

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“AGUA PARA TODOS .La implementación del Programa Nacional de
Agua en un Gobierno Local de la periferia urbana de Lima: Caso
Pachacamac”**

**Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con
Mención Políticas Públicas y Sociedad Civil**

Autor: SONIA ALBA RUIZ LANDA

Asesor: MARIA ANGELICA BORNECK

Lima, Diciembre de 2013

INDICE

Capítulo	PÁGINA
INTRODUCCION	3
CAPITULO 1: MARCO TEORICO	7
CAPITULO 2: TIERRA Y AGUA EN EL PERU. POLITICAS DE VIVIENDA Y SANEAMIENTO EN EL PERU	18
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA MACROIMPLEMENTACIÓN: LA ADMINISTRACION	30
CAPITULO 4: ANALISIS DE LA MACROIMPLEMENTACION: LA ADOPCION.....	43
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA MACRO-IMPLEMENTACION: MICROIMPLEMENTACION.....	48
CAPÍTULO 6: ANÁLISIS DE LA MACRO-IMPLEMENTACIÓN: VALIDEZ TÉCNICA.....	95
CONCLUSIONES	99
7 BIBLIOGRAFIA.....	105

TABLA DE CONTENIDO

SECCIÓN	PÁGINA
INTRODUCCION	3
CAPITULO 1: MARCO TEORICO	7
1.1 Análisis de la Implementación de una Política Pública.....	7
1.2 Gobernabilidad	10
CAPITULO 2: TIERRA Y AGUA EN EL PERU. POLITICAS DE VIVIENDA Y SANEAMIENTO EN EL PERU	18
2.1 La ciudad y su sociedad	19
A. ÉRASE PRIMERO LA CIUDAD.....	19
B. ÉRASE LOS CIUDADANOS Y LA DEMOCRACIA	25
2.2 Programa Agua Para Todos (PAPT)	25
CAPÍTULO 3: ANÁLISIS DE LA MACROIMPLEMENTACIÓN: LA ADMINISTRACION	30
CAPITULO 4: ANALISIS DE LA MACROIMPLEMENTACION:LA ADOPCION.....	43
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA MACROIMPLEMENTACION: MICRO-IMPLEMENTACION.....	48
5.1 Características socio-políticas de Manchay	49
A. UBICACIÓN GEO-POLÍTICA	49
B. DEMOGRAFÍA	51
C. INFRAESTRUCTURA URBANO- RESIDENCIAL	52
D. SERVICIOS PÚBLICOS.....	54
E. TERRITORIO Y GOBIERNO.....	57
F. Contexto organizacional local y actores.	59
• Sociedad Civil.....	60
• Empresa ABENGOA.	63
• Municipio de Pachacamac.....	64
5.2 Fases de la micro implementación.....	67
A. MOVILIZACIÓN.....	67
B. IMPLEMENTACIÓN POR PARTE DE LA PRESTADORA DE SERVICIOS	75
C. INSTITUCIONALIZACIÓN.....	91
CAPÍTULO 6: ANÁLISIS DE LA MACRO-IMPLEMENTACIÓN: VALIDEZ TÉCNICA.....	95
6.1 Macro implementación	95
6.2 Micro implementación	96
CONCLUSIONES	99
7 BIBLIOGRAFIA.....	105

INTRODUCCION

Agua, Territorio y Política han tenido desde el principio de la humanidad estrechas relaciones simbióticas. Las dimensiones políticas, económicas y sociales que posee el agua la han hecho de ella: origen de guerras y conflictos, esperanza de vida, elemento de culto, recurso codiciable, bien mercantil y sobre todo fuente de negociación.

El presente trabajo presenta los resultados de una investigación de largo aliento, que comenzó a inicios de la creación del programa “Agua para Todos “ en el 2007 y culminó este año (2013).

La pregunta a investigar fue: Cuáles fueron los principales problemas en la implementación de la política de gobierno de agua y saneamiento, Agua para Todos en la gobernabilidad local del distrito de Pachacamac entre los años 2007- 2009.

El objetivo General que persiguió la investigación fue: comprender las repercusiones positivas y negativas de la implementación de las políticas de Gobierno central en los gobiernos locales.

El objetivo específico fue:

- Identificar y analizar de qué manera y en que forma la implementación del Programa Agua para Todo repercute en la gobernabilidad local del distrito de Pachacamac.

La hipótesis en la cual se basó esta investigación es la siguiente: La implementación de una Política de Gobierno Central de agua potable (Programa Agua Para Todos) no articulada con el gobierno local de Pachacamac, repercute en la visión estratégica, la relación entre actores, la legitimidad y liderazgo y la capacidad institucional del municipio de Pachacamac produciendo significativos problemas en su gobernabilidad.

La metodología utilizada para la presente investigación está basada; en el caso la macro implementación en revisión bibliográfica y de documentos oficiales, así como artículos periodísticos de La Republica, El Comercio y Perú 21.

En el caso de la micro implementación se ha realizado revisión de documentos oficiales, así como entrevistas a funcionarios del Municipio de Pachacamac, líderes locales y pobladores

Cabe señalar que los primeros años de la investigación (2007 -2009) existió gran dificultad de recoger información sobre programa. Por el lado de las instituciones de gobierno recién se estaban elaborando reglamentos y manuales de operaciones sobre la marcha, lo cual dificultaba en gran medida la obtención de documentación oficial e incomodidad por parte de los funcionarios a preguntas comprometedoras. Por el lado de los dirigentes y líderes locales de Manchay , al principio del 2007 había un clima de recelo, que fue cambiando conforme vieron que el programa sería implementado.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera:

El capítulo 1 corresponde al marco teórico de la investigación; en la cual hemos utilizado el “Estudio de Paul Berman sobre macro y micro implementación” (Berman, 1993, pág. 281) con el fin de analizar de manera secuencial y detenidamente la implementación de una política pública desde el gobierno central hasta el gobierno local, en este caso Pachacamac.

