuló estrategias en el Plan Nacional de Saneamiento, las mismas que deberán tenerse en cuenta en el ámbito urbano.

2.1.3. Estrategias para el Ámbito Urbano²⁴

De acuerdo a lo comprendido en este plan, tiene como estrategia en el ámbito urbano impulsar el mejoramiento de la gestión e incorporar el concepto de viabilidad financiera. Para ello, una herramienta de apoyo clave será la participación del sector privado vía concesiones y/o cualquier otra modalidad de participación. Además, para el seguimiento y control del mejoramiento de la gestión y viabilidad financiera en las diferentes EPS donde no sea viable la participación del sector privado, se han definido indicadores de metas, de acuerdo al tamaño de la empresa.

²⁴ Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015.

Cabe destacar que una estrategia importante es la optimización del uso de la capacidad instalada, previa a cualquier inversión en ampliación de la producción, así como lograr una contribución de las EPS a sus programas de inversión (20-45%) que hasta la fecha eran financiados básicamente por el Gobierno Nacional sin posibilidades de recuperación de las inversiones.

De otro lado, se considera que, en concordancia con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, los Gobiernos Regionales podrán brindar asistencia técnica y financiera a las Empresas Municipales para viabilizar la ejecución de programas de inversión en saneamiento.

Considerando que esta política se desarrolla a nivel nacional, se entiende la necesidad de esfuerzos mancomunados de diferentes instancias gubernamentales, las mismas que buscarán el logro de esta política pública.

2.1.4. Instituciones relacionadas con el sector saneamiento

Según lo indicado en el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, las instituciones relacionadas con el sector saneamiento y que permiten el cumplimiento de sus metas, son las siguientes:

- ✓ Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de su Viceministerio de Construcción y Saneamiento (VMCS) y de la Dirección Nacional de Saneamiento (DNS).
- ✓ Ministerio de Economía y Finanzas
- ✓ SUNASS
- ✓ MINSA: Ministerio de Salud a través de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y de la Dirección Ejecutiva de Saneamiento Básico.
- ✓ Gobiernos Regionales
- ✓ Municipios: Provinciales y Locales
- ✓ EPS

Cada una de estas agencias cumple un papel particular sobre la política, quedando centralizada, formalmente para nuestro caso en 3 instituciones: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Municipio (Provincial y Local)²⁵ y la EPS²⁶. En el caso de la primera institución (MVCS), a través del Vice ministerio de Construcción y Saneamiento con su Programa Agua Para Todos; en los municipios tenemos a la Municipalidad Provincial del Santa²⁷ y a la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote²⁸; y, por último la EPS SEDACHIMBOTE²⁹.

2.2. Regulación para la Implementación de una Política de Saneamiento

La implementación de esta política implica un conjunto de pasos articulados los cuales pueden ser estipulados en 8 divisiones que se inicia con la necesidad pública y culmina con la satisfacción de cierta necesidad (Puesta en Servicio).

²⁵ Aquellos municipios de la provincia que se encuentren comprendidos bajo la administración de la EPS.

²⁶ EPS que tiene un importante rol ejecutivo en la operación, mantenimiento y administración de los servicios.

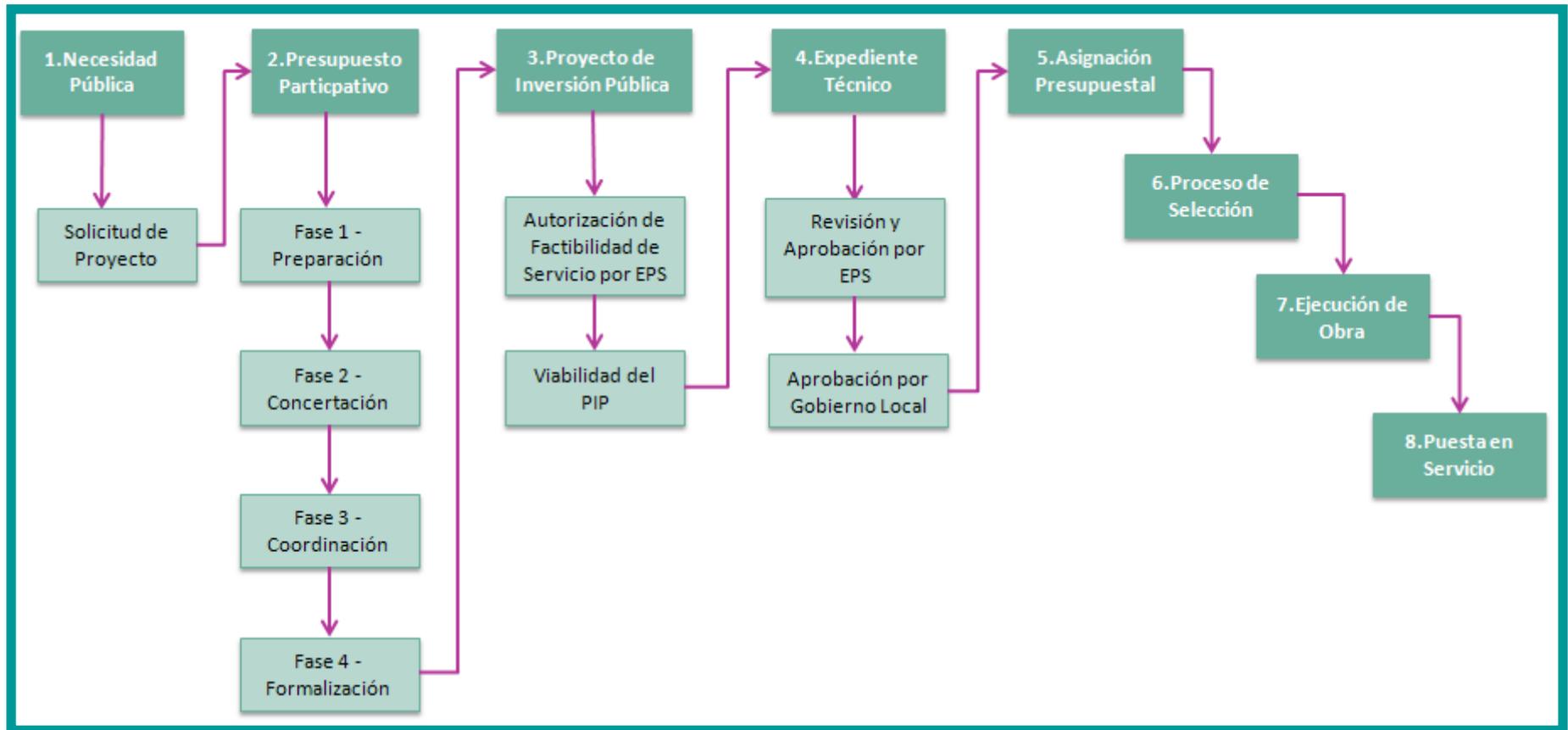
²⁷ Entidad que cumple funciones relacionadas con el sector saneamiento y que permiten el cumplimiento de sus metas a través de estudios y ejecución de obras.

²⁸ Ídem.

²⁹ Comprende la administración de Chimbote, Nuevo Chimbote, Casma y Huarney.

En el siguiente gráfico se muestra el esquema de la política en pasos:

GRAFICO N°03
FASES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA³⁰

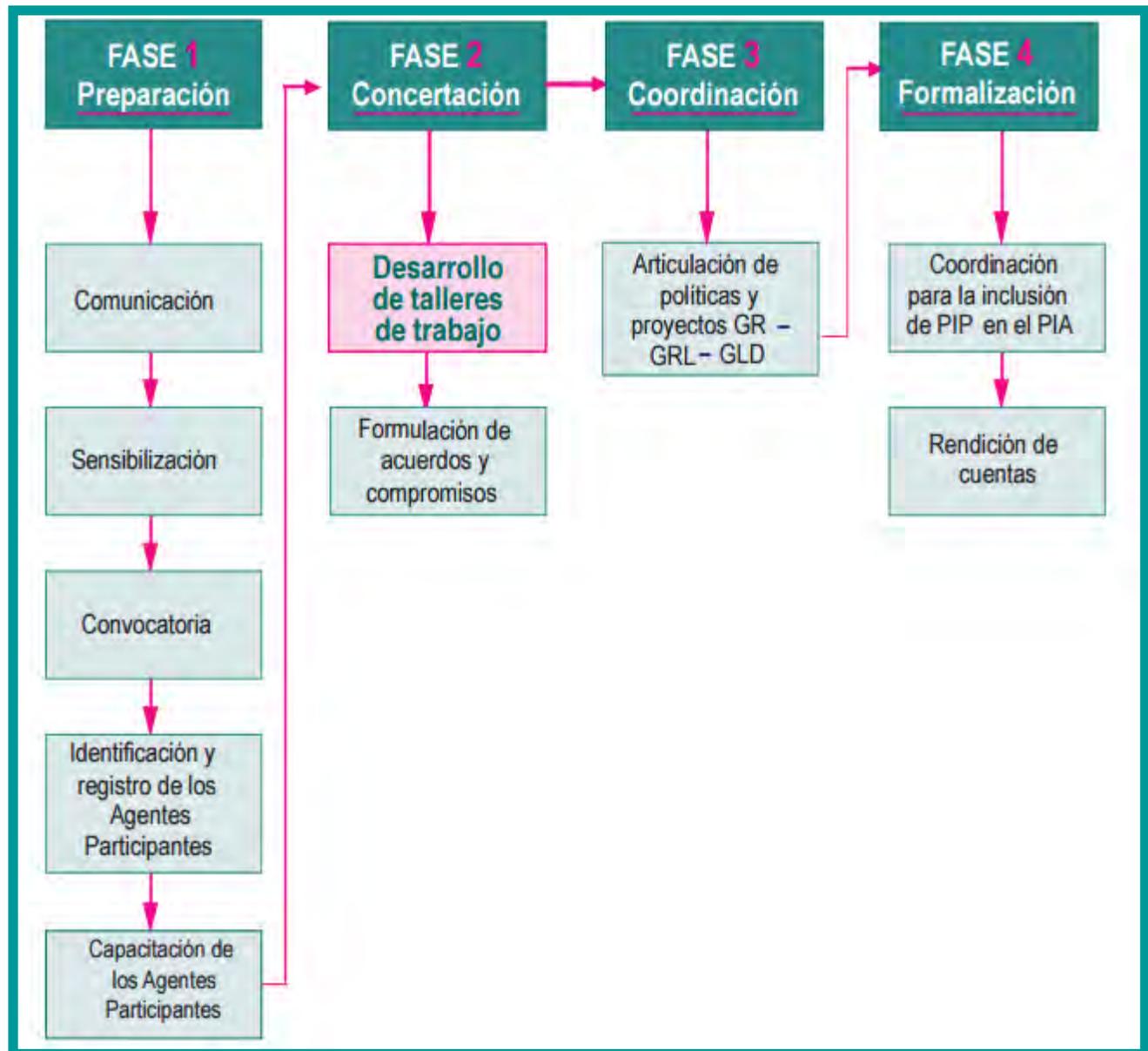


Fuente: Elaboración Propia

³⁰ Estas fases están referidas a la Implementación por un Gobierno Local

La fase dos correspondiente a Presupuesto participativo, se encuentra indicada en la normativa, la misma que indica el procedimiento para el desarrollo de este.

GRAFICO N°04
FASES PARA EL DESARROLLO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO³¹



Fuente: MEF

³¹ http://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/presu_participativo/guia_prodes_presupuesto_participativo_VF_DIC2010.pdf. Consultado el 20 de Agosto de 2015

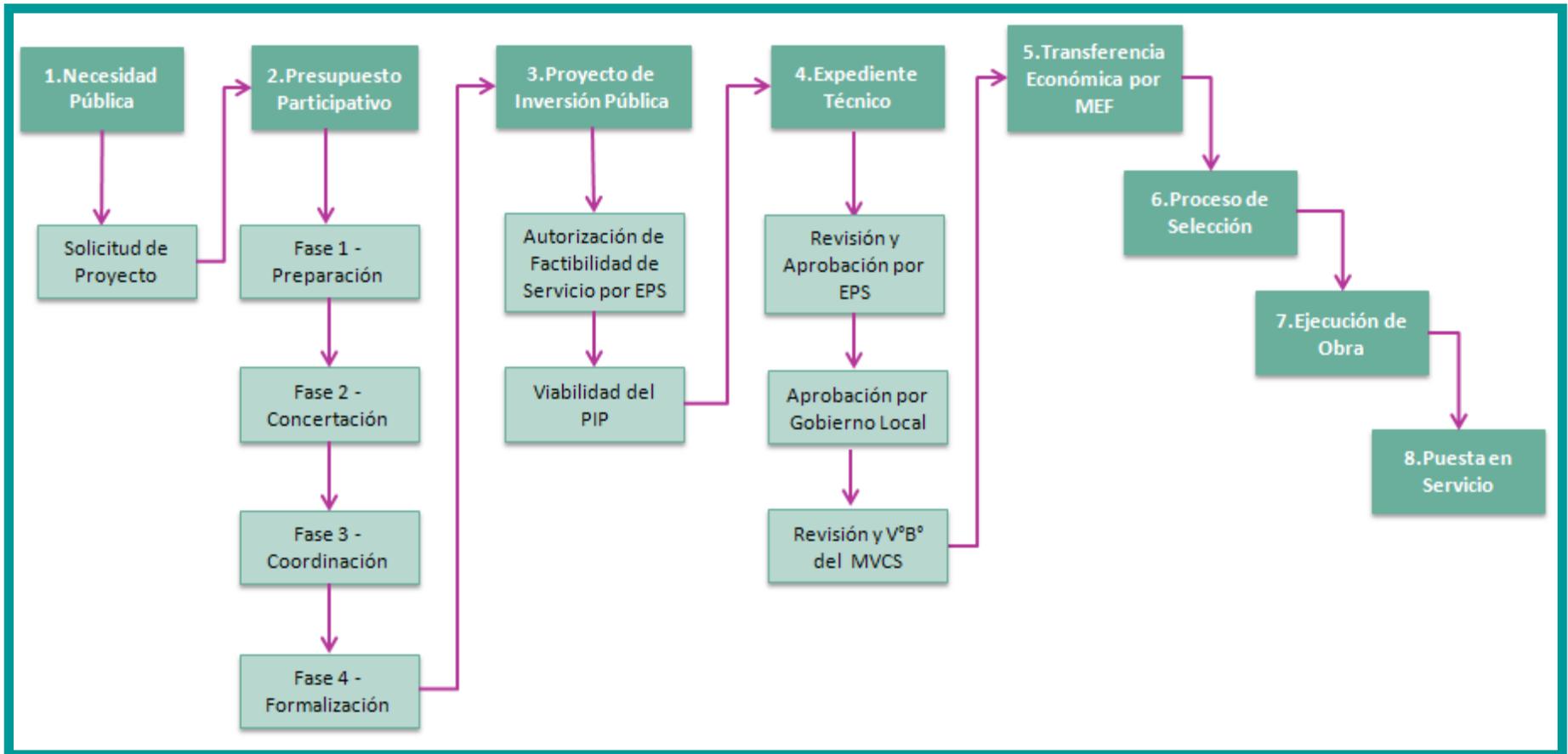
Del gráfico anterior, podemos observar que la implementación de la política se articula en 8 pasos. Como punto de partida tenemos a la Necesidad Pública, la cual no sólo es requerida mediante solicitud a su gobierno local. En el segundo paso se ubica al Presupuesto Participativo, el cual es desarrollado en 4 fases, en el que puede o no ser considerado el proyecto solicitado, esto dependerá de la priorización que se le brinde en los talleres. Una vez priorizado el proyecto en el Presupuesto Participativo y formalizado a través del PIA³², se procede al paso número tres, que es la formulación del Proyecto de Inversión Pública hasta la viabilidad del PIP. Este procedimiento está supeditado a la aprobación de la Factibilidad del Servicio por parte de la Empresa Prestadora del Servicio y al Compromiso de Operación y Mantenimiento que esta asuma en la Etapa Post-Construcción. El cuarto paso está referido a la elaboración y aprobación del Expediente Técnico, este debe contar con la revisión y aprobación de la EPS, ya que esta entidad es la administra los servicios de agua y desagüe en la provincia. De la misma manera, este proyecto debe ser aprobado por la entidad que será la unidad ejecutora. Luego de aprobado el Expediente Técnico se continúa con el siguiente paso que es la asignación presupuestal por parte de la Entidad, generalmente los recursos asignados para estos provienen de la Fuente de Financiamiento Canon y Sobrecanon, los cuales deben ser usados en gastos de inversión³³, tal y como lo refiere la LEY N°27506 LEY DEL CANON. Posterior a esto, se da inicio al Proceso de Selección, el mismo que está regulado en la Ley y el Reglamento de Contrataciones del Estado. En el paso siete se ubica la ejecución del proyecto, el mismo que durante su ejecución debe contar con supervisión de la EPS, terminado con la puesta en servicio, paso que beneficiará a determinado sector de la población, foco de la necesidad. Estos pasos de manera articulada y sistemática lograrán el cumplimiento de la política, logrando de esta manera el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos por las agencias.