Para el estudio de la micro implementación (gobierno local) , hemos procurado utilizar teorías sobre gobernabilidad y gobernanza. Para el análisis de indicadores de ambos conceptos se tomó como referente “La Guía Metodológica para la evaluación y el análisis de la gobernabilidad local” (UNDP, 2003).

En el capítulo 2 hacemos un recorrido histórico de las políticas de agua y desarrollo urbano desde los años 60 hasta la creación del programa “Agua para Todos”, puesto que este programa resuelve o redefine mediante una política de

Gobierno las indecisiones de una política de Estado de Planificación Urbana, que durante años políticos y urbanistas no habían llegado a acordar, una política que forcejaba siempre entre el crecimiento desordenado de la ciudad y el libre acceso a sus servicios.

En el capítulo 3 analizaremos la etapa de Administración, la cual comienza con la gestación del programa Agua para Todos, durante la campaña de elecciones presidenciales del 2006 hasta la creación oficial del programa: decreto supremo Nro 006-2007- vivienda.

En el capítulo 4 analizaremos la etapa de la Adopción; donde analizamos los principales problemas que presenta el proyecto al ser adoptado por instituciones del gobierno central y local.

En el capítulo 5, se realizó una caracterización socio – política de la localidad de Manchay, para posteriormente analizar paso a paso el proceso de micro implementación del programa en esta localidad.

Durante cada momento de la micro implementación (recopilación de información, Validación del sistema, Gestión Comunitaria de los servicios y finalmente contrato del servicio) se analizaron y contrastaron los indicadores de gobernabilidad local que referimos en el marco teórico.

En el capítulo 6 analizamos la validez técnica, tanto a nivel macro como micro, para finalmente pasar a las conclusiones.

CAPITULO 1 MARCO TEORICO

La investigación se centrará en primer lugar en analizar los incidentes y problemas en la implementación de una política de Agua Potable en la localidad de Manchay por parte del gobierno central, y sus implicancias y consecuencias en la gobernabilidad del distrito de Pachacamac. Para poder entender este fenómeno se sigue la ruta desde la gestación política del programa Agua para Todos (APT), hasta su ejecución fáctica en una localidad. Para ello utilizaremos como recurso teórico el estudio de Macro y Micro implementación de Paul Berman. En el caso del análisis de la gobernabilidad, dada la complejidad del concepto, se ha tomado como referente conceptual el “Manual de Gobernabilidad Local” del Banco Mundial.

1.1 Análisis de la Implementación de una Política Pública

Para el análisis de la implementación del programa Agua para Todos en Pachacamac, utilizaremos como principal marco teórico “El estudio de la macro y micro implementación” de Paul Berman (1978).

“La implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad. (...) El análisis de la implementación no se trata en absoluto de la adecuación o pertinencia de los objetivos de las políticas, lo cual sería una cuestión de orden ético; tampoco se ocupa de la manera en que estos objetivos fueron formulados, cuestión que sería objeto específico de la elaboración de las políticas. En lugar de ello el análisis de la implementación cuestiona la

validez de la teoría y presupone que P (una política determinada) no necesaria ni invariablemente conduce a R (resultado esperado). En otras palabras , el análisis de la implementación es un estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados”.

Según Berman,(Berman, 1993) la implementación de las políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas:

“El de la **macro implementación** : por un lado el gobierno federal –en nuestro caso el gobierno central- debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo a lo deseado”.

“El de la **Micro implementación** : Por otro lado , en respuesta a las acciones federales , las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas”.

Para el caso de la siguiente investigación utilizaremos el modelo de análisis de la macro implementación el cual se basa en las siguientes etapas:

TABLA 1.1 ETAPAS MACRO-IMPLEMENTACION¹

ETAPA	DESCRIPCION
Administración	"Si P, entonces G (donde una decisión política de la autoridad P, da lugar a un programa gubernamental, G)"
Adopción	"Si G, entonces A (donde el programa gubernamental, G ; conduce a la adopción de un proyecto local, A)"
Micro-Implementación	"Si A, entonces I (donde el proyecto local, A, abre paso a la implementación de una determinada prácticas, I)"
Validez Técnica	"Si I, entonces R (donde la practica implementada, I, produce resultados, R)"

Fuente: El Estudio de la macro y micro implementación Paul Berman(1978: 296)
Elaboración: Propia

Estas transiciones vinculadas entre sí que van de la decisión política al programa de gobierno, del programa a la adopción de un proyecto local, de la adopción del proyecto a una práctica implementada en el nivel local y de esta

¹ La presente información fue tomado del estudio de macro y micro implementación de Paul Berman. (1978: 296)

a los resultados locales representan los tipos básicos de integración en los que los estudios de implementación suelen interesarse.

1.2 Gobernabilidad

La palabra gobernabilidad deriva del verbo griego κυβερνάω [kubernáo] que significa “dirigir” (to steer) ,en base a este se acuña el termino anglosajón “*Governability*”.

Para la Real Academia de la Lengua Española; el termino Gobernabilidad tiene dos acepciones, la primera referida a la cualidad de gobernar y la segunda como sinónimo de Gobernanza, razón por la cual para los para países hispanohablantes los términos gobernabilidad y gobernanza son utilizados en diferentes documentos como sinónimos o como dos campos diferenciados en razón del tema a analizar.

La Gobernabilidad, es un término que hace referencia a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, se trate de un gobierno u administración o varios gobiernos considerando: la capacidad de adoptar oportunamente decisiones simples o complejas, la efectividad de esas decisiones, la aceptación social que puede variar de esa mera aceptación al apoyo activo y la coherencia de aquellas determinaciones .

A nivel conceptual existe una diversidad de definiciones de gobernabilidad producidas por la ciencia política, sin embargo la mayoría de autores identifica los términos de: *Legitimidad, estabilidad y eficacia/eficiencia* como componentes, dimensiones u criterios para entender la gobernabilidad.