Diferente serían las fases de la política si esta se hace financiada por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través del MEF; es decir, el MVCS revisa y da el V°B° al Expediente Técnico, para posteriormente el MEF efectuar la transferencia económica. De lo explicado, tenemos el siguiente esquema:

³² Presupuesto Institucional Anual

³³ Los recursos que los concejos municipales y gobiernos regionales reciban por concepto de canon se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de ejecución.

GRAFICO N°05
FASES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA³⁴



Fuente: Elaboración Propia

³⁴ Estas fases están referidas a la Implementación por un Gobierno Local con financiamiento del MVCS

2.3. Participación de las instituciones

La obtención del objetivo de la política implica la intervención de agencias gubernamentales para el logro de resultados.

“En el subsector de saneamiento participan una serie de instituciones interesadas de una variedad de sectores de niveles de gobierno a nivel nacional, regional y local. De ahí la importancia de disponer de un foro para el análisis, reflexión, coordinación e integración de los vínculos para garantizar las actividades, las políticas y estrategias compartidas alrededor una visión acordada”.

(Edwards, Dan; Jennifer Davis and Eugenio Bellido, collaborator Ruddy Noriega, 2004:70)

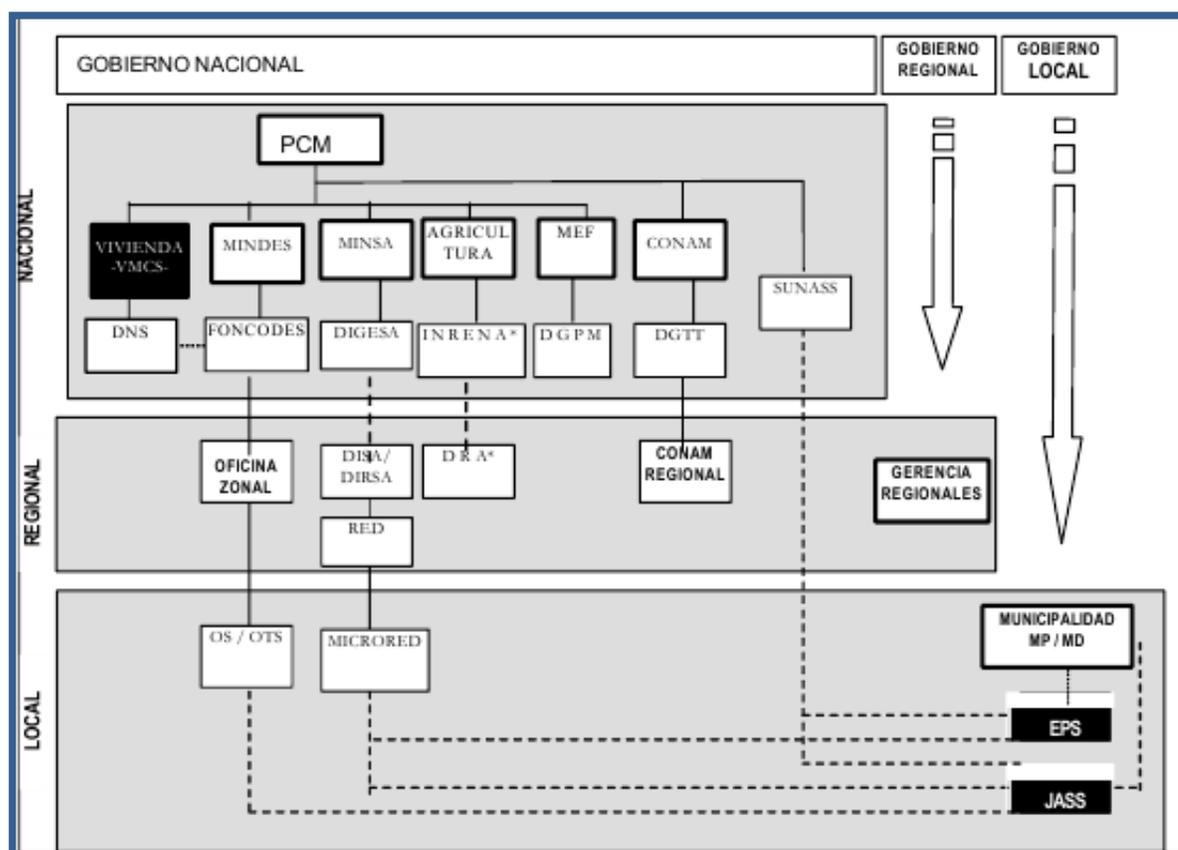
La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 189: *“El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación. El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblado”*. Este mandato constitucional se implementa por medio de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, que se desarrolla y regula la estructura y organización del estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, para el gobierno nacional, así como por los gobiernos regionales y locales.

En el marco del proceso de descentralización, el gobierno nacional tiene jurisdicción en todo el Perú; los gobiernos regionales y municipales tienen jurisdicción sus respectivas áreas geográficas, citados con arreglo a la ley N° 27867, La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Para Dan Edwards, y otros (2004), dentro de estos tres niveles de gobierno, están todas las instituciones que se identifican en la figura 2, las mismas que definen el marco institucional actual del sector de saneamiento y que participan en el subsector saneamiento.

De acuerdo a Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ley N° 27792, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es la organización líder para agua potable y el subsector saneamiento.

GRAFICO N°06

INSTITUCIONES QUE PARTICIPAN EN EL SUBSECTOR SANEAMIENTO³⁵



Fuente: Evaluation of Peru's National Sanitation Policies. Pp.55.

³⁵ Dan Edwards, Jennifer Davis and Eugenio Bellido, collaborator Ruddy Noriega, 2004.

La Constitución de 1993 establece la responsabilidad de las municipalidades en la prestación de los servicios públicos. La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) señala en el numeral 2.1 del artículo 80, que es una función compartida de las Municipalidades Provinciales administrar y reglamentar, directamente o por concesión, el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe. De la misma manera, mediante Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (marzo 2002), se establece que los gobiernos locales desarrollan y regulan actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda y saneamiento, entre otros.

Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015

Además, la serie de actores institucionales de otros sectores que participan en el subsector realizan funciones y actividades complementarias o suplementarias, con la esperanza de que el aumento de la coordinación institucional y vinculación con el liderazgo de las autoridades competentes del Ministerio de Vivienda dará lugar al establecimiento de políticas interrelacionadas, planes y programas en los tres niveles de Gobierno para garantizar las actividades que son eficientes, eficaces, sostenibles y buenas (Dan Edwards, Jennifer Davis and Eugenio Bellido, collaborator Ruddy Noriega, 2004)

Para efectos de nuestro estudio encontramos a las siguientes instituciones³⁶:

³⁶ Se hace referencia a las instituciones que operan en el área urbana, ya que representará nuestro centro de estudio.

Cuadro N°01: Instituciones relacionadas con el sector saneamiento y sus roles

| INSTITUCIONES AREA URBANA | ROL |
|---|--|
| MVCS : Ministerio de Vivienda, Construcción y Sanemiento; a través del VMCS y la DNS | Ente rector del Estado en los asuntos referentes a servicios de saneamiento. |
| MEF: Ministerio de Economía y Finanzas | Ente que sirve de apoyo en la priorización de Inversiones y Asignación de Recursos |
| SUNASS: Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento | Ente regulador del sector, cuyas funciones son regular, normar, fiscalizar, sancionar y resolver controversias y reclamos de los usuarios de acuerdo con los alcances y limitaciones establecidas en la ley. |
| MINSA: Ministerio de Salud a través de la DIGESA y de la DESAB | Entidades que ejercen funciones en Iso aspectos sanitarios de la calidad del agua para consumo humano y la protección y la protección del ambiente para la salud. |
| GOBIERNOS REGIONALES(GR), PROVINCIALES(GP), DISTRITALES(GD) | Entidades encargadas de los estudios y la ejecución de obras. |
| EPS: Empresas prestadoras de servicios | Rol ejecutivo en la operación, mantenimiento y administración de los servicios. |

Fuente: Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015
Elaboración propia

Como se ha visto en el cuadro 1, la función de estas entidades está avocada al interés colectivo de la mejora de la calidad de vida de la población, y esto, a través de la dotación de un buen servicio básico de agua y desagüe.

Para lograr los objetivos en materia de saneamiento estas entidades se relacionan en muchos casos; es decir, dependen una de la otra. En el caso de obras de envergadura en este sector, es importante el apoyo financiero del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en coordinación con el Ministerio de Economía, ya que esta última realiza transferencias económicas al MVCS para ejecución de proyectos³⁷ que son aprobados para financiamiento³⁸.

³⁷ Los mismos que son presentados por diferentes instituciones en materia de saneamiento.

³⁸ Proyectos presentados que han pasado revisión técnica y se les ha otorgado conformidad.

Es importante también, el apoyo financiero en la elaboración de estudios y ejecución de obras a través del Gobierno Regional.

La figura N°03 muestra como se interrelacionan las instituciones para lograr objetivos en materia de saneamiento. El Programa Shock de Inversiones (Agua Para Todos) permite financiar la ejecución de obras de altos costos, los cuales no pueden ser asumidos por gobiernos regionales, provinciales o locales. Este beneficio puede darse a través de los tres niveles de gobierno, tal y como se mostró en el gráfico. Por otro lado, la elaboración de estudios y ejecución de obras pueden ser puestos en acción por los tres gobiernos mediante la firma de un convenio que beneficiará al sector que carece de este servicio.

A continuación se describe el esquema de las instituciones involucradas en el sub sector saneamiento:

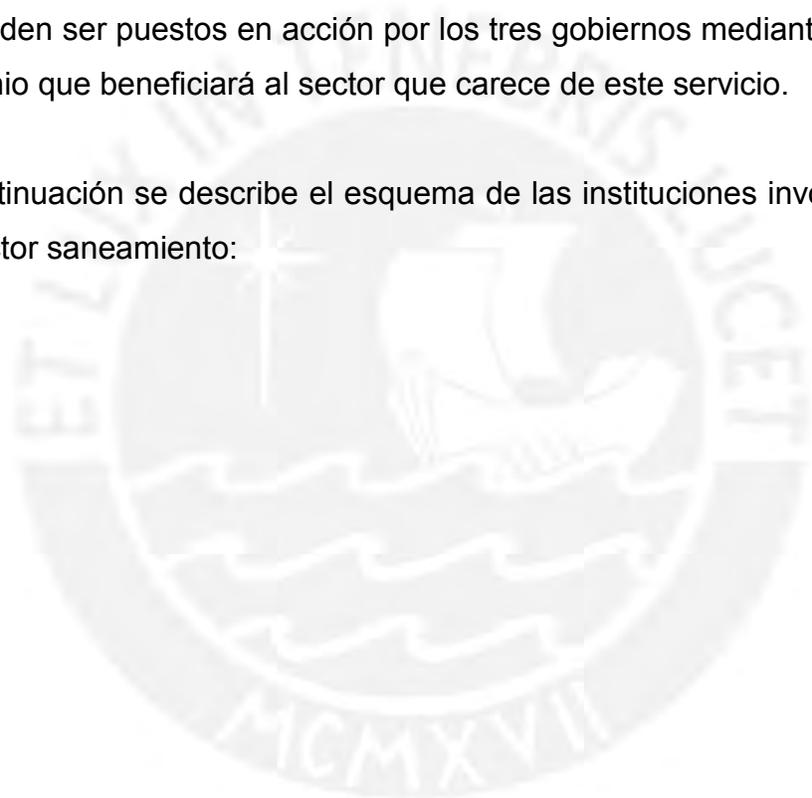
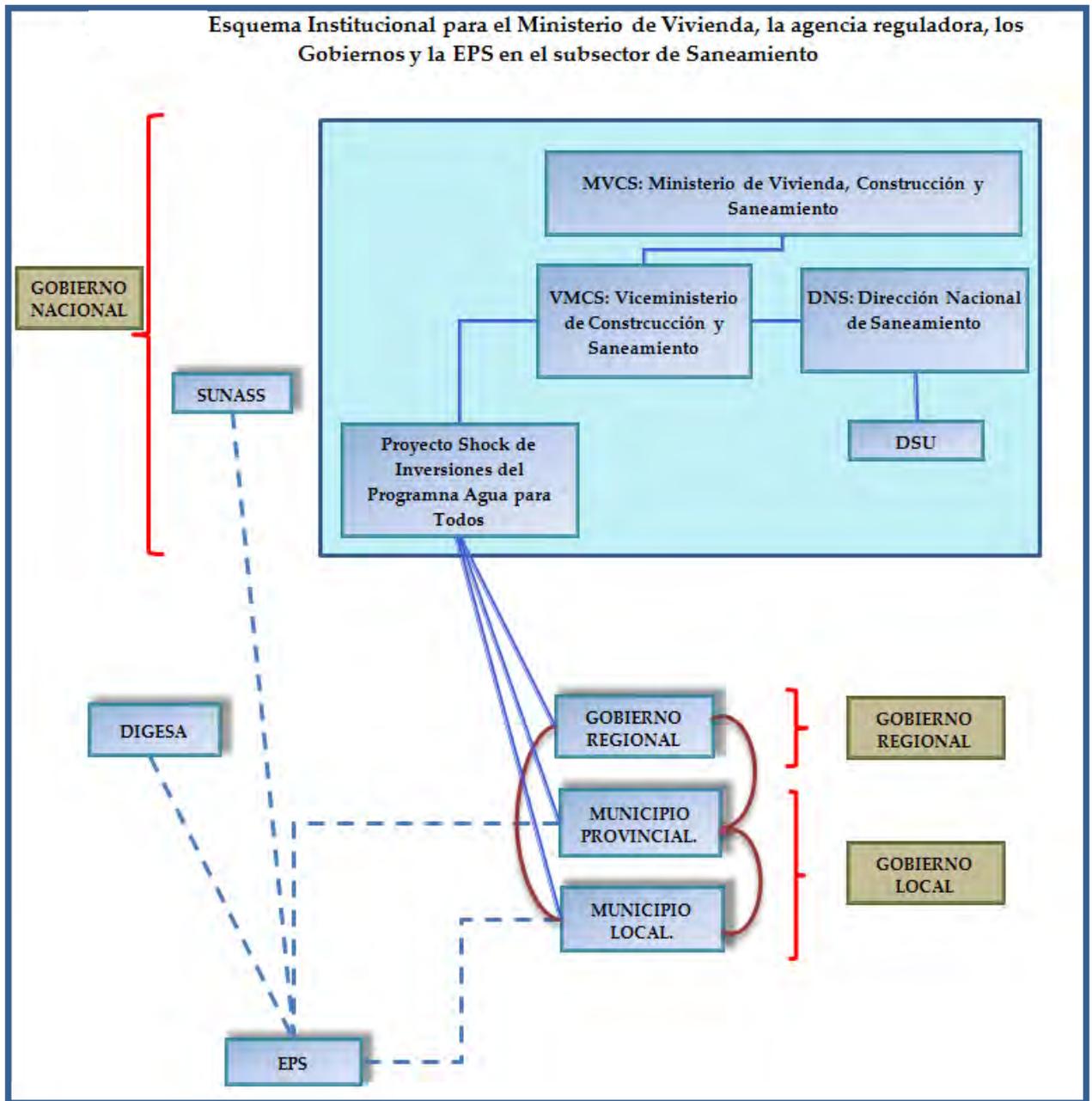


GRAFICO N°07



Fuente: Elaboración propia³⁹

Tanto el gobierno Provincial y local están relacionados directamente a la EPS, por la función que desempeña en cuanto a la administración de los

³⁹ Gráfico actualizado y tomado como referencia de Evaluation of Peru's National Sanitation Policies. Pp.58.

servicios de saneamiento. Cada proyecto y obra que se ejecute, debe contar con la debida aprobación y supervisión de la EPS. Al finalizar la ejecución de la obra, esta debe ser transferida a la EPS para su operación, mantenimiento y administración. Para nuestro caso, tenemos dos niveles de gobierno representados por: El Gobierno Regional de Ancash⁴⁰, La Municipalidad Provincial del Santa y la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote. La EPS que opera en esta jurisdicción es SEDACHIMBOTE.

2.4. Planes Institucionales

Si bien, el Plan Nacional de Saneamiento regula funciones de estas entidades en materia de saneamiento, estas a su vez, tratan de alcanzar una visión a futuro a través de su Plan de Desarrollo Concertado⁴¹ y su Plan Maestro⁴². Para el caso de la Municipalidad Provincial del Santa, la misma que considera el Distrito de Nuevo Chimbote dentro de su Plan, considera dentro de sus objetivos estratégicos lo siguiente:

EJE: DESARROLLO SOCIAL – CULTURAL⁴³

OBJETIVO ESTRATÉGICO

- a. Mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el acceso equitativo al aprovechamiento de las oportunidades.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- b. (...)
- c. Coberturar los servicios básicos de agua, desagüe, luz y comunicaciones.

Para el caso de SEDACHIMBOTE, considera en su Plan Maestro el siguiente objetivo:

⁴⁰ Gobierno que ejerce una participación voluntaria.

⁴¹ Esto en el caso de la Municipalidad Provincial del Santa y la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote

⁴² En el caso de la EPS SEDACHIMBOTE

⁴³ Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Provincial del Santa 2012-2021

OBJETIVOS:⁴⁴

OBJETIVO GENERAL

Formular y consolidar los planes y programas diseñados por la EPS SEDACHIMBOTE S.A., para alcanzar las metas de prestación del servicio en el mediano y largo plazo, *concordantes con la política del sector saneamiento, sustentados en tarifas técnicamente viables reflejadas en las formulas tarifarias propuestas.*

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Evaluar la Capacidad Empresarial de la empresa y las deficiencias de los actuales sistemas para proponer medidas orientadas a mejorar la gestión y la calidad de los servicios de agua potable y alcantarillado.
- b) Proponer la infraestructura de los sistemas de agua potable para que garanticen paulatinamente un abastecimiento permanente y una calidad fisicoquímica y bacteriológica adecuada.
- c) Proponer la infraestructura de los sistemas de alcantarillado sanitario, para que garanticen una disposición adecuada de las aguas residuales para evitar peligros en la salud de la población y reducir la contaminación del medio ambiente

Como puede observarse, los gobiernos locales al igual que la EPS, elaboran sus propios planes en los cuales plasman sus objetivos de acuerdo a las necesidades que se requieran. Si bien estos objetivos son con miras a futuro, estos se van desarrollando de acuerdo a la prioridad que se le dé, a través de diversas medidas adoptadas por estas agencias y la empresa prestadora del servicio.

Sin embargo, hay que considerar que dichos gobiernos locales también cumplen funciones institucionales que no necesariamente son las de

⁴⁴ Plan Maestro SEDACHIMBOTE 2008-2037

saneamiento. Así, en el Plan de Desarrollo Concertado⁴⁵ de la Municipalidad Provincial del Santa, encontramos dentro de sus objetivos estratégicos lo siguiente:

EJE: DESARROLLO ECONÓMICO – PRODUCTIVO

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Lograr que la población alcance un desarrollo económico sostenible, mediante el aprovechamiento racional de los recursos.

EJE: DESARROLLO SOCIAL – CULTURAL

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el acceso equitativo al aprovechamiento de las oportunidades.

EJE: DESARROLLO FÍSICO – AMBIENTAL

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Mejorar la calidad de vida de la población que se desarrolla en un ambiente limpio, seguro y saludable.

EJE: DESARROLLO POLÍTICO – INSTITUCIONAL

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Lograr que la población alcance el mayor grado de satisfacción y calidad de vida, con una gestión pública y privada eficiente y una gobernabilidad basada en una efectiva participación ciudadana.

Lo interesante de esto es que el cumplimiento de estos objetivos estratégicos va a determinar la forma de cómo estas instituciones van a distribuir su presupuesto para implementar la política de saneamiento.

⁴⁵ <http://munisanta.gob.pe/chimbote/images/documentos/plandesarrollo.pdf>. Consultado el 20 de agosto de 2015.

2.5. Presupuesto para el desarrollo de la Política

Durante el periodo de análisis 2011-2014, la Municipalidad Provincial del Santa y la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, ejecutaron obras en materia de saneamiento con financiamiento propio (Canon y Sobre Canon), y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento⁴⁶ (Recursos Ordinarios). En los cuadros y gráficos siguientes, pueden notarse la distribución del presupuesto para la política en el ámbito urbano⁴⁷ con ambas fuentes de financiamiento. En el caso de la EPS, esta ejecutó obras para mantenimiento y operación con sus recursos directamente recaudados (RDR).

En los siguientes cuadros y gráficos se observa la distribución del recurso por fuente de financiamiento para los gobiernos locales y la EPS, en el periodo 2011-2014.

Municipalidad Provincial del Santa

CUADRO N°02
INVERSION SANEAMIENTO EN AMBITO URBANO

| AÑO | MONTO TRANSFERENCIA POR CANON | INVERSIÓN / FUENTE FINANCIAMIENTO | | % INV. SANEAMIENTO CANON | % INV. SANEAMIENTO R. ORDINARIO |
|------|-------------------------------------|-----------------------------------|------------------------|-----------------------------------|--|
| | | CANON Y SOBRECANON | RECURSOS ORDINARIOS | | |
| 2011 | S/. 61,182,629.30 | S/. 5,377,369.90 | S/. 0.00 | 8.79% | 0.00% |
| 2012 | S/. 73,812,259.95 | S/. 779,284.26 | S/. 0.00 | 1.06% | 0.00% |
| 2013 | S/. 69,117,891.02 | S/. 18,859,769.12 | S/. 0.00 | 27.29% | 0.00% |
| 2014 | S/. 55,584,881.99 | S/. 368,300.97 | S/. 0.00 | 0.66% | 0.00% |

Fuente: OSCE⁴⁸ / MEF⁴⁹
Elaboración Propia

⁴⁶ Transferencia realizada a través del MEF

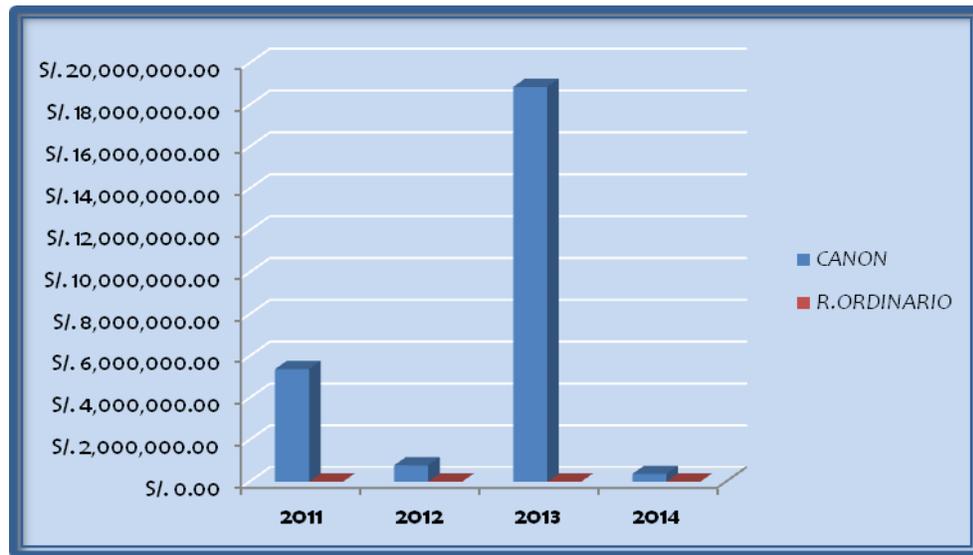
⁴⁷ No se considera ámbito rural porque no es administración de la EPS

⁴⁸ http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?scriptdo=PKU_PROCESOS_PLAN_ANUAL.doview&ag_eue_codigo=278&ag_anho=2014&ag_codigo=10&ag_desc_proc=%&av_proc_name=&ag_currenpage=3&CALIFICADOR=PORTLET.1.103.0.20.79®IONID=1&PORTLETID=103&ORDERID=0&PAGEID=20&CONTENTID=79&USERID=<!--USERID-->&PRIVILEGEID=1. Consultado el 20 de agosto de 2015

⁴⁹ <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>. Consultado el 20 de agosto de 2015

Gráfico N°08

INVERSIÓN SANEAMIENTO EN ÁMBITO URBANO MPS



Fuente: Elaboración Propia

Como puede apreciarse en el cuadro N°02, la Municipalidad Provincial del Santa durante el periodo 2011-2014, no recibió transferencias de Recursos Ordinarios⁵⁰ por parte del MEF⁵¹ para obras de saneamiento en el ámbito urbano. Así también, se observa que de los recursos transferidos por concepto de Canon y Sobrecanon⁵² a esta institución, se ha utilizado con mayor interés el presupuesto para saneamiento el año 2013 y 2011, estando estos por debajo del 50%.

⁵⁰ RECURSOS ORDINARIOS

Rubro 00. Recursos Ordinarios

Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos.

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/09/05/clasificador-de-fuentes-de-financiamiento-y-rubros-para-el-a-o-fiscal-2014/>. Consultado el 22 de Agosto de 2015

⁵¹ Transferencia por proyectos que fueran aprobados por el MVCS

⁵² CANON Y SOBRECANON, REGALÍAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES

Rubro:18. Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones

Corresponde a los ingresos que deben recibir los Pliegos Presupuestarios, conforme a Ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Asimismo, considera los fondos por concepto de regalías, los recursos por Participación en Rentas de Aduanas provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, en el marco de la regulación correspondiente, así como las transferencias por eliminación de exoneraciones tributarias.

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/09/05/clasificador-de-fuentes-de-financiamiento-y-rubros-para-el-a-o-fiscal-2014/>. Consultado el 22 de Agosto de 2015

Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote

CUADRO N°03

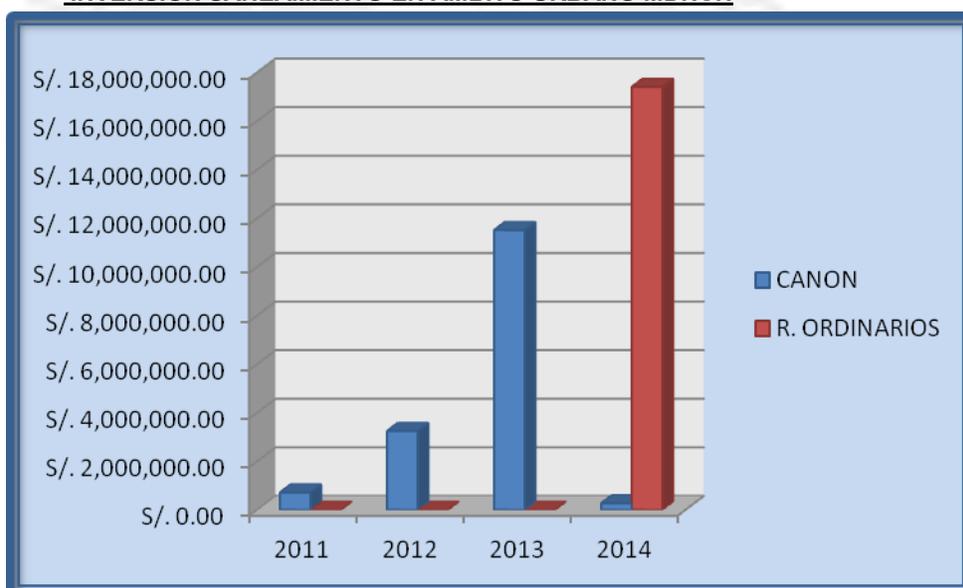
INVERSION SANEAMIENTO EN AMBITO URBANO

| AÑO | MONTO TRANSFERENCIA POR CANON | INVERSIÓN / FUENTE FINANCIAMIENTO | | % INV. SANEAMIENTO | % INV. SANEAMIENTO |
|------|-------------------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|
| | | CANON Y SOBRECANON | RECURSOS ORDINARIOS | | |
| 2011 | S/. 31,819,301.68 | S/. 717,786.00 | S/. 0.00 | 2.26% | 0.00% |
| 2012 | S/. 42,400,721.29 | S/. 3,246,380.28 | S/. 0.00 | 7.66% | 0.00% |
| 2013 | S/. 41,405,340.47 | S/. 11,514,376.45 | S/. 0.00 | 27.81% | 0.00% |
| 2014 | S/. 34,536,256.50 | S/. 274,043.14 | S/. 17,406,051.20 | 0.79% | 100.00% |

Fuente: OSCE⁵³ / MEF⁵⁴
Elaboración Propia

Gráfico N°09

INVERSIÓN SANEAMIENTO EN ÁMBITO URBANO MDNCH



Fuente: Elaboración Propia

⁵³http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?scriptdo=PKU_PROCESOS_PLAN_ANUAL.doview&ag_eue_codigo=278&ag_ano=2014&ag_codigo=10&ag_desc_proc=%&av_proc_name=&ag_currenpage=3&CALIFICADOR_=PORTLET.1.103.0.20.79®IONID_=1&PORTLETID_=103&ORDERID_=0&PAGEID_=20&CONTENTID_=79&USERID_=&PRIVILEGEID_=1. Consultado el 22 de Agosto de 2015

⁵⁴ <http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx> . Consultado el 16 de setiembre de 2015

En el caso de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote durante el periodo 2011-2014, sí recibieron transferencias de Recursos Ordinarios⁵⁵ del Ministerio de Economía y Finanzas⁵⁶ para obras de saneamiento en el ámbito urbano. Así también, se observa que de los recursos transferidos por concepto de Canon y Sobre canon⁵⁷ a esta institución, se ha utilizado un mayor presupuesto para saneamiento el año 2012 y 2013, estando estos por debajo del 50%. Los recursos ordinarios transferidos el año 2014 fueron utilizados en su totalidad, ya que fueron transferidos para obras específicas.

EPS SEDACHIMBOTE S.A.

CUADRO N°04

INVERSION OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

| AÑO | EJECUCIÓN DE EGRESOS | |
|------|----------------------------------|-----------------------------|
| | RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS | DONACIONES Y TRANSFERENCIAS |
| 2011 | S/. 2,673,426.00 | S/. 0.00 |
| 2012 | S/. 2,424,592.00 | S/. 0.00 |
| 2013 | S/. 2,433,929.00 | S/. 0.00 |
| 2014 | S/. 2,150,324.00 | S/. 0.00 |

Fuente: PRESUPUESTO DE EGRESOS A NIVEL DE ACTIVIDAD Y/O PROYECTO Y GENÉRICA DE GASTO – DESAGREGADO TRIMESTRAL POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO - SEDACHIMBOTE

Elaboración Propia

⁵⁵ RECURSOS ORDINARIOS

Rubro 00. Recursos Ordinarios

Corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación. Asimismo, comprende los fondos por la monetización de productos.

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/09/05/clasificador-de-fuentes-de-financiamiento-y-rubros-para-el-a-o-fiscal-2014/>. Consultado el 22 de agosto de 2015

⁵⁶ Para los proyectos priorizados y aprobados por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

⁵⁷ CANON Y SOBRECANON, REGALÍAS, RENTA DE ADUANAS Y PARTICIPACIONES

Rubro:18

Corresponde a los ingresos que deben recibir los Pliegos Presupuestarios, conforme a Ley, por la explotación económica de recursos naturales que se extraen de su territorio. Asimismo, considera los fondos por concepto de regalías, los recursos por Participación en Rentas de Aduanas provenientes de las rentas recaudadas por las aduanas marítimas, aéreas, postales, fluviales, lacustres y terrestres, en el marco de la regulación correspondiente, así como las transferencias por eliminación de exoneraciones tributarias.

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/09/05/clasificador-de-fuentes-de-financiamiento-y-rubros-para-el-a-o-fiscal-2014/>. Consultado el 22 de agosto de 2015

Gráfico N°10
INVERSIÓN OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO EPS



Fuente: Elaboración Propia

En el caso de la EPS SEDACHIMBOTE, podemos decir que para la ejecución de obras para operación y mantenimiento en materia de saneamiento utilizaron recursos directamente recaudados⁵⁸.

Como pudo verse en los cuadros anteriores, la política no presenta un presupuesto específico transferido por el Gobierno Central (Recursos Ordinarios); es decir, estas entidades tienen que utilizar parte de su presupuesto para la realización de la política. Por otro lado, la transferencia de recursos por parte del MEF a las entidades, va a depender de la aprobación del proyecto⁵⁹ por parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

⁵⁸ RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS

Rubro: 09. Recursos Directamente Recaudados

Comprende los ingresos generados por las Entidades Públicas y administrados directamente por éstas, entre los cuales se puede mencionar las Rentas de la Propiedad, Tasas, Venta de Bienes y Prestación de Servicios, entre otros; así como aquellos ingresos que les corresponde de acuerdo a la normatividad vigente. Incluye el rendimiento financiero así como los saldos de balance de años fiscales anteriores.

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2014/09/05/clasificador-de-fuentes-de-financiamiento-y-rubros-para-el-a-o-fiscal-2014/>. Consultado el 23 de agosto de 2015

⁵⁹ Expediente Técnico

En conclusión, si bien el Plan Nacional de Saneamiento es una herramienta que establece metas, estrategias, políticas, funciones de las diversas agencias estatales, etc., todas estas obedecen a indicadores generales, no siendo la adecuada de acuerdo a la realidad de cada ciudad, haciendo que cada agencia utilice herramientas como Planes de Desarrollo Concertado y Planes Maestros adecuados a su situación particular. Así también, es cierto que cada una de estas agencias cumplen varias funciones y prioridades a nivel institucional; por lo que, al implementar estas políticas se podrían generar ciertas deficiencias para el logro de sus objetivos, más aún si son varias las prioridades y el financiamiento tiene que estar dividido entre ellos. De esta forma, cada institución establece sus metas y presupuesto para el desarrollo de políticas de este tipo, dependiendo de la necesidad que se requiera y del interés que se le brinde.

CAPITULO III: La Coordinación en la Implementación de la Política de Saneamiento

Este capítulo nos habla de los actores que intervienen en la implementación de la política, las relaciones interinstitucionales que generan entre ellos, los mecanismos implementados para la coordinación entre las agencias públicas; y, por último los proyectos priorizados y sus programas presupuestales.

Los temas de esta sección nos permitirán dar respuesta a la interrogante formulada sobre cómo se relacionan estas entidades para la implementación de una política y que factores influyen para que la política no se desarrolle correctamente.