De acuerdo con Antonio Camou (2001) , la eficacia, estabilidad y legitimidad en el ejercicio político son componentes básicos del concepto de gobernabilidad. Fernando Mayorga hace una clasificación de los mismos:

“ La legitimidad es una cualidad de la gobernabilidad; la estabilidad tiene que ver con el estado de la gobernabilidad, y la eficacia/eficiencia es una propiedad de la gobernabilidad” (Mayorga, 2007)

En América Latina el término “gobernabilidad” presenta ambigüedad conceptual, siendo utilizado como sinónimo de gobernanza (*governance*). No existe en la producción bibliográfica latinoamericana un texto que sintetice y sistematice el uso de este concepto —ni de las formulaciones afines como lo son gobernanza y *governance*— y por ello las definiciones varían relativamente en función de los estudios de caso, tan variados en su enfoque como en los temas abordados (Mayorga, 2007).

Esto se debe en gran medida a que los organismos internacionales como en Banco Mundial y Naciones Unidas traducen “*good governance*” como gobernabilidad en la mayoría de sus textos y manuales. Razón por la precisamos delimitar el concepto de gobernanza.

El termino gobernanza procede del francés antiguo “*gouvernance*”, es frecuentemente utilizado como sinónimos de gobernabilidad, sobre todo en documentos traducidos al español.

En su concepción más minimalista Lee (2003) define la gobernanza como “una forma de coordinación social para resolver problemas comunes” . Por su parte Kooiman la define como “los patrones o estructuras que emergen en un

sistema sociopolítico, como el “común resultado” o *outcome* de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados” (Kooiman, 1993).

En un sentido más amplio la gobernanza está ligada específicamente al sistema y relaciones sociopolíticas dentro de un determinado grupo. A juicio de Mayntz (2000), la extensión del paradigma de la “*governance*” política obedeció en mucho a las varias aportaciones que desde diferentes disciplinas se fueron generando para buscar dar respuesta a preguntas de investigación derivadas de la identificación de otros sistemas de coordinación y conducción social, distintos de la tradicional jerarquía (Nicandro, 2001)

El término Gobernanza o “*governance*” emerge en la ciencia política después de la crisis de los años 70, en un contexto de profundos cambios económicos y políticos, donde las reformas liberales, las políticas de privatización y desregulación dieron como resultado el re plegamiento del Estado, en este contexto la sociedad civil y su participación en los asuntos públicos coge relevancia en la implementación de políticas públicas.

El término buena gobernanza – *good governance*² - fue definida y promovida internacionalmente por el Banco Mundial como un concepto normativo y cualitativo, mediante el cual se pretendía identificar y diferenciar el estado o situación de la gobernanza en diferentes países. En base a este modelo se elaboraron indicadores internacionales, en primera instancia para establecer las condiciones de gobernanza en los países y en segunda instancia para

²*Good governance* se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho) (World Bank, 2005: 3-7).

establecer las medidas y reformas necesarias a aplicar. De todas las políticas de desarrollo enfocadas en *Good Governance* aplicadas por organismos internacionales, se destaca la del Banco Mundial por su énfasis en implementar reformas en *Public-Sector Management*³ y *Legal framework for development*.⁴ (anexo 1 TABLA 6.1)

Tal como destaca H. Tropp “ Para El Banco Mundial (BM), la versión de gobernanza incluye las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. También pone su atención sobre: la selección y control de las autoridades, el respeto a los ciudadanos y la gestión eficaz de los recursos para el desarrollo social y económico. El punto de vista de la gobernanza del Banco Mundial está más preocupado por el funcionamiento del gobierno y la administración pública, en comparación con muchas otras definiciones” (Tropp, 2007) .

El presente trabajo tomara el concepto de Gobernabilidad Local, promovidas por el Banco Mundial y la UNDP en la Guía Metodológica para la evaluación y el análisis de la gobernabilidad local (UNDP, 2003) ,el cual se basa en la definición de Prats sobre gobernabilidad, como:

“la capacidad de un sistema social de enfrentar los retos y aprovechar las oportunidades en términos positivos para satisfacer las expectativas y necesidades de sus miembros conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”.⁵

³Administración Pública.

⁴Marco Legal para el desarrollo.(Berman, 1993)(Berman, 1993)

⁵Texto original de Joan Prats, citado en (UNDP, 2003, pág. 12)

En base a esta definición el documento define seis condiciones fundamentales para la gobernabilidad:

- **La construcción de una visión colectiva del desarrollo local**
- **El reconocimiento de liderazgos individuales o colectivos con capacidad para convocar el compromiso de la sociedad con el proceso que se promueve.**
- **El desarrollo de relaciones constructivas entre los actores comprometidos en el proceso.**
- **La adopción de instrumentos de buen gobierno que garanticen la eficacia y transparencia de las políticas públicas necesarias en el proceso.**
- **La participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso.**
- **La obtención de resultados que reflejen mejoría en los indicadores de desarrollo humano en la sociedad en la que se realiza la intervención.**

Para el caso del presente trabajo, nos interesa analizar la Gobernabilidad Local en cada etapa de la micro implementación del programa Agua Para Todos, que es finalmente la etapa donde la política y los planes se ejecutan para lograr el desarrollo local. La investigación se centrará en analizar cuatro de las siete condiciones de la Gobernabilidad Local,—a

continuaciones presentadas- , tomando como referencia la Guía metodológica para el análisis de la Gobernabilidad Local de la UNPD antes, durante y después de que se implemente el programa en Manchay. Cada condición está comprendida por indicadores cualitativos y cuantitativos que nos sirven a su vez de unidades de análisis para la mejor comprensión de la condición.