3.1. Actores que intervienen en el proceso:

3.1.1 Municipalidad Provincial del Santa

I. Organización

La estructura de la Municipalidad Provincial del Santa comprende Órganos de Gobierno, Órganos de Coordinación y de Participación, órganos de Control, Órganos de Dirección, órganos de Asesoramiento, Órganos de Apoyo, órganos de Línea, órganos Desconcentrados y Descentralizados.

Dentro de las Gerencias, jefaturas que cumplen funciones para la priorización de proyectos en los presupuestos participativos son: la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto, la cual se encuentra dentro de los órganos de asesoramiento. Esta gerencia cuenta con 3 subgerencias, las que son: Sub Gerencia de Presupuesto, Sub gerencia de Presupuesto y Racionalización, Sub Gerencia de Programación y de Inversión Pública – OPI. Otra de las Gerencias que interviene en el desarrollo del presupuesto participativo es la Gerencia de Obras Públicas, la cual comprende la Sub Gerencias de Obras Públicas y la Sub Gerencia de Proyectos y Estudios Técnicos. Por último, tenemos a la Oficina de Participación Vecinal, la misma que se encuentra dentro de los órganos descentralizados.

A continuación se muestra el organigrama de la Municipalidad Provincial el Santa:

II. En la formulación

Los talleres de presupuesto participativo se han venido desarrollando con el apoyo de la Sub Gerencia de Presupuesto y la Sub Gerencia de Programación y de Inversión Pública – OPI. Por otro lado, ha sido fundamental la colaboración la Oficina de Participación Vecinal, la cual ha sido la encargada de realizar la convocatoria a los representantes del comité de coordinación local y de la sociedad civil.

Definitivamente en estos presupuestos ha sido importante el liderazgo de los representantes, los cuales han tratado de direccionar la elección de sus proyectos haciéndolos sentir como los de mayor prioridad.

En el desarrollo de estos talleres no se unen fuerzas para lograr una meta específica, generalmente cada representante de la sociedad civil y del consejo de coordinación local ya vienen con ideas de los sectores que representan, de tal manera que quieren hacer prevalecer su elección.

Funcionario de la MPS

Los presupuestos participativos, si bien deberían estar enfocados en el Plan de Desarrollo Concertado, a la hora de su ejecución la realidad es otra. A pesar de contar con un equipo técnico, este no ha estado constantemente monitoreando la ejecución, generando con ello un punto débil en la elección de proyectos de interés público.

Se ha colaborado con apoyo técnico en los talleres; sin embargo, las ocupaciones han sido varias, siendo imposible estar en todas las sesiones o derrepente dar un mayor apoyo a los participantes. En general, creo que debió ser un trabajo más coordinado.
Funcionario de la MPS

En resumen, de acuerdo a las entrevistas realizadas, se ha podido observar que el presupuesto participativo ha estado más orientado a priorizar iniciativas sociales que técnicas.

III. En la implementación

La Municipalidad Provincial del Santa, tiene como tiene como finalidad representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de la Población de Chimbote⁶⁰.

De acuerdo a las funciones indicadas en el Plan Nacional de Saneamiento, esta entidad ha elaborado estudios (Proyectos de Inversión Pública y Expediente Técnicos), así también, ha gestionado financiamiento para obras ante el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En el periodo materia de estudio (2011-2014), la entidad no ha recibido transferencias de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios para obras en materia de Saneamiento en el ámbito urbano⁶¹

Los principales actores directamente relacionados en la implementación son: la Sub Gerencia de Presupuesto, Sub Gerencia

⁶⁰ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Provincial del Santa. <http://munisanta.gob.pe/chimbote/sisTransparencia/document/ROF-2013.pdf>. Consultado el 26 de agosto del 2015.

⁶¹ Si habiendo recibido para el ámbito rural, donde la EPS no interviene para operación y mantenimiento.

de Programación y de Inversión Pública – OPI, la Sub Gerencias de Obras Públicas y la Sub Gerencia de Proyectos y Estudios Técnicos. Por último, tenemos a la Oficina de Participación Vecinal, la misma que se encuentra dentro de los órganos descentralizados. La función que desempeña cada funcionario es importante en el cumplimiento de las metas trazadas año tras año en el presupuesto participativo, el que es formalizado en el PIA⁶² y posteriormente actualizado constituyendo el PIM⁶³.

La Sub Gerencia de Presupuesto, es el órgano de asesoramiento encargado de gerenciar y administrar las acciones y actividades relacionadas con el proceso presupuestario institucional, formula, conduce y evaluar los sistemas de presupuesto, así como orienta y programa el presupuesto de acuerdo a las consideraciones técnico normativas⁶⁴

La Sub Gerencia de Programación y de Inversión Pública – OPI, es un órgano de asesoramiento responsable de la programación, elaboración y formulación de los proyectos de inversión pública, MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA CHIMBOTE Gerencia de Planeamiento y Presupuesto 33 tiene la responsabilidad de elaborar el Programa Multianual de Inversión Pública y velar por el

⁶² Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=507&Itemid=100297. Consultado el 12 de junio del 2015.

⁶³ Presupuesto actualizado Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=507&Itemid=100297. Consultado el 26 de agosto del 2015.

de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA. http://www.minsa.gob.pe/transparencia/ifp_pim.asp. Consultado el 26 de agosto del 2015.

⁶⁴ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Provincial del Santa. <http://munisanta.gob.pe/chimbote/sisTransparencia/document/ROF-2013.pdf>. Consultado el 26 de agosto del 2015.

cumplimiento de las normas y directivas del Sistema Nacional de Inversión Pública⁶⁵.

La Sub Gerencia de Proyectos y Estudios Técnicos, es un órgano de línea dependiente de la Gerencia de Obras Públicas responsable de gerenciar, programar, dirigir, coordinar, ejecutar, controlar, evaluar y administrar las acciones y actividades relacionadas con la ejecución de obras públicas municipales. Controla las obras públicas de infraestructura urbana o rural de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal⁶⁶.

La Sub Gerencia de Proyectos y Estudios Técnicos, es un órgano de línea dependiente de la Gerencia de Obras Públicas, responsable de programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la elaboración de expedientes técnicos de los estudios de pre inversión viabilizados por la Sub Gerencia de Programación de las Inversiones – OPI⁶⁷.

3.1.2 Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote

I. Organización

La estructura orgánica de esta municipalidad está definida en función a la atención de las necesidades más urgentes de la población. Es así que, bajo la administración de la Gerencia General, ubicamos a 5 gerencias: la Gerencia de Administración Tributaria, la Gerencia de Servicios a la Comunidad, la Gerencia de Desarrollo Urbano, la Gerencia de Desarrollo Económico y la Gerencia de Desarrollo. Además de ello, ubicamos a 3 Oficinas: Oficina General

⁶⁵ Ídem

⁶⁶ Ídem

⁶⁷ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Provincial del Santa.

<http://munisanta.gob.pe/chimbote/sisTransparencia/document/ROF-2013.pdf>. Consultado el 26 de agosto del 2015.

de Administración, Oficina General de Asesoría Jurídica, Oficina General de Presupuesto Oficina General de Planificación, Presupuesto, Inversiones y Sistemas; y por último, tenemos a la Secretaría General.

De estas gerencias, sólo 2 de ellas intervienen en la elaboración de planes y presupuestos participativos, como son: la Gerencia de Desarrollo Urbano, a través de la Sub Gerencia de Obras Públicas y Privadas; y, la Gerencia de Desarrollo, a través de la Subgerencia de Participación y Programas Sociales; además de estas, interviene la Oficina General de Planificación, Presupuesto, Inversiones y Sistemas.

La Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote tiene la siguiente estructura orgánica:

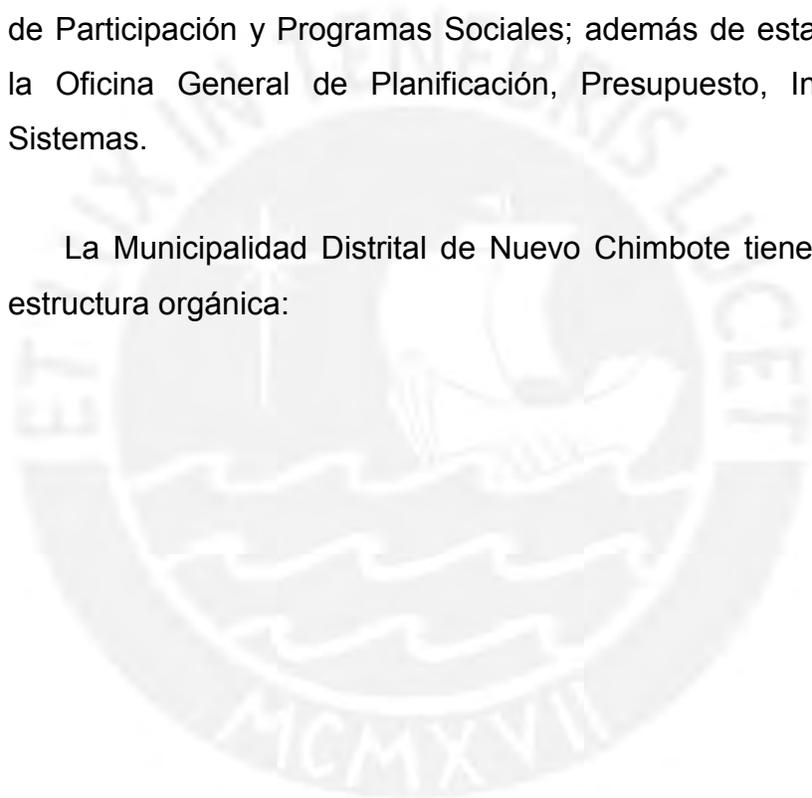
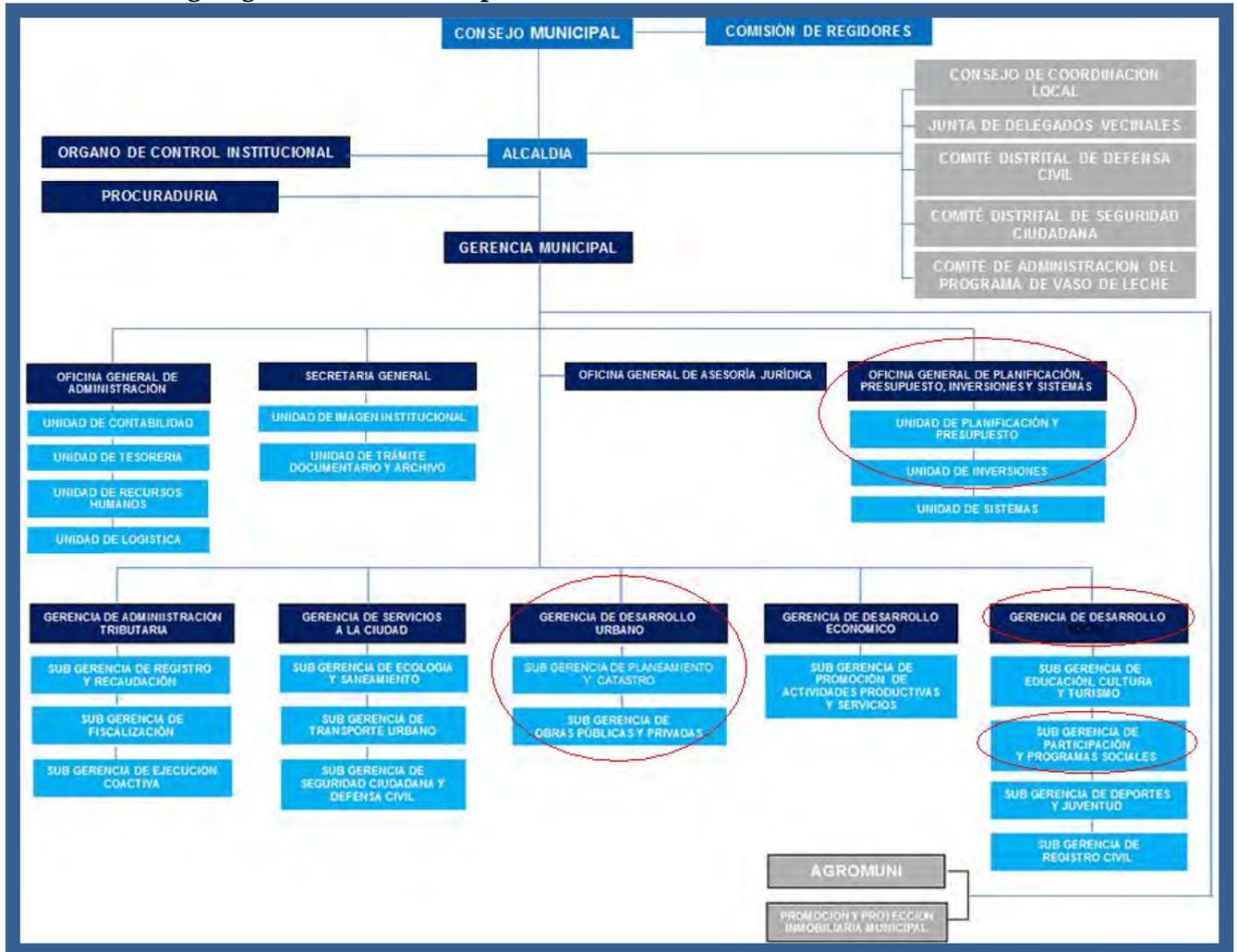


Gráfico N°12
Organigrama de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote



Fuente: <http://www.muninuevochimbote.gob.pe/paginas/3/5/organigrama.html>. Consultado el 26 de Agosto de 2015.

II. En la formulación

La importancia en el proceso de formulación de los planes que desarrolló la Municipalidad Distrital, han estado en constante coordinación con la población. Tal es así, que esta entidad a través de la Subgerencia de Participación y Programas Sociales sectorizó el desarrollo de talleres hasta en 6 grupos inicialmente y 8 en la actualidad, convocando a los ciudadanos a la priorización de

proyectos. Sobre este procedimiento se ejerce una gran presión social, representado por los secretarios generales de los diversos sectores del distrito, enfatizando su participación en la intención obstinada de conseguir la ejecución de sus proyectos sin dar pie a una capacidad de negociación para priorizar metas que beneficien a la comunidad en general.

Pese a las diversas posiciones sectoriales en cuanto a la preferencia de proyectos en los Presupuestos Participativos, ha sido más de un dolor de cabeza para la entidad. De un lado, el modelo tradicional de priorización, en el que cada sector a través de sus representantes avalaban el proceso de modo condicionante a la selección y posterior ejecución de sus proyectos, no permitiendo formar un bloque sólido, sino persiguiendo la búsqueda de intereses particulares. Por otro lado, la mínima participación de la gerencia de Obras a través de la Subgerencia de Obras Públicas en el soporte técnico para la buena elección de sus metas.

En términos generales, esta etapa ha estado realizada por intervención directa de la Gerencia de Desarrollo Social, la población y en mínima participación por la OPI y la Gerencia de Obras. Esto ha hecho que en la actualidad se tomen medidas correctivas referidas a la actuación de la parte técnica.

Entre los actores informales se encuentra: la Gerencia de Administración, la Unidad de Logística, la gerencia Municipal, la Oficina de Asesoría Jurídica que se encargan de resolver la parte administrativa y complementaria.

III. En la Implementación

La Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, tiene como finalidad fundamental, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, orientado a promover el desarrollo humano integral con mayor bienestar y calidad de vida en una cultura de paz, bien común y protección del medio ambiente⁶⁸.

En el caso específico de implementación de proyectos en materia de Saneamiento, ha sido importante el rol que ha desempeñado la entidad en la elaboración de estudios (Proyectos de Inversión Pública (PIP) y Expediente Técnicos), ejecución de obras y gestión de financiamiento ante el MVCS, logrando el objetivo los últimos años.

“Nos ha faltado mayor esfuerzo, estuvimos concentrados en las actividades pequeñas que se hacían de nuestra preferencia, y no dimos importancia oportuna a este problema (saneamiento) que nos trajo repercusión más adelante..ahora vemos tanta población nueva y sin servicios y la verdad no podemos hacer mucho”.
Funcionario de la MDNCH

Los principales actores involucrados en la implementación son: la Jefatura de Planificación y Presupuesto, la Jefatura de Promoción de Inversiones y Cooperación Internacional⁶⁹, la Gerencia de Desarrollo Urbano. La función desempeñada por cada funcionario es de especial atención en el cumplimiento de las metas trazadas

⁶⁸ Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote. <http://www.muninuevochimbote.gob.pe/multimedia/descargas/transparencia/ROF.pdf>. Consultado el 26 de agosto del 2015.

⁶⁹ Anteriormente llamado Unidad de Inversiones - OPI

año tras año en el presupuesto participativo, plasmado en PIA⁷⁰ y posteriormente actualizado constituyendo el PIM⁷¹.

La Jefatura de Planificación y Presupuesto es la encargada de evaluar y autorizar la disponibilidad presupuestal de los proyectos y obras que se requieran ejecutar. Esta Oficina emite la certificación en la que se refleja el gasto que involucrará a la entidad el proyecto, indicándose su fuente de financiamiento y su respectiva cadena presupuestal.

Por su parte, la Jefatura de Promoción de Inversiones y Cooperación Internacional, se ocupa de la identificación, formulación y evaluación de Proyectos de Inversión Pública, en sus etapas de perfil y factibilidad, buscando en ellos su sostenibilidad en el tiempo.

Así también, la Gerencia de Obras, se responsabiliza de requerir los estudios (perfiles y expedientes técnicos) y ejecución de obras, de acuerdo a la programación correspondiente en el PIA o a la necesidad que impere.

De la misma manera que en la formulación, los actores informales que intervienen en la implementación son: la Gerencia de Administración, la Unidad de Logística⁷², la Gerencia Municipal⁷³, la

⁷⁰ Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&letter=P&id=507&Itemid=100297. Consultado el 12 de junio del 2015.

⁷¹ Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA. http://www.minsa.gob.pe/transparencia/ifp_pim.asp. Consultado el 26 de agosto del 2015.

⁷² Elaborar y ejecutar el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, coordinando su cumplimiento con las unidades orgánicas de la Municipalidad. Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote.

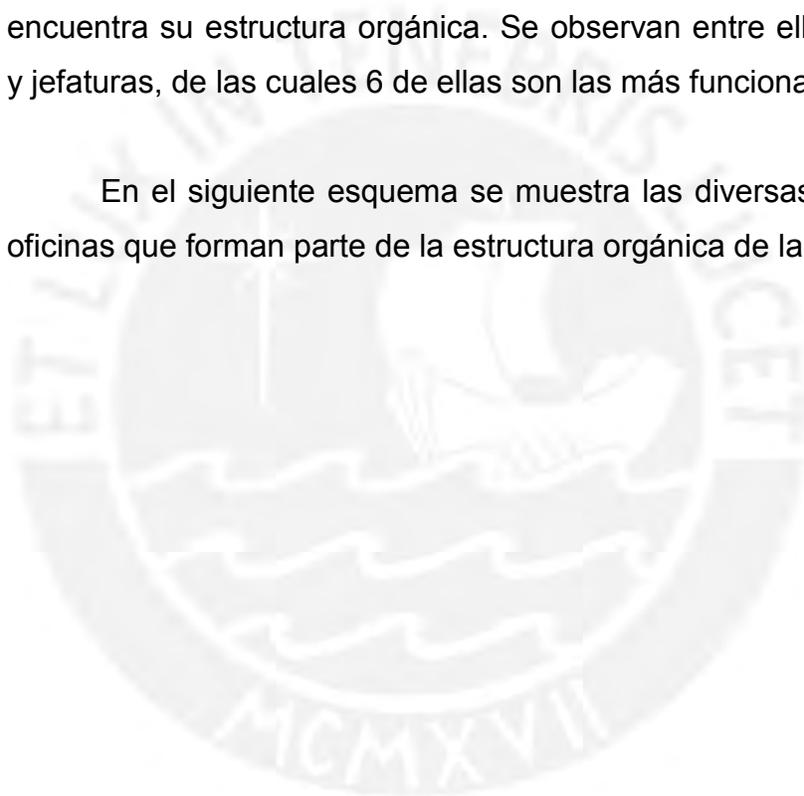
Oficina de Asesoría Jurídica⁷⁴ que se encargan de resolver la parte administrativa y complementaria

3.1.3 EPS SEDACHIMBOTE

I. Organización:

La EPS SEDACHIMBOTE a través de su Gerencia General aprobó el Manual de Organización y Funciones en la que se encuentra su estructura orgánica. Se observan entre ellos gerencias y jefaturas, de las cuales 6 de ellas son las más funcionales.

En el siguiente esquema se muestra las diversas gerencias y oficinas que forman parte de la estructura orgánica de la EPS.

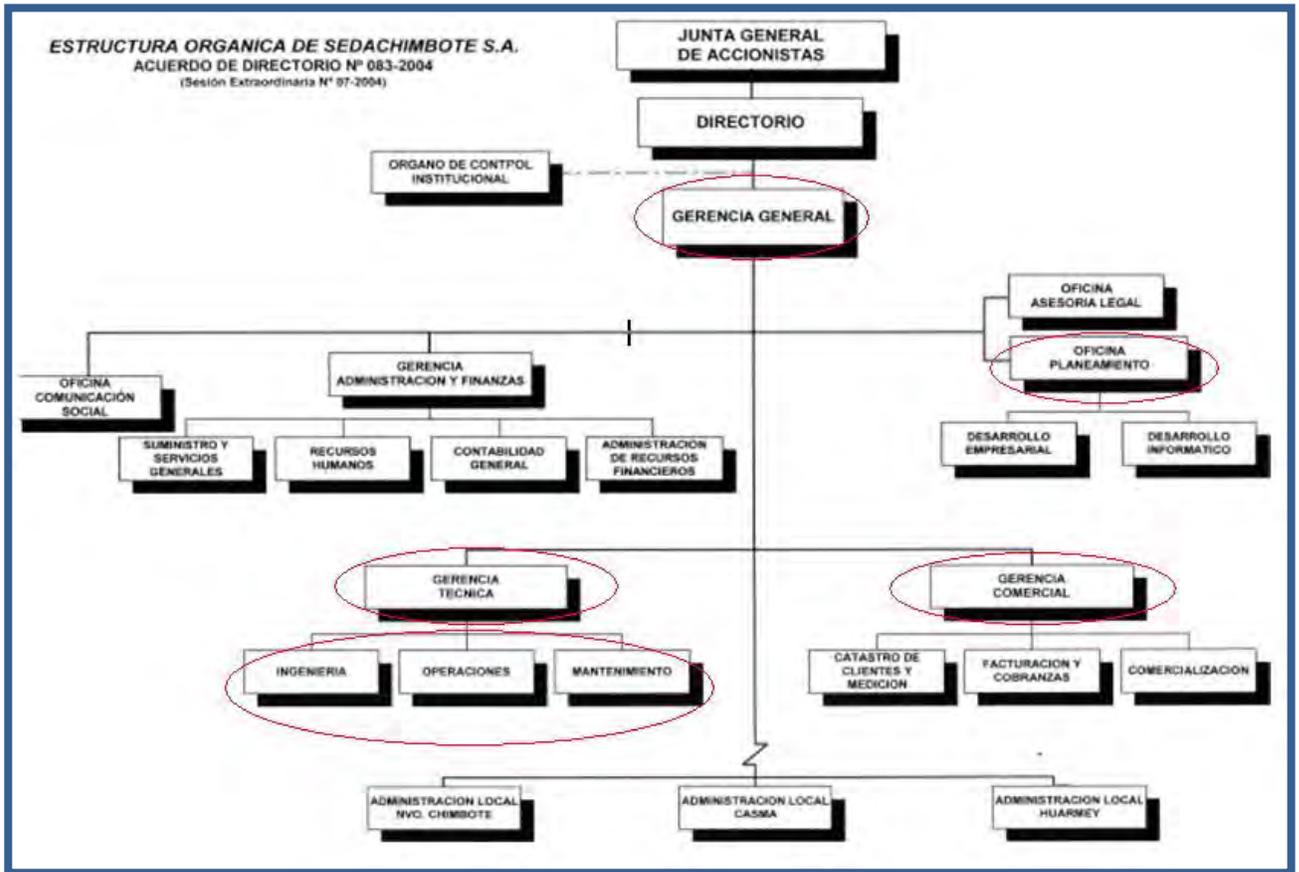


<http://www.muninuevochimbote.gob.pe/multimedia/descargas/transparencia/ROF.pdf>. Consultado el 26 de agosto del 2015.

⁷³ Supervisar la formulación y ejecución de los Planes, Programas y Presupuesto Participativo y demás instrumentos de gestión de la Municipalidad. ROF.

⁷⁴ Emitir opinión sobre las resoluciones, contratos y convenios, que le sean sometidos a su consideración con arreglo a ley. ROF.

Gráfico N°13
Organigrama de la EPS SEDACHIMBOTE



Fuente: http://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/eps/planes-maestros-optimizados-pmo/cat_view/419-regulacion-tarifaria/211-planes-maestros-optimizados/212-planes-maestros-optimizados/308-ancash. Consultado el 26 de agosto de 2015

Si Bien, la EPS SEDACHIMBOTE tiene un rol importante en la operación, mantenimiento y administración de los servicios; también, es preciso indicar que no todas las áreas intervienen en el proceso de formulación e implementación de sus planes. Tal es el caso que, unas desempeñan funciones técnicas y otras sólo administrativas.

II. En la formulación

“En la elaboración del Plan Maestro intervienen todas las gerencias... todos las que tiene que ver con el Plan Maestro... incluso hasta el área de imagen que se encarga de la intervención social”
Funcionario de SEDACHIMBOTE

En esta etapa se ha identificado la participación de los siguientes gerencias y jefaturas, entre ellos: la Gerencia Técnica subdividida en tres jefaturas, la de ingeniería, operación y mantenimiento; la jefatura de Planeamiento y la Gerencia Comercial. Cada uno de ellos desarrolla una función específica y colaborativa en cuanto a la elaboración de los planes, en el caso de la EPS SEDACHIMBOTE su Plan Maestro Optimizado que fue aprobado para el primer quinquenio comprendido del 2009-2013.

El primer PMO fue formulado por una consultora con la colaboración de las diversas gerencias y jefaturas. En la actualidad el PMO del segundo quinquenio que rige del 2014 al 2019, está siendo formulado por las gerencias: general, técnica, comercial y jefatura de planeamiento, bajo la supervisión de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

III. En la Implementación

Es importante notar la intervención de diversas áreas para el cumplimiento de las metas, entre ellas identificamos: La Gerencia Técnica a través de sus tres Jefaturas: Ingeniería, Operación y Mantenimiento; la jefatura de Planeamiento, la Gerencia Comercial, así como la intervención de la Gerencia General.

El rol desempeñado por cada uno de ellos es fundamental para la puesta en marcha de los planes aprobados. Por un lado, la Gerencia Técnica se encarga de dar cumplimiento a la programación en miras de lograr los objetivos formulados en base al quinquenio. La Jefatura de Ingeniería se encarga de la elaboración, revisión, aprobación de proyectos y factibilidades del servicio para Obras, también de la ejecución de obras en menor escala de acuerdo al presupuesto que la entidad programe. La Jefatura de Operaciones se encargará de la Operación de los sistemas de agua en cuanto a su producción y administración, y la jefatura de mantenimiento, como su nombre lo dice, de dar auxilio a las redes de agua y desagüe deterioradas o rotas por el tiempo de servicio que tienen. El área comercial se encarga de llevar el control de los usuarios en cuanto a sus conexiones activas, inactivas y velar por el cumplimiento de la normativa en cuanto a las factibilidades de los servicios a domicilio.

El rol de SEDACHIMBOTE es un rol principal por cuanto SEDACHIMBOTE se encarga de la operación, mantenimiento del saneamiento en Chimbote, Nuevo Chimbote, Casma y Huarmey, siguiendo a su vez las directivas de nuestro organismo rectores que es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento”
Funcionario de SEDACHIMBOTE

SEDACHIMBOTE cuenta con Un Plan Maestro Optimizado proyectado del año 2008-2037, el cual fue formulado para las localidades de Chimbote, Nuevo Chimbote, Casma y Huarmey.

En el primer tema de este capítulo, hemos observado que la presencia de los funcionarios que intervienen en la implementación, si bien forman parte de la

burocracia pública, el desempeño en sus actividades ha estado debilitado por restricciones internas, a pesar de contar con un Reglamento de Organización y Funciones en el que se establece las funciones de cada uno por escrito. Por otro lado, las capacidades técnicas de estos no han estado avocadas a los problemas complejos existentes.

3.2. Relaciones interinstitucionales:

Es preciso indicar que para que los gobiernos desarrollen este tipo de relaciones, es necesario un factor importante, la coordinación. Si entendemos la complejidad de las interrelaciones generadas por la acción pública, notaremos que muchos de los obstáculos para el resultado de las políticas han podido estar relacionados a la falta de coordinación.

Subirats, propone entender al Estado⁷⁵ “en acción a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones. Estos tres elementos (actores, recursos, instituciones) permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puede derivarse, tanto en términos de influencia sobre la sociedad civil como a nivel institucional, es decir, en lo referente a la organización del sistema político administrativo. Se Trata pues de describir y comprender la lógica que encierra la acción de las mencionadas instituciones y actores desde el ángulo de su contribución a la solución de problemas colectivos definidos como tales”.

El gráfico 4 nos muestra las Relaciones entre agencias y sus posibles acciones colectivas a fin de lograr implementar una política de Saneamiento.

⁷⁵ Entendemos aquí por Estado el conjunto de las instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema político administrativo de un país. Es importante señalar que en Francia o España el término Estado puede hacer referencia de manera precisa a las instituciones centrales y desconcentradas y no a las instituciones públicas que incluyen el conjunto de actores tanto centralizados como descentralizados.

Gráfico N°14

Acciones Colectivas entre Instituciones



Fuente: Elaboración Propia

Como puede notarse, y corroborarse de acuerdo a lo expuesto en el Capítulo II, el Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015, establece las funciones para cada agencia, teniendo en cuenta que, a su vez, éstas también cumplen su normativa de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y Ley de Reforma Constitucional (Ley N° 27680).

No conozco mucho del Plan Nacional de Saneamiento, nos ceñimos a la Normatividad vigente, las cuales son exigidas por la SUNASS.
Funcionario de SEDACHIMBOTE

De la mayoría de los encuestados en la EPS y los gobiernos locales, se ha podido determinar que estos no conocen a profundidad este Plan, y algunos de ellos no sabían de su existencia. Esto genera que cada institución trabaje bajo sus propias necesidades y programe sus metas de acuerdo a sus prioridades.

El Plan Nacional de Saneamiento ayuda mejorar la calidad de vida del poblador. Las necesidades en materia de saneamiento se han tratado de dar cumplimiento por urgencia, utilizando el Plan de Desarrollo Concertado.
Funcionario de la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote

Por otro lado, los gobiernos locales desarrollan talleres de Presupuesto Participativo⁷⁶ a fin de priorizar proyectos, y por ende, recursos para su año fiscal siguiente. En este caso las entidades desarrollan sus actividades con los representantes de los comités de coordinación local y de la sociedad civil; así también, van monitoreados por un equipo técnico de la entidad. Todo ese equipo se encarga de la priorización de proyectos de acuerdo al requerimiento y calificación que obtenga. Para el presente caso, y de acuerdo a las entrevistas realizadas no existió una buena orientación técnica en el desarrollo de este taller, dándose prioridad a proyectos que no contribuían con el sector saneamiento, que es uno de los más importantes para la mejora de calidad de

⁷⁶ Instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuales están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado. Fuente: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_glossary&id=510&lang=es . Consultado el 25 de agosto de 2015

vida de la población, por ser derecho básico del ser humano. Si a esto, sumamos, que el Presupuesto de los gobiernos regionales y locales ha sufrido una disminución alarmante en los últimos años por transferencias provenientes de Canon y Sobre Canon, teniendo en cuenta que es la fuente principal para financiar proyectos de inversión.

“El presupuesto participativo no ha sido llevado correctamente...Se hizo una mala definición y una mala reorientación...Ha sido llevado directamente por la Gerencia Social, la Gerencia Social en mínima participación... han tenido participación en un 90% la Gerencia Social, 8% la OPI y el 2% de la Gerencia de Obras”
Funcionario de la *Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote*

En vista de ello, estas agencias se ven en la necesidad de formular Proyectos de Inversión Pública y Expedientes Técnicos que son presentados al Programa Agua para Todos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para el logro de un financiamiento. Si el financiamiento no se obtiene, genera un malestar para la población que es objeto de necesidad.

El apoyo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es básico, durante los 4 últimos 4 años no ha habido ningún apoyo por parte de esta institución, las obras de mejoramiento ejecutadas son pequeñas y han sido ejecutadas con presupuesto propio.
Funcionario de SEDACHIMBOTE S.A.

En el desarrollo de este punto se ha podido verificar, que si bien cada entidad cumple una función pública, esta no ha resultado del todo eficiente al momento de realizar proyectos mancomunados, esto debido a que cada

entidad ha buscado el logro de objetivos propios bajo su autonomía, debilitando su productividad burocrática para el logro de sus objetivos. Una cuestión de fondo, es el hecho de cómo han venido operando las instituciones; es decir, sus procedimientos internos no han sido del todo eficientes al igual que su desempeño técnico, lo que perjudica su intervención en el proceso de implementación que ha debido desarrollarse en conjunto con las otras instituciones.