01 Condición Visión Estratégica: “La Visión Estratégica como condición para el fortalecimiento de la gobernabilidad local implica la definición de un norte conceptual que identifica “hacia donde” debe ir la ciudad. Es la carta de navegación que indica la dirección que deben seguir las diferentes políticas y programas. La visión es también un acuerdo al que llegan los múltiples actores estratégicos de una localidad al valorar sus intereses e identificar las potencialidades, fortalezas y debilidades de la ciudad en el contexto global, nacional y regional”. (UNDP, 2003)

02 Condición Legitimidad y Liderazgo: La legitimidad y el liderazgo transformacional como condiciones de gobernabilidad local implican la existencia de actores estratégicos con capacidad para convocar, concertar y movilizar a otros actores en pro de un objetivo. Este tipo de liderazgos deben estar basados en la legitimidad, la credibilidad y la confianza que en ellos se depositan y que proceden no de las cualidades personales de los líderes sino de la percepción de consistencia entre su discurso, sus acciones y los resultados de estas. Un liderazgo transformacional puede provenir de actores tanto políticos como económicos, sociales, culturales, religiosos, entre otros. Lo importante es su capacidad para generar respuestas positivas por parte de los actores locales y lograr cambios de comportamiento en los mismos.(UNDP, 2003)

03 Condición Relación Propositiva entre actores: La relación constructiva entre actores define una forma específica de relación entre actores estratégicos. Actores estratégicos que no solo incluyen a los actores locales –gobierno local, legislativo local, sector privado, organizaciones sociales, etc.- sino a los actores nacionales, regionales y de otras ramas del poder como los jueces que cada vez logran mayor influencia en las decisiones políticas. Esta condición está ligada a la aceptación y cumplimiento de reglas formales e informales que rigen las relaciones entre los actores. Adicionalmente, una relación constructiva es aquella que permite la interacción de los actores bajo una lógica de cooperación que reconoce que las relaciones de poder son dispares pero que no existe un

actor que pueda determinar por completo las acciones de los demás, y que no se puede actuar por separado sin afectarse mutuamente. El éxito de una relación constructiva depende en gran medida de la autonomía y capacidades de los actores para interactuar.(UNDP, 2003)

04 Condición Capacidad Institucional: Como cuarta condición de éxito para la implementación de una iniciativa de desarrollo local se encuentra la capacidad institucional, la cual se refiere a la estructura y funcionamiento del aparato estatal, más que a las reglas establecidas. También llamada “buen gobierno”, esta condición valora la eficiencia y transparencia de las actuaciones de las autoridades locales, la racionalidad en su organización y la competencia y calidad de sus funcionarios. Igualmente examina las condiciones financieras y fiscales del ente territorial, las cuales permitan la sostenibilidad de una iniciativa.

Para que esta condición de éxito se cumpla, es necesario que los gobiernos cuenten con mecanismos de seguimiento y control por medio de los cuales puedan rendir cuentas a la ciudadanía sobre su gestión y cumplimiento de las prioridades por esta expresadas. Un “buen gobierno” atiende de manera eficiente las demandas de sus ciudadanos e informa a estos sobre sus actuaciones de manera clara y constante.(UNDP, 2003)

Tabla 1.2 CONDICIONES DE LA GOBERNABILIDAD

CONDICIONES	INDICADORES
Visión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> ○ Porcentaje electoral con el que ganó el grado de apoyo ciudadano a las políticas. ○ Plan de Desarrollo Estratégico / concertado ○ Coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales.
Legitimidad y Liderazgo	<ul style="list-style-type: none"> ○ Representación y representatividad. ○ Grado de confianza en las instituciones. ○ Actitud ciudadana frente al futuro. ○ Apoyo ciudadano.
Relación Propositiva entre actores	<ul style="list-style-type: none"> ○ Relaciones armónicas entre el gobierno local y los gobiernos nacionales e intermedios. ○ Grado de traslado de competencias y recursos a los gobiernos subnacionales. ○ Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público.
Capacidad Institucional	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reglas de juego claras en los procesos de gestión. ○ Capacidad técnica instalada. ○ Indicadores financieros: Capacidad y eficacia para recaudar impuestos. ○ Mecanismos de atención al ciudadano. ○ Calidad en la prestación de servicios.

Fuente: UNDP 2003

CAPITULO 2 : TIERRA Y AGUA EN EL PERU. POLITICAS DE VIVIENDA Y SANEAMIENTO EN EL PERU

El presente capítulo pretende abordar y analizar los cambios ocurridos en las políticas de agua potable para zonas urbanas a través de los años.

El trabajo hace un recorrido histórico de las políticas de agua desde los años 60 hasta la actualidad con el Programa “**Agua para Todos**”; puesto que este programa resuelve o redefine mediante una política de Gobierno las indecisiones de una Política de Estado de Planificación Urbana⁶, que durante años políticos y urbanista no habían llegado a acordar, una política que forcejeaba entre el crecimiento desordenado de las ciudad y el libre acceso a sus servicios.

La metodología utilizada para el presente capítulo es de tipo narrativa, complementándose a su vez, con fuentes de información secundaria propias de la revisión bibliografía así como también de artículos periodísticos⁷ que han abordado el tema del agua.

⁶De acuerdo con Castel el problema de los servicios es en realidad el problema de políticas de vivienda y planificación territorial (en el caso urbano).Dependiendo del gobierno del turno se incrementa o disminuye la permisibilidad sobre la ocupación ilegal de terrenos – que por sus características de fundación- carecen de servicios y títulos de propiedad.

⁷ Los periódicos utilizados han sido : La Republica, Expreso, El Comercio, Perú 21.

Este capítulo incluye también una recapitulación histórica de las concepciones y transformaciones - sociales y culturales - que ha tenido la ciudad de Lima y sus habitantes; lo cual nos ayudará a dimensionar la dinámica social de los distritos periurbanos y la marginación con la que han sido tratados por parte del Estado.

2.1 LA CIUDAD Y SU SOCIEDAD

A. ÉRASE PRIMERO LA CIUDAD.

Desde la existencia de las primeras aldeas y organizaciones comunitarias, el espacio ha sido siempre fuente de poder, ya que mediante el uso y la propiedad de este; se entretrejan las relaciones sociales dentro de la comunidad. En tal sentido el diseño y la planificación del territorio es un potente instrumento de poder, capaz de definir entre la integración vs la exclusión, la funcionalidad vs la visión estética de una ciudad.

A finales de los años 40, Lima tenía una demografía ya compleja; compuesta por diferentes segmentos sociales, económicos y culturales.

Por una lado, una Lima oficial compuesta por una clase alta y media bien consolidada, la cual regía el *stablishment* de la ciudad y por otro una Lima migrante y obrera, cuyas casitas, tugurios y barriadas ya asomaban por las calles de la ciudad.

En este contexto en 1947, bajo una corriente modernista surge una agrupación de urbanistas y arquitectos de la clase alta de Lima, la cual se hace llamar así mismala agrupación **Espacios**. Esta agrupación tiene como objetivo *convertir aLima en una ciudad moderna a la altura de sus sueños*". Pero en qué consistían estos sueños?

Hijos y herederos de las clases altas del Perú, pensaron en una ciudad "que debía ser diseñada (o rediseñada) en su totalidad sin dejar pieza alguna al libre albedrío. Una ciudad gobernada desde arriba, bajo la perspectiva del un poder iluminista que no urgía de más legitimización social".(Urquiza, 2003, pág. 180)

Dentro de esta visión, las barriadas constituían un problema para el sueño de la ciudad moderna que intentaban proyectar; para los miembros de la agrupación el fenómenos de las barriadas fue reducido a un fenómeno que estaba relacionado con un grado de incultura e incumplimientos de leyes de parte de algunos actores, por tanto fue tomado como: *"un fenómeno coyuntural cuya erradicación dependía de operaciones de corte policial"*.

Así, de acuerdo con Uquerizo ;

"...la estigmatización del fenómeno barrial y la migración andina que hiciera la agrupación estaba basada en la oposición; barbarie versus civilización, en la cual había que combatir la barbarie" puesto que "el cinturón infecto de tugurios, depósitos de basura, aprietan su garrote mortal. Y la ciudad sigue creciendo, decenas de familias, sin razón definida, sino un vago interés por vivir en Lima, diariamente abandonan el campo aumentan la población sobre la capital, modificando profundamente la estructura social de la comunidad".

Este fenómeno no solo se da en el Perú, sino que se a da a lo largo de toda Latino América, así Roberto Segre, señala:

“ Las Villas miseria, constituyen la solución individual y espontánea de la población sin recursos ante la carencia de vivienda. En algunos países se han convertido en relativas soluciones bien planeadas y ejecutadas, a pesar de los materiales y la inexistencia casi total de servicios. La población que vive en villas miseria crece, por lo general, más rápido que la población de un área metropolitana. Algunos ejemplo ilustrativos. La población de Villas Miseria de Lima, representa el 9% de la población de Lima en 1957, el 21% en 1961⁸, y el 36% en 1969. En esos doce años creció 8.75 veces en tanto que la población de Lima creció 2.2 veces” (Segre, 1981)

Tal como lo pronosticara “Espacios”, la ciudad seguía creciendo desordenadamente y las estructuras sociales se dinamizaron, para 1958, las barriadas ya no eran consideradas como un “*cáncer social*” que debíamos extirpar, sino muy por el contrario se ve una clara intención del gobierno mediante el CRAV⁹ de tomar el tema como un problema de dimensiones estructurales.

Gracias a las investigaciones y las propuestas de desarrollo del CRAV se logra promover la ley 1351; ley de Remodelación; Saneamiento y Legalización de los barrios marginales, en la cual el Estado se comprometía a remodelar, sanear y legalizar las barridas existentes, se autorizó también la formación de urbanizaciones populares siempre y cuando se ubiquen en terrenos que el Estado adquiera o reserve. La mayoría de estos terrenos se ubicarían en las zonas de la periferia urbana, donde el costo del terreno era más económico.

⁸ De acuerdo con el censo de 1961, en Lima existían 1 682 509 ciudadanos.

⁹ CRAV corresponde a la sigla de la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda.

Paralelamente, en 1960 no existía una política de agua en el Perú, existían múltiples políticas, puesto que el manejo del agua potable era dirigido desde políticas sectoriales diferentes:

- El agua para los sectores urbanos, incluido las barriadas, tugurios y asentamientos humanos, estaba a cargo de las organizaciones encargadas de la construcción, como el Ministerio de Fomento y Obras Publicas y la Sub oficina de obras públicas.
- El agua para los sectores rurales estaba a cargo del Ministerio de Salud.

Esta división sectorial del agua, continuaría así , hasta su fusión en el año 90, con la creación del Ministerio de la Presidencia.

Desde los 60' hasta los 90', Lima desarrolló un crecimiento paralelo entre el mercado inmobiliario formal e informal, obviamente este último se desarrolló mucho más, llegando a formar un cinturón a lo largo de la ciudad. Lima se desbordó, lo cual como era de prever y afectó también su capacidad de brindar servicios, trabajo y calidad de vida a los nuevos ciudadanos.

La población neo limeña, creció geométricamente en las últimas décadas, -de 17, 3 millones a principios de los ochenta a 27,3 millones al año 2003 - apiñada en los cerros o alienada entre los arenales, fueron víctimas de las grandes brechas sociales que se fueron formando en la propia ciudad; una de las brechas más sentidas fue sin duda alguna el acceso a servicios básicos de agua y desagüe. Durante los 70', 80' y 90', se hicieron reuniones, mítines, marchas, paros e incluso vigiliias, pero el agua no llegaba.

Se da así pie, a toda una generación de votantes –jóvenes mayores de 18 años- que habían vivido toda su vida en Lima y carecían de servicios sanitarios. Las demandas por agua se incrementaban conforme se fortificaba la población carente de ella.

Las justificaciones por parte de los gobiernos de turno eran diversas: existe poco presupuesto, tenemos escasez de agua en la ciudad, se debe regular y sanear primero la propiedad antes de instalar las redes, etc. El Estado se muestra indiferente, lo que genera dentro de los pobladores filosofías autogestionarias para solucionar sus necesidades.