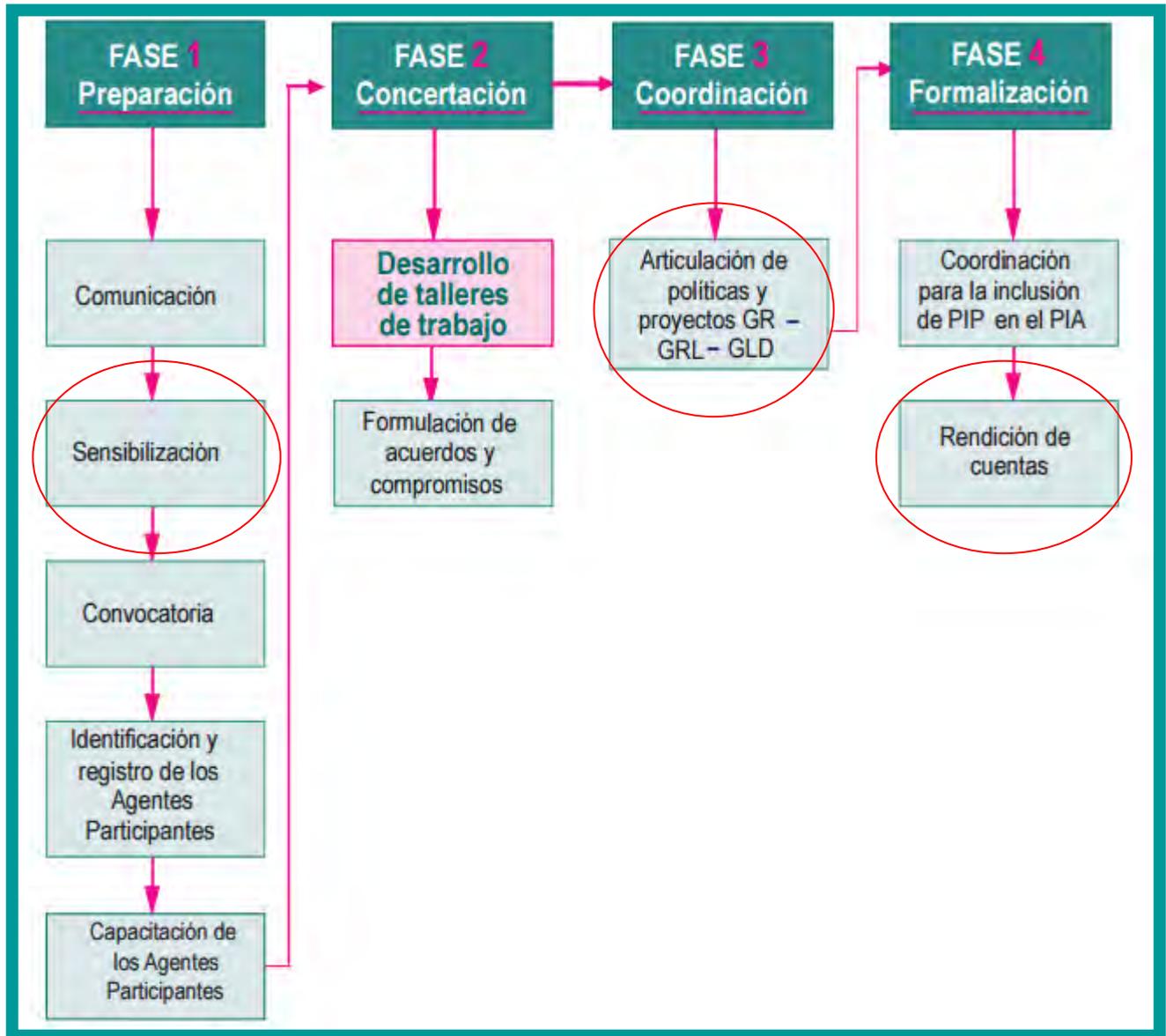
3.3. Mecanismos implementados para la coordinación:

Los mecanismos de coordinación utilizados por los actores para implementar políticas de saneamiento en la Provincia del Santa no han sido lo más convenientes, pero en algunos casos pudo dar resultados. En el siguiente esquema se muestra las fases que utilizan los gobiernos locales para implementar políticas de saneamiento:



Gráfico N°15

FASES QUE NO SE EJECUTARON EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



Fuente: MEF

De acuerdo a las entrevistas realizadas, los dos gobiernos locales coinciden en obviar los procedimientos enmarcados. Es decir, en la Fase 1 de Preparación no sensibilizan a la población a la participación de los talleres de presupuestos participativos. Otro de los procedimientos importantes que han sido generalmente obviados por las agencias ha sido

la Fase 3 en las que se busca articular los proyectos a priorizar con las políticas que han desarrollado los gobiernos.

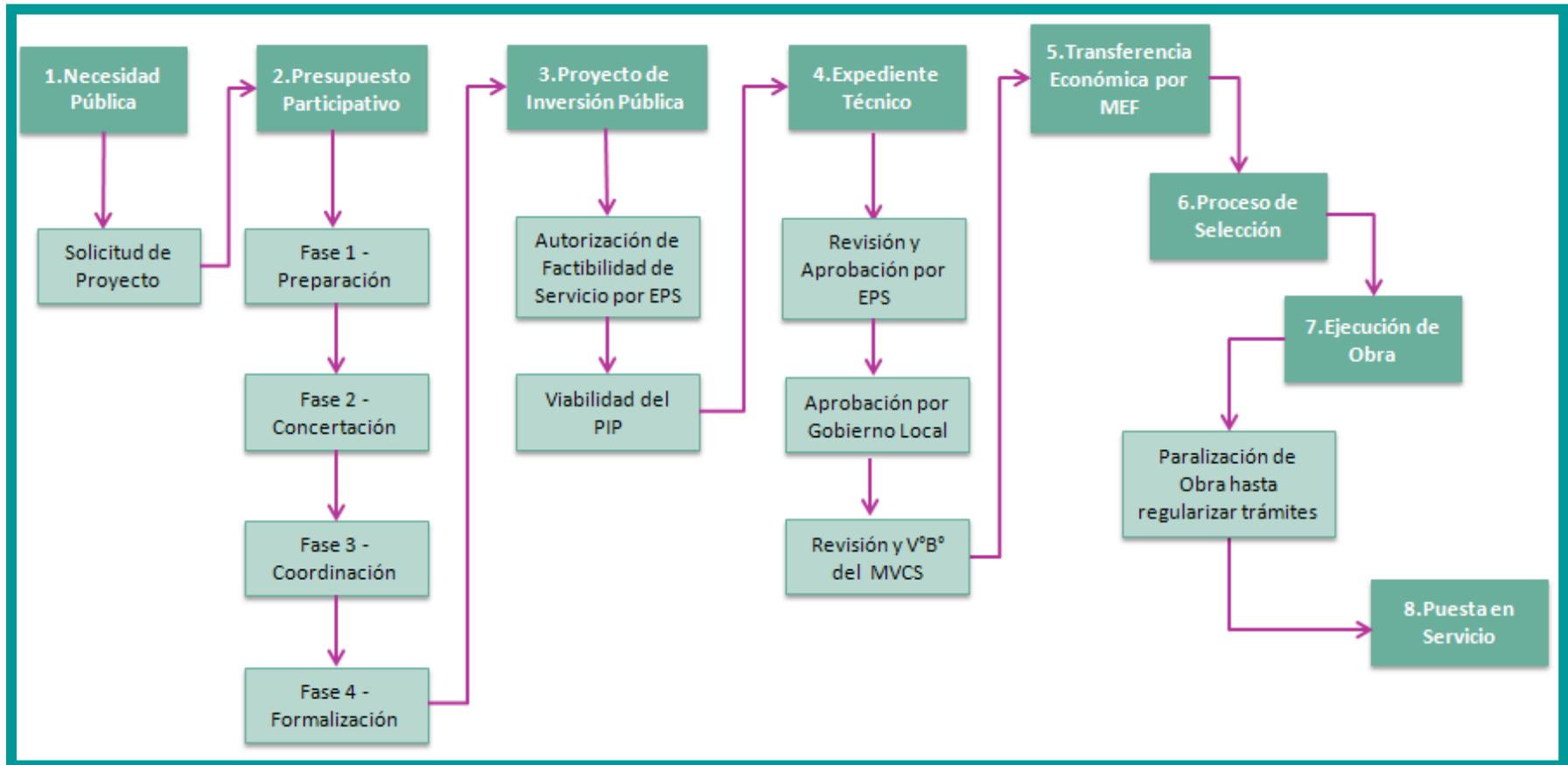
Se ha tratado de llevar a cabo los presupuestos participativos, pero no se ha tomado muy en cuenta lo plasmado en el Plan de Desarrollo Concertado, ni en los planes que opera la entidad. Generalmente se ha buscado satisfacer necesidades básicas de la población.
Funcionario de la Municipalidad Provincial del Santa.

En el siguiente gráfico, puede observarse como es que estos dos gobiernos locales obvian procedimientos para el logro de una política. Desde la etapa N°02 de la política, se observa que se han evitado pasos como la articulación de políticas y proyectos de los gobiernos locales, quedando esta etapa en sólo 3 fases. En la etapa N°03 – Proyecto de Inversión Pública, se obvía muy a menudo el trámite correspondiente de Factibilidad de Servicio otorgado por la EPS, pasando a la siguiente etapa – Elaboración de Expediente Técnico, que es aprobado en primera instancia por la entidad, iniciando posterior a ello el trámite para regularizar ello. En la etapa 5 se puede observar como las instituciones han evitado un procedimiento formal con la finalidad de obtener resultados en menor tiempo, lo que posteriormente ha conllevado a posibles paralizaciones de obra al encontrarse con trámites estancados que no permiten cumplir con el logro de la política.

“En las entidades públicas, los trámites administrativos se vuelven muy lentos, lo que ha hecho que los procedimientos a SEDACHIMBOTE no se lleven de la manera correcta, ha sido una deficiencia de nuestra parte, nos faltó coordinación con SEDACHIMBOTE. Esto definitivamente nos ha generado un malestar al estar ejecutando obras, las cuales tuvieron que ser paralizadas por no contar con la aprobación del Expediente Técnico por parte de ellos”.
Funcionario de la Municipalidad Distrit. Nvo. Chimbote

Gráfico N°16

FASES QUE NO SE EJECUTARON EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA⁷⁷



Fuente: Elaboración Propia

⁷⁷ Este procedimiento es el que desarrollan los gobiernos locales para la implementación de su política.

En el desarrollo de este punto hemos encontrado que los mecanismos de coordinación entre los actores e instituciones se han visto afectados por la habilidad de los funcionarios por satisfacer a determinado sector de la población, haciendo que su participación sea casi nula en el desarrollo de los talleres del presupuesto participativo. Esto ha generado la poca representatividad de los funcionarios y de la misma entidad al proponer proyectos de carácter técnico que no necesariamente son de urgencia; sin embargo, lo político no ha ido acompañado de lo técnico.

Se han logrado objetivos y políticas, pero no aquellas en las que estos aparatos institucionales logren su existencia o el logro de sus objetivos comprendidos en su Plan de Desarrollo Concertado. Por lo tanto, su poder se ha visto limitado ante la presión de fuerzas externas, en este caso la población, que muy poco entiende de cuestiones técnicas o complejas que su gobierno debe resolver.

Por otro lado, se encuentra los patrones de conductas internas de los funcionarios que operan en cada institución, los mismos que no colaboran al logro de objetivos, sino que lo limitan al obviar procedimientos administrativos por falta de capacidad técnica y por cuestiones de dinámica social entre actores.

3.4. Proyectos priorizados y Programas presupuestales:

Encontramos 2 diferencias entre los proyectos priorizados en el Presupuesto participativo y los proyectos ejecutados por los gobiernos locales, es decir, es notorio que el saneamiento no ha sido un tema de importancia para ser preferido en los talleres, de tal manera que la entidad se ha visto obligada a incluir en la modificación de sus Planes Anuales de Contrataciones, la ejecución de proyectos en este rubro.

CUADRO N°05

PROYECTOS PRIORIZADOS EN PRESUPUESTO PARTICIPATIVO – MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA⁷⁸

| PRESUPUESTO PARTICIPATIVO / AÑO | DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | PRIORIDAD | SITUACION | AMBITO | ESTADO | LINEA DE ACCIÓN | TIPO DE INTERVENCIÓN | TOTAL GENERAL |
|---------------------------------|---|-----------|-----------|------------------|---------------------|-----------------|----------------------|---------------|
| 2011 | INSTALACION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y DESAGUE DEL A.H. LAS LOMAS DEL SUR | 5 | Nuevo | Distrital-Urbano | Propuesto-nuevo | AGUA | Construcción nueva | 0 |
| | INSTALACION DEL SISTEMA DE AGUA Y DESAGUE A.H. EL MIRADOR | 7 | Nuevo | Distrital-Urbano | Propuesto-nuevo | AGUA | Construcción nueva | 0 |
| 2013 | Instalación del servicio de agua potable y desague en el A.H. Octavio Arroyo Villa Julca, en el Distrito de Chimbote, Provincia de Santa-Ancash | 23 | Nuevo | Distrital-Urbano | Propuesto-nuevo | SANEAMIENTO | Construcción nueva | 1,100,000.00 |
| 2014 | INSTALACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL A.H. EL MIRADOR-DISTRITO DE CHIMBOTE, PROVINCIA DEL SANTA-ANCASH | 33 | Nuevo | Distrital-Urbano | Con perfil aprobado | SANEAMIENTO | Construcción nueva | 115,440.00 |

Fuente: https://ppto-participativo.mef.gob.pe/pp_Proyslist.php?cmd=resetall&anio=2014. Consultado el 28 de agosto de 2015

En este cuadro podemos observar que la Municipalidad Provincial del Santa en el desarrollo de sus talleres de Presupuesto Participativo sólo se ha considerado 2 proyectos en materia de saneamiento durante los años 2011 y 2012; a su vez, estos se encuentran sin asignación de presupuesto (s/. 0.00 soles), teniendo sólo prioridad 5 y 7 y quedando en cola para su posterior ejecución.

⁷⁸ En este cuadro se ha elaborado un resumen de los proyectos que se encuentran comprendidos en el rubro de saneamiento.

CUADRO N°06

PROYECTOS EJECUTADOS EN MATERIA SANEAMIENTO – MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL SANTA

| PRESUPUESTO PARTICIPATI | DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | AMBITO | ESTADO | LINEA DE ACCIÓN | TIPO DE INTERVENCIÓN | TOTAL GENERAL |
|-------------------------|--|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------------------------|-------------------|
| 2011 | CONSTRUCCIÓN DE SISTEMA DE AGUA Y DESAGUE EN CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Construcción nueva | S/. 3,346,947.00 |
| | AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE SISTEMA DE DESAGUE EN EL A.H. TRES ESTRELLAS DEL DISTRITO DE CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | AGUA | Construcción nueva y Mejoramiento | S/. 1,448,332.70 |
| | ADUCCIÓN DEL RESERVOIRIO II EN LOS TRAMOS JR. LIBERTAD JR. VICTORIA EN EL P.J EL PROGRESO DEL DIST. CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | DESAGUE | Mejoramiento | S/. 582,090.20 |
| 2012 | AGUA POTABLE Y DESAGUE EN LA AV. AVIACIÓN, TRAMO AV. VICTOR RAÚL HAYA DE LA TORRE, JR. ALFONSO UGARTE, DIST. CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 779,284.26 |
| 2013 | Instalación del servicio de agua potable y desague en el A.H. Octavio Arroyo Villa Julca, en el Distrito de Chimbote, Provincia de Santa-Ancash | Distrital-Urbano | Propuesto-nuevo | SANEAMIENTO | Construcción nueva | S/. 1,100,000.00 |
| | Mejoramiento y Cambio de Colector Principal en el Jr. Pachacutec tramo Av. Camino real y Jr. Amzonas del A.h Magdalena Nueva, en el Distrito de Chimbote | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 1,590,002.02 |
| | Mejoramiento del sistema de agua potable y desague y construcción del reservorio VIII B. de la HUP Nicolás Garatea del distrito de Chimbote | Provincial-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 16,538,740.12 |
| | Instalación del servicio de agua potable y desague del A.H. 27 de octubre, distrito Chimbote | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Construcción Nueva | S/. 50,000.00 |
| | Mantenimiento del Sistema de Desague Mercado Miramar, distrito Chimbote | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 75,479.71 |
| 2014 | INSTALACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL A.H. EL MIRADOR- DISTRITO DE CHIMBOTE, PROVINCIA DEL SANTA-ANCASH | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Construcción nueva | S/. 368,300.97 |

Fuente: http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?scriptdo=PKU_PROCESOS_PLAN_ANUAL.doview&ag_eue_codigo=278&ag_nho=2014&ag_codigo=10&ag_desc_proc=%&av_proc_name=&ag_currenpage=3&_CALIFICADOR_=PORTLET.1.103.0.20.79®IONID_=1&_PORTLETID_=103&_ORDERID_=0&_PAGEID_=20&_CONTENTID_=79&_USERID_=&_PRIVILEGEID_=1. Consultado el 28 de agosto de 2015

A diferencia del cuadro anterior, notamos que este comprende proyectos de saneamiento que no fueron priorizados en el presupuesto participativo. Estos proyectos, fueron incluidos en el Plan Anual de Contrataciones para su ejecución.