B. ÉRASE LOS CIUDADANOS Y LA DEMOCRACIA

Para el año 1993 Lima metropolitana había crecido más y contaba con 6'434,323¹⁰ habitantes, el censo aplicado en dicho año señala que el 33.35% de la población de Lima no tenía acceso a agua potable¹¹. Conjuntamente con esta situación va cambiando la visión acerca de las invasiones y barriadas, nuevas teorías surgen desde las ciencias sociales y económicas con respecto a estas poblaciones periurbanas posesionadas en los cinturones de la ciudad. El gobierno de turno se une a esta corriente facilitando los procesos de formalización y consolidación legal de aquellas invasiones y asentamientos humanos.

¹⁰<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/LIb0002/cap0101.htm>

¹¹ De acuerdo con el censo de 1993 : El 66.65% tenían acceso a una red pública dentro de su vivienda, 8.01% acceso a la red pública fuera de la vivienda, 7. 12% Pílon publico, 12.93% cisterna y 5.29% se abastecían de agua por otros medios.

“ En este contexto, el gobierno de Fujimori promovió en 1996 un masivo programa de titulación de tierras en cooperación con el Banco Mundial. Para ello fue establecida la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que más adelante, a comienzos de 1998, promovió el Proyecto de Derechos de la Propiedad Urbana (PDPU).

COFOPRI identificaba primero un vecindario a intervenir y revisaba su estatus legal, consolidación y nivel de riesgo ambiental. Luego se asignaba un título registrado a las cabezas de los hogares, y se entregaba un documento formal a la familia que ocupaba el lote, al mismo tiempo que la propiedad era inscrita en registros públicos. El programa no incluyó esfuerzos directos para mejorar la calidad de las viviendas, el nivel de seguridad o los servicios básicos disponibles en las barriadas.” (Caria, 2008)

Es así como las “invasiones” ¹²(denominación que concentraba cierto estigma social) se reconfigura en “asentamientos humanos”, concepto que trae consigo una teoría de progreso.

Durante el segundo milenio, conceptos como *democracia, legitimización, poder ciudadano* empiezan a sonar en los labios del ciudadano de a pie.

Los gobiernos se comprometen a cumplir metas y seguir objetivos puntuales que contribuyan con el derecho a tener una calidad de vida. Se enfatiza lo cualitativo antes que lo cuantitativo.

Los organismos nacionales e internacionales empiezan a dar mayor atención a las políticas sociales, como complemento de las económicas. Se desarrolla una nueva forma de análisis de políticas públicas: *el enfoque de derecho*.

Se produce un cambio en la cultura cívica de la población, en la manera como se percibe y como se debe percibir al Estado. Se instauran leyes como la ley 28687 sobre formalización de la propiedad informal, el acceso a suelo y

¹² Invasiones: Del verbo Invadir : 1. tr. Irrumpir, entrar por la fuerza. 2. tr. Ocupar anormal o irregularmente un lugar. RAE.

dotación de servicios. Es bajo este clima de exaltación de las relaciones democráticas que por fin llega a cuajar entre promesas electorales una política de agua potable para sectores urbanos. El Programa Agua Para Todos es instaurado en año 2006 como un programa de cobertura nacional de agua y saneamiento con el respaldo del Presidente Alan García Pérez.

2.2 Programa Agua Para Todos (PAPT)

En las últimas décadas, las políticas de agua y saneamiento a nivel mundial como nacional han venido transformándose de acuerdo a los nuevos paradigmas con respecto al acceso del agua como un derecho. En 1992 se inicia el tratado de Dublin donde se proclaman los principios rectores del manejo y gestión del agua a esto se suma el tratado de las metas del milenio- el cual el Perú está suscrito- el cual establece como indicadores de su objetivo 7 (Garantizar el sustento del medio ambiente), los siguientes : Proporción de la población con acceso a mejores fuentes de agua potable (7.7), así como Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento (7.8).

El Programa Agua para Todos, fue nombrado por primera vez durante la campaña electoral de 2006 por el candidato Alan García Pérez. El objetivo del programa era facilitar el acceso de agua potable y desagüe a las poblaciones más vulnerables del país.

Después de cinco meses de haber ganado las elecciones, Alan García promulga el Decreto Supremo 006-2007-Vivienda, a través del que se crea el Programa Agua para Todos.

Los primeros proyectos anunciados para Lima estuvieron referidos para los principales distritos periurbanos. La implementación de cada proyecto debía darse en coordinación con el gobierno local, este sería el encargado de facilitar el proceso mediante documentos y/o capacitación todos los temas correspondientes al ordenamiento territorial y proceso de urbanización de cada zona : planos perimétricos, constancias de posesión, demarcación del linderos, etc

SEDAPAL y la empresa contratista eran las encargadas de la parte técnica: Construcción de tanques y reservorios e instalación de tuberías, troncales y medidores.

El año 2009 el Ministerio de Economía y Finanzas, de acuerdo a la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, dispone la realización de una evaluación externa del Programa APT.

Los resultados más resaltantes en cuanto a sus deficiencias encontradas fueron los siguientes:

**TABLA 2.1 RESUMEN DE LAS PRINCIPALES DEFICIENCIAS DEL DISEÑO
Y OPERACIÓN DEL PAPT.**

ETAPA	DESCRIPCION
Diseño	<p>Carece de Marco Lógico :</p> <p>El PAPT carece de un propósito definido. El PAPT es una integración desordenada y difícil de explicar de varios programas : PARSA, PRONASAR, Shock de Inversiones, Saneamiento Urbano.</p>
Operación	<p>Actualmente la eficacia y la eficiencia del PAPT no pueden ser adecuadamente medidas.</p> <p>El carácter abierto de las metas del Programa hace que no se enfoquen los esfuerzos en la conclusión de un resultado y la identificación de un horizonte de solución de la necesidad identificada. No existen indicadores que apunten a un impacto final o indicadores con los que se puedan medir los avances del Programa.</p>

Fuente: Machicao, coord. , 2009
Elaboración: Propia

Realizando una síntesis de todos los programas que agrupa el PAPT: Parsa, Pronasar, shock de Inversiones, saneamiento urbano, ect, se deduce que:

“el PAPT se enfoca en la baja cobertura de infraestructura como único parámetro y como tal presenta una única acción derivada para tal fin (construir

o rehabilitar infraestructura), y en algunos caso la creación de competencias para operadores.”¹³

Lo cual va a contrapelo con el principio de “gestión integral de los recursos hídricos¹⁴”, el cual se viene aplicando en este tipo de proyectos a nivel internacional, debido a que se entiende que los proyectos de agua en los asentamientos, comunidades y distritos son más complejos que la inserción de tuberías y troncales.