CUADRO N°07

PROYECTOS PRIORIZADOS EN MATERIA SANEAMIENTO – MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NUEVO CHIMBOTE

| PRESUPUESTO PARTICIPATIVO / AÑO | DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | AMBITO | ESTADO | LINEA DE ACCIÓN | TIPO DE INTERVENCIÓN | TOTAL GENERAL |
|---------------------------------|---|------------------|--------|-----------------|----------------------|---------------|
| 2011 | NO SE ENCONTRÓ REGISTRO EN APLICATIVO | Distrital-Urbano | - | - | - | S/. 0.00 |
| 2012 | NO SE REGISTRO PROYECTOS DE SANEAMIENTO | Distrital-Urbano | - | - | - | S/. 0.00 |
| 2013 | NO SE REGISTRO PROYECTOS DE SANEAMIENTO | Distrital-Urbano | - | - | - | S/. 0.00 |
| 2014 | NO SE ENCONTRÓ REGISTRO EN APLICATIVO | Distrital-Urbano | - | - | - | S/. 0.00 |

Fuente: https://ppto-participativo.mef.gob.pe/pp_Proyslist.php?cmd=resetall&anio=2014. Consultado el 17 de setiembre de 2015



CUADRO N°08

PROYECTOS EJECUTADOS EN MATERIA SANEAMIENTO – MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE NUEVO CHIMBOTE

| PRESUPUESTO PARTICIPATIVO / AÑO | DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO | AMBITO | ESTADO | LINEA DE ACCIÓN | TIPO DE INTERVENCIÓN | TOTAL GENERAL |
|---------------------------------|---|------------------|-----------|-----------------|----------------------|------------------|
| 2011 | MEJORAMIENTO DE LOS SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y DESAGUE EN LA URB. LOS OLIVOS, EN EL DISTRITO DE NUEVO CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 717,786.00 |
| 2012 | MEJORAMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE AGUA POTABLE Y DESAGUE EN HUP VILLA MARÍA SECTOR B LOTE B1 Y AA.HH COSTA VERDE DISTRITO DE NUEVO CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 779,284.26 |
| 2013 | MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE DESAGUE EN LAS CALLES MARTIREZ LA PAZ MARIANO MELGAR TÚPAC AMARU CAHUIDE FE Y ALEGRÍA Y LOS PASAJES 8,9 Y 10 DEL P.J TRES DE OCTUBRE - NUEVO CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | DESAGUE | Mejoramiento | S/. 1,086,465.53 |
| | POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO DEL AA.HH LAS QUINTANAS DISTRITO NVO. CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Construcción Nueva | S/. 1,281,846.83 |
| | POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA ZONA URBANA IV DISTRITO NVO. CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 8,150,790.47 |
| 2014 | MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE DESAGUE EN EL JR. 28 DE JULIO ENTRE CARRETERA PANAMERICANA Y JR. JOSE OLAYA DEL P.J. VILLA MARÍA DISTRITO DE NVO. CHIMBOTE. | Distrital-Urbano | EJECUTADO | DESAGUE | Mejoramiento | S/. 274,043.14 |
| | MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA ZONA URBANA II DEL DISTRITO DE NVO. CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 9,850,093.72 |
| | MEJORAMIENTO DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO DE LA ZONA URBANA II DEL DISTRITO DE NVO. CHIMBOTE | Distrital-Urbano | EJECUTADO | SANEAMIENTO | Mejoramiento | S/. 7,555,957.48 |

Fuente: http://www2.seace.gob.pe/Default.asp?scriptdo=PKU_PROCESOS_PLAN_ANUAL.doview&ag_eue_codigo=278&ag_ano=2014&ag_codigo=10&ag_desc_proc=%&av_proc_name=&ag_currenpage=3&CALIFICADOR =PORTLET.1.103.0.20.79®IONID =1&PORTLETID =103&ORDERID =0&PAGEID =20&CONTENTID =79&USERID =<!--USERID-->&PRIVILEGEID =1

Consultado el 28 de agosto de 2015.

Como se aprecia en el cuadro N°07, la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, durante los años 2011-2014 no ha priorizado proyectos en materia de saneamiento. Sucede todo lo contrario con su Plan Anual de Contrataciones mostrado en el cuadro N°08, en el que se aprecia que en ese mismo periodo se tomó en cuenta la ejecución de 8 obras. Definitivamente existe un divorcio entre lo planificado y lo ejecutado, al no considerar como prioridad este tipo de política.

En conclusión, cada agencia presenta una estructura orgánica establecida, la misma que comprende gerencias y jefaturas comprometidas con el cumplimiento de la política. La implementación de la política se ha visto afectada por cuatro razones: en primer lugar, porque los presupuestos participativos para priorización de proyectos no han sido llevados de la manera correcta, ha faltado apoyo técnico necesario, así como también, los objetivos de este taller debieron estar orientados en sus Planes de Desarrollo Concertado. El segundo motivo, es el descuido por parte de los técnicos de cumplir los procedimientos formales a tiempo, esto se ha visto motivado por la burocracia administrativa que se genera al cumplir trámites de aprobación de factibilidad y de expediente técnico por parte de SEDACHIMBOTE. Sin embargo, esto trajo como consecuencia inversiones estancadas, perjuicio económico y social. En tercer lugar, el factor coordinación se ha visto totalmente interrumpido por la autonomía de acción de cada institución, buscando sus logros obviando la importancia del valor público. El cuarto factor está relacionado al desinterés de las agencias públicas por realizar actuaciones para el logro de la política. El desinterés está motivado por desincentivos políticos, los cuales se ven reflejados en la poca importancia que presentan los gobiernos por dar solución a un problema que es de vital importancia, ya que el acceso a los servicios básicos como derecho fundamental en la vida de la persona. Otro desincentivo es el económico, ya que los recursos usados para la implementación de la política proviene de la fuente de financiamiento Canon y Sobrecanon, el cual es distribuido también para el cumplimiento de otras metas de la entidad. Un último desincentivo, es el social, el mismo que se ve afectado por la poca importancia que le presta la sociedad a este tipo de necesidades. La población está orientada a la búsqueda de sus prioridades particulares, no a la búsqueda de soluciones que generen bienestar común; por otro lado, y esto se ve reflejado en la lista de proyectos priorizados en ambas municipalidades. Por otro lado, la población también piensa que las autoridades son las encargadas de dar solución al problema.

CAPITULO IV: Causas y Consecuencias

Este capítulo abordará las causas y consecuencias de la falta de coordinación en la formulación y en la implementación.

4.1. Causas de la falta de coordinación

En el presente estudio se ha encontrado varias causas que han dificultado la coordinación entre los actores y las instituciones, entre ellas tenemos las causas derivadas de las estructuras institucionales y políticas; y, las causas derivadas del comportamiento de los burócratas:

4.1.1. Causas derivadas de las estructuras institucionales y políticas

“El involucramiento de la burocracia en la política plantea la cuestión de su poder relativo con respecto a otros actores, mientras que su intervención en el proceso de implementación de políticas públicas se relaciona con su desempeño (o productividad) en el logro de los objetivos políticos⁷⁹”.

Se han identificado 8 causas derivadas de las estructuras institucionales y políticas, las cuales son:

- ✓ Su autonomía de poder se ha visto debilitada al no lograr una negociación exitosa con la finalidad de conseguir proyectos que sean de sus preferencias para el logro de objetivos.
- ✓ No ha resuelto eficientemente demandas de la sociedad, asignando recursos o arreglos institucionales; por lo tanto, su desarrollo institucional se ha visto limitado.
- ✓ La falta de capacidad estatal asociada a la importancia que la entidad debió prestar a la participación social, ya que ésta en la actualidad forma parte de las decisiones públicas que la institución adopte (En nuestro caso la priorización de proyectos en el

⁷⁹ Artículo publicado en POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político). N° 11, Abril, 2006 Buenos Aires. Tomado de BUROCRACIA ESTATAL: POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS-. Oscar Oszlak.

Presupuesto participativo, representada esta población por la Sociedad Civil y el Comité de Coordinación Local).

- ✓ La falta de seguimiento o monitoreo que se da en el proceso de formulación e implementación de políticas.
- ✓ Rivalidad Política entre gobierno local y gobierno regional, haciendo que este no tome en cuenta el apoyo en materia técnica y económica a la entidad.

“Si queremos conseguir apoyo generalmente acudimos al MVCS, no a la Municipalidad Provincial ni al Gobierno Regional, que es el que menos apoyo no da, por los problemas políticos que existieron entre nuestro alcalde y el presidente regional, como que hay un rivalidad política, y bueno, eso nos perjudica como gestión edil, pero así es la política...”

*Gerente de Obras de la Municipalidad
Distrital de Nvo. Chimbote*

- ✓ La falta de importancia que las entidades le han dado al valor público para lograr niveles máximos de respuesta a los problemas.
- ✓ Falta de capacidad estatal para responder a las demandas de la población, iniciando por la toma de decisiones públicas acertadas para viabilidad de proyectos. Definitivamente, alguna de ellos estarán ligados a acciones de coordinación sectorial a nivel nacional, subnacional y local con la finalidad de obtener objetivos comunes.
- ✓ La Desarticulación – fragmentación: No se ha evidenciado una articulación a nivel jurisdiccional, cada entidad responde a sus propios objetivos, dejando de lado intereses de sectores que no estén directamente vinculados a su gestión. Esto se ha encontrado en las tres instituciones: Municipalidad Provincial del Santa, Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote y la EPS SEDACHIMBOTE y se corroborado con las entrevistas realizadas. Por tanto, ante esta acción es prácticamente imposible determinar una posible relación entre las diferentes partes. De esta manera, la política de saneamiento que se quiere implementar o cumplir no llena las expectativas de la población.

“Con la municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote no coordinamos para priorización de proyectos, ya que ellos manejan su propio presupuesto y nosotros el nuestro, de esto hay que indicar que también tenemos nuestros propios proyectos seleccionados que tenemos que cumplir con su ejecución, pienso que si ellos desearían el apoyo, lo deberían solicitar, ya que esta es la Municipalidad Provincial”
Funcionario de Estudios y proyectos de la MPS

4.1.2. Causas derivadas del comportamiento de los burócratas

Entre estas causas encontramos las siguientes:

- ✓ El desempeño de sus funcionarios como parte de la burocracia pública, se ha visto debilitado por restricciones internas, procedimientos internos, esto a pesar de contar con un Reglamento de Organización y Funciones en el que se establece las funciones de cada uno por escrito.
- ✓ Las capacidades técnicas de los funcionarios no han estado avocadas a la solución de problemas complejos existentes.
- ✓ Se ha buscado la satisfacción de la sociedad civil y no de la institución como entidad pública destinada a promover el desarrollo integral de su comunidad, generando una gestión eficiente, no sólo técnica y administrativa, sino también económica.
- ✓ A pesar de contar con la autonomía que les provee la institución, los funcionarios han sido controlados por fuerzas externas, es decir, por la voluntad popular.
- ✓ El desempeño de los funcionarios no ha sido el más eficiente, teniendo en cuenta que se han priorizado políticas que no requieren mayor atención.
- ✓ La coordinación ha sido únicamente operativa generando Tecocratización – despolitización, las agencias (Municipalidad Provincial del Santa y Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote), han trabajado sus presupuestos participativos en función de los requerimientos de la población, no teniendo ningún horizonte de actuación a largo plazo. No se ha trabajado en función a sus Planes de Desarrollo Concertados. En el caso de la EPS SEDACHIMBOTE, esta elabora su Plan Maestro para un periodo de 5 años, tomando en cuenta indicadores y metas con la debida aprobación por parte del ente regulador, SUNASS.

Al momento de elaborar proyectos sí coordinamos con SEDACHIMBOTE, a veces lo hemos hecho de forma extemporánea, y nos ha traído más de un dolor de cabeza la verdad. Sí sería importante trabajar con un objetivo a largo plazo, pero el PDC no es muy familiar para nuestro uso.
Funcionario de la MPS

- ✓ Los vacíos en la normativa es uno de las causas de la falta de coordinación, muchos de los funcionarios no conocen de la existencia del Plan Nacional de Saneamiento, ni de las políticas, estrategias y metas que comprende. Para otros de los funcionarios este plan obedece sólo a un instrumento de carácter técnico y normativo, que no cumple con todas las expectativas requeridas, debido a que la realidad presentada en el Plan es General y no particular para cada distrito.
- ✓ La falta de capacitación técnica debilita la coordinación entre los actores generando que problemas operacionales que no conducen a soluciones inmediatas.

“Sólo hemos recibido capacitación por parte de la entidad, pero áreas específicas, las capacitaciones están relacionadas a SUNASS”.
Jefe de Operaciones SEDACHIMBOTE

“La capacitación que recibo es para proyectos que están vinculados al MEF, Proyectos de Inversión Pública, y son los que realizo por cuenta propia”.
Jefe de OPI – MDNCH

- ✓ Su productividad burocrática se ve fuertemente limitada para generar valor público, esto debido a que la función que desempeñan no va de la mano con la función técnica requerida.

“Los gerentes de esta empresa se capacitan y transmiten a los demás trabajadores a través de sus jefaturas”.
Jefe de Ingeniería SEDACHIMBOTE

4.2. Consecuencias de la falta de coordinación en la formulación y en la implementación

Entre las consecuencias encontradas de detallarán las consecuencias derivadas de de la racionalidad técnica, consecuencias derivadas del contexto, tenemos las siguientes:

4.2.1 Consecuencias derivadas del uso de la racionalidad técnica

Entre estas consecuencias tenemos:

- ✓ Se genera el incremento de costos operativos, al generarse paralizaciones de obra, pago de multas a contratistas por demoras injustificadas por responsabilidad de la entidad, por obviar procedimientos administrativos importantes.

La administración pública es una carrera, sino estás listo para caminar con ella se te adelanta, esto pasa porque a veces los funcionarios somos movidos por el ímpetu y hacemos desconocer nuestro lado profesional, queriendo evitar procedimientos sistemáticos, según nosotros para engorrosos todo ello por ganarle al tiempo.
Funcionario de la MPS

- ✓ Intervenciones intersectoriales limitadas o nulas, por la poca capacidad de gestión e los funcionarios y autoridades.

“Se han elaborado los expedientes técnicos para ejecución de una nueva planta de tratamiento de agua potable y aguas residuales, aproximadamente demanda un costo de s/. 200 millones.
Funcionario de SEDACHIMBOTE

- ✓ Intereses particulares de dominio de poder económico, gestionando proyectos de su interés para recibir transferencias financieras que benefician a esta agencia.
- ✓ Duplicidad de políticas o proyectos.
- ✓ Fragmentación institucional, generando soluciones fragmentadas y no bajo un criterio de integralidad.

- ✓ Bajos niveles de eficiencia institucional, ya que las decisiones que toman los actores públicos no son las más acertadas para las soluciones técnicas requeridas.
- ✓ Uso ineficiente de los fondos públicos, generado por la falta de coordinación entre los funcionarios de las agencias estatales; es decir, se han priorizado en los talleres de presupuestos participativos proyectos que no requieren gran atención, han sido seleccionados por tener mayor representatividad social y no por una cuestión técnica. Definitivamente la coordinación como proceso político – técnico no han ido de la mano. Esto se ha visto en los presupuestos participativos de la Municipalidad Provincial Del Santa y la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, en los que los funcionarios refieren que todos estos talleres han carecido de una asistencia técnica constante. Los proyectos priorizados no generan valor público.

“Se hicieron obras de ampliación de redes para ampliar cobertura de agua y desagüe, lo que nos trajo como consecuencia la distorsión de la continuidad del servicio, perjudicando así a un sector de la población”.

Funcionario de SEDACHIMBOTE

- ✓ Déficit de expertos en la gestión de políticas coordinadas. La falta de coordinación entre la EPS y la Municipalidad Provincial ha traído un serio problema, y es que, se han elaborado expedientes técnicos proyectando estructuras de almacenamiento de agua en zonas que a la fecha se han visto invadidas por el crecimiento poblacional desordenado, sin existir preocupación por las autoridades y funcionarios provinciales, quienes deben dar solución inmediata a estos problemas.

“En la actualidad no se está autorizando factibilidad de servicio para nuevas instalaciones en Nuevo Chimbote, por la gran demanda que esto representa, siendo imposible coberturarlos en este momento. La única solución es la construcción de la nueva planta, reservorios apoyados y laguna de oxidación, incluso la zona donde pensamos construir el reservorio ya se encuentra habitada, no tenemos apoyo de la Municipalidad Provincial del Santa, la que se encarga del CATASTRO en la Provincia”.

Gerente Técnico de SEDACHIMBOTE

- ✓ Complejidad para la intervención del Desarrollo de Políticas de envergadura, este caso se presenta como una limitación para la EPS y los gobiernos locales. El primero, ha visto por conveniente no entregar factibilidad técnica para la conexión de nuevas redes y conexiones domiciliarias en los nuevos asentamientos humanos formados en el Distrito de Nuevo Chimbote. Esto debido a que si la EPS proporciona el servicio estos nuevos sectores generaría que la presión de agua y continuidad del servicio disminuya, así como provocaría la sobrecarga de aguas residuales en la laguna de oxidación.
- ✓ Intervenciones limitadas en el tiempo, no produciendo impactos considerables en la sociedad, ya que estas intervenciones se han dado en función de objetivos políticos y no técnicos.