Es así como el diseño y la gestión del PAPT como política nacional de agua y saneamiento lejos de ser una solución estratégica planificada, para satisfacer la necesidad de miles de pobladores periurbanos; resulta ser una política nacida al candor de las elecciones presidenciales. Razón por la cual presenta severas deficiencias tanto en su diseño como en su operación y monitoreo.

En el caso particular de Lima, el PAPT opera bajo la lógica del PARSSA, programa del Ministerio de Vivienda, el cual se concentra en las áreas urbanas en condiciones de pobreza. Sin embargo la focalización de las poblaciones beneficiadas muchas veces obedece a la presión y el *lobby* que los dirigentes puedan ejercer sobre las instituciones, y no al grado de necesidad o priorización de las mismas a través de indicadores más objetivos (Machicao, 2009)

¹³ José Carlos Machicao. Informe de evaluación del Programa Agua para Todos. Ministerios de Vivienda. Lima 2009.

¹⁴ Gestión integrada significa que todos los diferentes usos de los recursos hídricos se consideran en forma conjunta. También significa asegurar la creación de políticas coherentes en relación con todos los sectores. (ANA)

La dimensión política, social y económica que tiene el agua potable, requiere de una *visión integral* en la formulación de los programas y proyectos, así como también en su implementación. Errores en el diseño podrían generar costos sociales muy altos durante la implementación tanto para el Estado como para las poblaciones beneficiadas.



CAPÍTULO 3 ANÁLISIS DE LA MACROIMPLEMENTACIÓN: LA ADMINISTRACION

Agua, poder y política han sido los principales ingredientes de uno de los programas más importantes que ha tenido la ciudad en los últimos años. Las cientos de conexiones intradomiciliarias de agua, trajeron consigo mejoras sustanciales en la salud, economía y ciudadanía a los beneficiarios. Así mismo implicó uno de los mayores retos para las instituciones públicas y los gobiernos locales, amateurs en este tipo de proyectos.

El presente capítulo analizará la implementación del Programa Agua Para Todos desde el análisis de Macro y Micro implementación de Paul Berman. Sin embargo dadas las particularidades de este programa se hace necesario entender y analizar su gestación.

El origen y la intencionalidad de la creación del Programa Agua para Todos (PAPT) se da en un contexto de alta interacción política : las elecciones presidenciales. En este escenario se va agendando el problema del acceso al agua potable como un problema gravitante del país. Esto constituyó una ventana de oportunidad para aquellos miles de ciudadanos- votantes ubicados en asentamientos humanos carentes de servicio de agua potable o desagüe por décadas. A continuación detallaremos cómo se gestó la decisión política del Programa Agua para Todos (PAPT).

En la primera vuelta de la campaña electoral presidencial del 2006, los tres candidatos que atrajeron el grueso de la preferencia electoral, Lourdes Flores, (Unidad Nacional) Alan García (APRA) y Ollanta Humala, (UPP) abordaron el tema del agua potable en la periferia de Lima como un asunto gravitante de su campaña¹⁵ En la segunda vuelta, los dos candidatos finalistas, al divulgar sus ideas de solución a los problemas del país para capturar votos, trataron el problema del agua potable, en el discurso electoral, como una cuestión social ligada tanto a los derechos sociales como a la democracia, marcando una diferencia con el consenso que la trataba como un servicio público. “*Sin agua no hay democracia*” fue la frase del candidato Alan García que tuvo mayor impacto en el bolsón de votantes habitando la periferia de Lima en viviendas sin conexiones.

En julio del 2005 La Defensoría del Pueblo emite el informe Defensorial Nro 94 “Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado” en donde se toma al derecho al acceso de agua, como un derecho humano. Esta nueva visión, basada en el enfoque de derecho abre nuevos problemas y posibilidades de cómo tratar el problema del agua en el Perú.

Como veremos a continuación, durante la campaña presidencial del 2006, el agua cambia de ser vista como un recurso y/o necesidad y pasa a convertirse en un derecho. Lo cual en un ambiente democrático se convierte un símbolo muy poderoso, el cual es rápidamente asimilado por los aspirantes a la presidencia.

¹⁵ En el caso de Unión Nacional : capítulo Infraestructura, ítem, saneamiento (Union Nacional, 2006) APRA: El programa agua para todos se encuentra en el quinto punto de acciones inmediatas, programadas para los primeros 180 días (APRA, 2006). Unidad Nacional : Ítem 4.2 Infraestructura de agua potable y saneamiento (Partido Nacionalista Peruano, 2006)

Los tres candidatos presentaron su Plan de Gobierno, con su respectiva programación para los primeros meses de gobierno. Tanto en el Plan de Unión Nacional como en el del Partido Aprista se basaron en los Objetivos del Milenio, así como en el Acuerdo Nacional en la elaboración de su Plan de Gobierno.¹⁶ UPP, no tomó en cuenta el Acuerdo Nacional aduciendo que la agrupación no participo de este acuerdo y por tanto no lo consideraba de interés legítimo.

Los tres planes de gobierno abordaron la problemática de servicios básicos para las zonas menos favorecidas, de acuerdo a la visión de país de acuerdo a los intereses de cada partido.