4.2.2 Consecuencias derivadas del contexto:

Según Repetto (2003): “Una de las principales novedades en materia de la institucionalidad social de América Latina se asocia a la creciente importancia que fue adquiriendo la participación social, sea a través de acciones comunitarias, sea vía las Organizaciones No Gubernamentales. Tomando como base diagnóstica los procedimientos cerrados y burocráticos que guiaban la gestión de lo social en el modelo de posguerra, comenzaron a generarse consensos respecto a la necesidad de revitalizar (aunque de un modo diferente) el remanido tema de la participación, que ya en los años sesenta había cobrado cierto auge en la región. En esta revisión reciente del concepto aplicado a la política social, se llamó la atención sobre la necesidad de escuchar la “voz” de los sectores más carenciados, así como de abrir espacios de gestión para las instancias públicas no estatales que habían ido cobrando fuerza, e incluso desarrollando tecnologías de gestión, en múltiples problemáticas sociales⁸⁰”.

⁸⁰ Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina.

- ✓ Bajo lo dicho por Repetto, encontramos una situación particular tanto para la Municipalidad Provincial del Santa y la Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote, donde encontramos la fuerte influencia de la intervención social en la agenda pública, esto a través del desarrollo de los talleres del Presupuesto Participativo, donde fueron los representantes de la sociedad civil y el comité de coordinación local quienes llevan identificados sus problemas, que es el inicio de una política pública. Estos representantes tienen poder de elección bajo una orientación técnica. Tal y como se ha expresado anteriormente, para este caso la orientación ha sido débil, permitiendo que los proyectos identificados como problemas no hayan tenido un soporte técnico, complaciendo a un determinado sector de la población.

En conclusión este capítulo nos explicó cuáles son las causas que generan la falta de coordinación en las agencias estatales, encontrando para nuestro caso 2: causas derivadas de las estructuras institucionales y causas derivadas del comportamiento de los burócratas. Entre las causas más importantes de las estructuras institucionales encontramos: la autonomía de poder debilitada, no ha resuelto eficientemente demandas de la sociedad, la falta de capacidad estatal asociada a la importancia que la entidad debió prestar a la participación social, la falta de seguimiento o monitoreo en el proceso de formulación e implementación de políticas, rivalidad Política entre gobierno local y gobierno regional, la falta de importancia que las entidades le han dado al valor, Desarticulación – fragmentación, etc. Entre las causas derivadas del comportamiento de los burócratas se han identificado: el desempeño de sus funcionarios como parte de la burocracia pública, se ha visto debilitado por restricciones internas, procedimientos internos, las capacidades técnicas de los funcionarios no han estado avocadas a la solución de problemas complejos existentes, se ha buscado la satisfacción de la sociedad civil y no de la institución como entidad pública, el desempeño de los funcionarios no ha sido el más eficiente, teniendo en cuenta que se han priorizado políticas que no requieren mayor atención, la coordinación ha sido únicamente operativa sin tomar en cuenta las intervenciones técnicas, etc.

Dentro de las consecuencias derivadas de del uso de la racionalidad técnica tenemos: se genera el incremento de costos operativos, intervenciones intersectoriales limitadas o

nulas, intereses particulares de dominio de poder económico, duplicidad de políticas o proyectos, fragmentación institucional, bajos niveles de eficiencia institucional, uso ineficiente de los fondos públicos, déficit de expertos en la gestión de políticas coordinadas, complejidad para la intervención del Desarrollo de Políticas de envergadura, intervenciones limitadas en el tiempo, no produciendo impactos considerables en la sociedad, ya que estas intervenciones se han dado en función de objetivos políticos y no técnicos, etc. Entre las consecuencias derivadas del contexto, encontramos la fuerte influencia de la intervención social en la agenda pública, esto a través del desarrollo de los talleres del Presupuesto Participativo, donde se evidenció la poca participación técnica priorizando proyectos de interés poco técnico.



V. CONCLUSIONES:

El desarrollo de la tesis ha estado ligado directamente con el desarrollo de los 3 capítulos principales que comprende. De la Presente investigación se desprende las siguientes conclusiones:

- ✓ **Primera Conclusión:** El Plan Nacional de Saneamiento es una herramienta que comprende metas, estrategias, políticas, funciones de las diversas agencias estatales, etc., pero todas ellas obedecen a indicadores generales, y no específicas de acuerdo a la realidad de cada ciudad. Por otro lado, cada una de las agencias involucradas en la implementación de las políticas de saneamiento elaboran sus propios planes en base a sus necesidades. En el caso de la Municipalidad Provincial del Santa y La Municipalidad Distrital de Nuevo Chimbote cuentan con Planes de Desarrollo Concertado a largo plazo, los cuales están adecuados a su situación particular. En el caso de la EPS, cuentan con un Plan Maestro Optimizado hasta el 2038, el cual viene siendo reformulado para una base de 5 años, en el que se comprenden indicadores y metas de gestión en ese periodo. Los gobiernos locales no sólo tienen como función implementar políticas de saneamiento, ellos también cumplen otro tipo de competencias, teniendo que dividir recursos, economía y asuntos técnicos para el logro de objetivos, que no necesariamente son los de mayor necesidad.
- ✓ **Segunda Conclusión:** Los funcionarios como parte de la burocracia pública, al intervenir en la implementación de la política ha visto debilitado su desempeño por restricciones internas y procedimientos administrativos; a pesar que ambas entidades locales cuentan con un Reglamento de Organización y Funciones en el que se establece las funciones de cada uno de los funcionarios por escrito. Por otro lado, las capacidades técnicas de estos no han estado avocadas a los problemas complejos existentes.
- ✓ **Tercera Conclusión:** Las agencias estatales a pesar de la función pública que desempeñan no han resultado eficientemente los problemas públicos; es decir, no se han generado proyectos mancomunados, esto debido a que cada entidad ha buscado el

logro de objetivos propios bajo su autonomía, debilitando su productividad burocrática para el logro de sus objetivos. Una cuestión de fondo, es el hecho de cómo han venido operando las instituciones; es decir, sus procedimientos internos no han sido del todo eficientes al igual que su desempeño técnico, lo que perjudica su intervención en el proceso de implementación que ha debido desarrollarse en conjunto con las otras instituciones.

- ✓ **Cuarta Conclusión:** Cada una de las instituciones presenta una estructura orgánica definida, que incluye gerencias y jefaturas comprometidas con el cumplimiento de la política de saneamiento y con las demás políticas que estén dentro de sus funciones. En particular, la implementación de esta política se ha visto afectada por cuatro factores: en primer lugar, los presupuestos participativos no se han llevado de la manera correcta, ha faltado soporte técnico; así como también, los objetivos de este taller no se orientaron en base a los Planes de Desarrollo Concertado existentes. El segundo factor, es el incumplimiento de los procedimientos formales en el tiempo establecido, esto se ha visto motivado por la lentitud administrativa que se genera al cumplir trámites de aprobación de factibilidad de servicio y de expediente técnico, gestión que es solicitada a la empresa SEDACHIMBOTE, generando como consecuencia inversiones estancadas, perjuicio económico y social. En tercer lugar, el factor coordinación se ha visto totalmente interrumpido por la autonomía de acción de cada institución, buscando sus propios logros obviando la importancia del valor público. El cuarto factor está relacionado al desinterés de las agencias públicas por realizar actuaciones para el logro de la política. El desinterés está motivado por desincentivos políticos, lo cual se ve reflejado en la poca importancia que presentan los gobiernos para dar solución a un problema que es de vital importancia por ser derecho fundamental de la persona. Otro desincentivo es el económico, ya que los recursos usados para la implementación de la política proviene de la fuente de financiamiento Canon y Sobrecanon, el cual es distribuido también para el cumplimiento de otras metas de la entidad. Un último desincentivo, el social, el que se ve afectado por la poca importancia que le presta la sociedad a este tipo de necesidades. La población está orientada a la búsqueda de sus prioridades particulares, no a la búsqueda de soluciones que generen bienestar común.

- ✓ **Quinta Conclusión:** Los mecanismos de coordinación entre los actores e instituciones se han visto afectados por la habilidad de los funcionarios por satisfacer a determinado sector de la población, haciendo que su participación sea casi nula en el desarrollo de los talleres del presupuesto participativo. Esto ha generado la poca representatividad de los funcionarios y de la misma entidad al proponer proyectos de carácter técnico que no necesariamente son de urgencia; sin embargo, lo político no ha ido acompañado de lo técnico.

Se han logrado objetivos y políticas, pero no aquellas en las que estos aparatos institucionales logren su existencia o el logro de sus objetivos comprendidos en su Plan de Desarrollo Concertado. Por lo tanto, su poder se ha visto limitado ante la presión de fuerzas externas, en este caso la población, que muy poco entiende de cuestiones técnicas o complejas que su gobierno debe resolver. Por otro lado, se encuentra los patrones de conductas internas de los funcionarios que operan en cada institución, los mismos que no colaboran al logro de objetivos, sino que lo limitan al obviar procedimientos administrativos por falta de capacidad técnica y por cuestiones de dinámica social entre actores.

- ✓ **Sexta Conclusión:** Se han identificado las causas de la falta de coordinación, en las cuales se ha determinado dos principales: las causas derivadas de las estructuras institucionales y las causas derivadas del comportamiento de los burócratas. Entre las causas derivadas de las estructuras institucionales encontramos: la autonomía de poder debilitada no ha resuelto eficientemente demandas de la sociedad, la falta de capacidad estatal asociada a la importancia que la entidad debió prestar a la participación social, la falta de seguimiento o monitoreo en el proceso de formulación e implementación de políticas, rivalidad Política entre gobierno local y gobierno regional, la falta de importancia que las entidades le han dado al valor, desarticulación – fragmentación, etc. Entre las causas derivadas del comportamiento de los burócratas se han identificado: el desempeño de sus funcionarios como parte de la burocracia pública, se ha visto debilitado por restricciones internas, procedimientos internos, las capacidades técnicas de los funcionarios no han estado avocadas a la solución de problemas complejos existentes, se ha buscado la satisfacción de la sociedad civil y no de la institución como

entidad pública, el desempeño de los funcionarios no ha sido el más eficiente, teniendo en cuenta que se han priorizado políticas que no requieren mayor atención, la coordinación ha sido únicamente operativa sin incluir aspectos técnicos.

- ✓ **Sétima Conclusión:** Las consecuencias por la falta de coordinación ubicadas son: Consecuencias derivadas del uso de la racionalidad técnica y las consecuencias derivadas del contexto. Para el primer caso tenemos las siguientes: se genera el incremento de costos operativos, intervenciones intersectoriales limitadas o nulas, intereses particulares de dominio de poder económico, duplicidad de políticas o proyectos, fragmentación institucional, bajos niveles de eficiencia institucional, uso ineficiente de los fondos públicos, déficit de expertos en la gestión de políticas coordinadas, complejidad para la intervención del desarrollo de políticas de envergadura, intervenciones limitadas en el tiempo no produciendo impactos considerables en la sociedad, ya que estas intervenciones se han dado en función de objetivos políticos y no técnicos, etc. En el segundo caso, hemos identificado que la consecuencia derivada del contexto, es la fuerte influencia de la intervención social en la agenda pública, esto a través del desarrollo de los talleres del Presupuesto Participativo, donde se evidenció la poca participación técnica priorizando proyectos de interés poco técnicos.

VI. BIBLIOGRAFÍA:

ABRAMOVICH, Víctor

2006 Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista CEPAL, NÚMERO 88. Consulta: 18 de Agosto del 2015.
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>

ALZA BARCA, Carlos

2012 Diseño y Evaluación de Políticas Públicas. Pp. 16. PUCP. Lima -Perú

ALZA BARCA, Carlos

2005 EL DERECHO HUMANO AL AGUA: El enfoque de derechos aplicado a los servicios públicos. Pp.7-9. Revista Debate Defensorial número 6. Lima – Perú.

ANTÚNEZ, L. y M. Galilea

2002 “Servicios públicos urbanos en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

AXELROD, Robert

2004 La complejidad de la cooperación, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

AYALA ESPINO, José

2004 Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, Facultad de Economía UNAM /Miguel Angel Porrúa. Pp. 32,72

BARDACH, Eugene

2001 Los ocho pasos para el análisis de políticas Públicas. Un manual para la práctica, Centro de Investigación, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa, México.

BIRKLAND, Thomas

2010 An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. Tercera Edición. New York. M.E. Sharpe.pp.263-270.

CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo

2005 Los Problemas Públicos: Naturaleza y Estructuración. Pp. 1. Universidad Autónoma de Aguas Calientes. México.

CARDENAS Nora; Makovski Pedro; Rodríguez Enrique; Vargas Lita; Vargas Rosana; Cordero Marisol

2005 Construyendo Ciudadanía – El Derecho Humano al Agua (CIES). Pp.30-35

CORTAZAR, Juan y Gustavo Gutiérrez

1997 El Diseño Retrospectivo como Herramienta para el Análisis de la Implementación de Políticas. Washington D.C.: Instituto para el Desarrollo-Banco Interamericano de Desarrollo. Pp.1-6.

- 1990 DECRETO LEGISLATIVO N° 560, Ley del Poder Ejecutivo.
- 2002 Decreto Supremo N° 002-2002-VIVIENDA Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- EDWARDS, Dan; Jennifer Davis and Eugenio Bellido, collaborator Ruddy Noriega
2004 Evaluation of Peru's National Sanitation Policies. U.S. Agency for International Development. Washington, DC 20523. P.p.5-97
- FARFAN MENDOZA, Guillermo
2007 El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. En Polis. México D.F. volumen 3, número 1, pp.98-109
- FAWELL, J. K. & Miller, D. G.
1992 Drinking water quality and the consumer. Journal of the Institution of Water and Environmental Management, number 6, pp.726–732.
- GARNIER, Leonardo
2000 Función de coordinación de planes y política, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile
- GRINDLE, Merilee
(1996) Challenging the State, Cambridge University Press, Great Britain.

GRUSKIN, Sophia; Grodin, Michael A.; Annas, George J.; Marks, Stephen P.

2005 Perspectives on health and human rights. New York – London: Routledge.

HALL, Peter A. y ROSEMAY C.R. Taylor

1998 “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en Soltan et al.,
Institutions and Social Order, Ann Arbor, The University of Michigan Press.

HARPHAM, T. y K.A. Boateng

1997 “Urban governance in relation to the operation of urban services in developing
countries”, Habitat International, N° 21.

IWA

2004 The Bonn Charter for Safe Drinking Water. London

JORDÁN Ricardo; SIMIONI Daniela (CEPAL)

2003 Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.
Santiago de Chile

JOURAVLEV, Andrei

2004 Drinking water supply and sanitation services on the threshold of the XXI
century. CEPAL

2002 LEY N° 27792 Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda,
Construcción y Saneamiento, y su Reglamento.

Licha, I.

2006 Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).pp. 41-50

MENY, Ives; Thoening, Jean Claude

1992 “El análisis” y capítulo V: “La decisión pública”. En las políticas públicas y teoría del Estado. *Barcelona: Ariel. Pp.43-82.*

PAREDES, Maritza

2013 Análisis de Políticas Públicas. PUCP. Segunda Edición. Lima 2013.pp.66

PARSONS, Wayne

2007 Una introducción a la teoría práctica del análisis de políticas públicas. P-. 119.
FLACSO MÉXICO

PEÑALOZA, María Cristina

2006 “La coordinación en las políticas públicas”- CEPAL. Pp. 2-11

PRZEWORSKI, Adam

2000 “La reforma del Estado: responsabilidad política e intervención económica”, en Andrés Solimano (comp.), Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado, México, fce (Lecturas del Trimestre Económico núm. 90).pp. 270

REPETTO, Fabián

2000a “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ´90”, en Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

REPETTO, Fabián

2003 Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Pp. 6-12

REPETTO, Fabián

2005 La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

REPETTO, Fabián

2012 Coordinación de Políticas, Programas y Proyectos Sociales. CIPPEC/UNICEF http://www.unicef.org/argentina/spanish/cippec_uni_coordina_politicas.pdf. Consultado el 20 de agosto de 2015.

SAGREDO, Francisco

2002 “Planificación en políticas urbanas y servicios públicos locales”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

SCHARPF, Fritz

(1997) Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Westview Press.

SCHEDLER, Andreas

(1998) ¿Qué es una institución?, mimeo, México, DF.

SEDACHIMBOTE

2006 Plan Maestro Optimizado 2008-2037.

SHEAT, A.

1992 Public perception of drinking water quality. Should we care? Paper presented at the New Zealand Water Supply and Disposal Association Annual Conference. Cited in Syme & Williams (1993).PP.3

SUBIRATS, Joan y otros

2008 Capítulo 2: “Las políticas públicas”. En Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 33-41. Consulta 07 de Mayo del 2015.

[http://uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis_y_gestion_de_politicas_públicas Parte 1 See parte2](http://uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis_y_gestion_de_politicas_públicas_Parte_1_See_parte2) [http igop.uab.es](http://igop.uab.es).

SUNASS Informes de Gestión 2010-2012. Consulta: 07 de Mayo del 2015.

http://www.sunass.gob.pe/websunass/index.php/?option=com_content&view=article&id=447.

TIPPING, David C.

2006 Addressing the Water and Sanitation Needs of the Developing World

YAMIN, E. Alicia

2002 Vigilancia social del derecho a la salud. Conjurando inequidades. Lima: Centro de Asesoría Laboral del Perú. pp.5

VON, Vorgelegt; Matthias Krause; aus Tübingen

2007 The political economy of water and sanitation in developing countries

WHO (World Health Organization)

2004 Guidelines for Drinking-water Quality, 3rd edn. Vol.1. World Health Organization, Geneva.