En el caso de la propuesta del partido UN, emitida por Winston Temple, presidente de la comisión del plan de gobierno de UN, expresó a Perú 21 con respecto a los problemas que afectaba a Sedapal:

“ en el caso de SEDAPAL, dos millones de peruanos no cuentan con agua y atenderlos significaría aplicar más impuestos, entonces no queda otra cosa que recurrir al sector privado” (UN aplicará reformas en primeros cien días, 2006)

En el caso de UN, los planteamientos del partido apuntan a promocionar la inversión privada en todo el país, optando en este caso, por la participación privada de SEDAPAL

En enero once 2006, - durante la primera vuelta - a una semana de la presentación del plan de gobierno de UN, se ubicó el tema del agua potable en la agenda pública. Periódicos y revistas reprodujeron una alarmante noticia, **“Tarifas de agua subirán 136%”**(Guerra, 2006), produciendo discusión mediática y

¹⁶Los ocho objetivos del Milenio y los 31 puntos problemáticos del acuerdo nacional fueron concebidos en el caso del APRA como el 2do y 3er fundamento que oriento su plan de gobierno. Véase. <http://www.apra.org.pe/neo/plan.pdf>

preocupación en la población, fue un tema del día a día. La cuestión era compleja, requería de interpretaciones técnicas y políticas, los candidatos más fuertes (hasta ese entonces) hicieron conocer su posición:

Alan García : *“Están embalsando las tarifas de agua para que el siguiente gobierno se vea obligado a realizar un alza”*(Guerra, 2006).

Lourdes Flores : *“Es una propuesta inaceptable si es que no está acompañada de un sustento técnico. SUNASS debe poner orden para no afectar el bolsillo”* (Guerra, 2006).

Gracias a un debate generado entre SUNASS y SEDAPAL, que abarcó la intervención de técnicos, políticos, especialistas he incluso el mismo presidente Alejandro Toledo; el problema del agua, tantas veces tocado como una meta nacional pendiente por los ODM, se focalizó en : **agua potable en Lima**. Se preconice el problema del agua potable en la ciudad, desde sus diferentes dimensiones, sociales, urbanísticas, económicas, etc. Se analiza el problema de agua desde sus diversos componentes; tarifas, calidad y cobertura.

Una vez puesto en agenda pública el problema del agua en Lima y a pocos meses de las elecciones la respuesta del APRA no se hizo esperar. El 25 de enero,

“Alan García visitó el asentamiento humano El Amauta en Ate Vitarte y firmó con los dirigentes vecinales un compromiso para iniciar obras de desagüe y saneamiento en caso de ganar las elección” (Patriau, 2006)

A diferencia de Unión Nacional, el 1 de febrero el APRA presentó su plan de gobierno, incorporando, dentro de su plan de acción de 180 días, programas especialmente diseñado para los sectores C, D y E, los cuales facilitaban el acceso a servicios básicos y servicios sociales, entre ellos destacan los programas

de: titulación, Mi Vivienda y un programa de agua y saneamiento al cual denominaron **Agua para Todos**¹⁷.

Para fines febrero los candidatos Alan García, Ollanta Humala y Lourdes Flores Nano, ya contaban con posturas mucho más claras con respecto al problema del agua. Dentro de sus principales propuestas Lourdes Flores Nano proponía mayor inversión en los programas sociales, Ollanta Humala proponía que los servicios de luz, gas, agua y puertos queden en manos peruanas, mientras que Alan García optaba por la no privatización del agua potable.

Paralelamente a la agenda propia de las campañas electorales; el 14 de marzo el Gobierno Central, presidido por Alejandro Toledo, presentó un Plan Nacional de Saneamiento, el cual regulaba y programaba los proyectos de saneamiento del 2006 al 2015.

El 17 de ese mismo mes, se expide la ley No 28687 *sobre la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios*, la cual simplifica el acceso de cientos de propietarios informales a los servicios básicos de agua y energía eléctrica.

Un día antes de los comicios electorales, el 8 de abril, si bien como es de esperar la agenda pública era muy compleja, los ciudadanos estaban interesado en temas que toquen sus problemas cotidianos y propuestas que los resuelvan, es decir ;

“que la escuela pública sea de calidad, a que todas las personas y no solo la mitad tengan acceso a un plan de salud, que los dos millones y medio de limeños sin agua potable accedan a servicios básicos” (2006).

¹⁷ Todos estos programas estaban programados para los 180 primero días de gobierno; el punto ocho “vivienda” de su plan señala como medidas : Impulsar las titulaciones devolviéndole a COFOPRI los instrumentos jurídicos que tenía. Otorgar 100 mil titulaciones en los primeros seis meses. Programa Mi Vivienda para los sectores C y D. Programa Agua para Todos.

El 9 de abril se dieron los comicios quedando como finalistas, Alan García Pérez y Ollanta Humala. Ambos postulantes habían desarrollado en los estratos D y E notable simpatía.

El mes de mayo tras alcanzar Alan García la condición de finalista para la segunda vuelta, el programa “Agua para Todos” se vuelve uno de los caballos de batalla de su campaña electoral. Luego de una visita al asentamiento humano Pachacutecy prometer la defensa legítima de sus derechos sociales, el entonces candidato Alan García vuelve a ofrecer servicios de agua y desagüe.

Con el ofrecimiento de un programa de agua para las periferias de parte de un candidato a la presidencia se abre una ventana de oportunidad tanto para los pobladores como para la candidatura de Alan Garcia. Por un lado los pobladores buscan “poner sus problemas especiales en primer plano, con la nueva administración gubernamental que pudiera estar interesada en estos problemas” (Kingdon, 1995) y Garcia aparte de estar interesado, estaba dispuesto a firmar compromisos de ejecución de obras de agua y desagüe de llegar a ser presidente.

Por otro lado *“los que abogan por una nueva iniciativa de política –en este caso el APRA- no solo sacan ventaja de los momentos políticamente propicios, sino que también sostienen que su propuesta es una solución a un problema apremiante”* y el problema del agua estaba en agenda pública (Kingdon, 1995)

Es por ello que el 11 de mayo el candidato presidencial ofrece el programa

“Agua para Todos” :

GARCÍA PRESENTA "AGUA PARA TODOS"

El candidato presidencial Alan García presentó el programa "Agua Para Todos", el cual espera implementar de ganar las elecciones. Según el líder aprista, durante los primeros seis meses de su eventual gestión se dotaría de agua y desagüe a medio millón de limeños. La inversión presupuestada para las obras asciende a 440 millones de soles. (http://www.transparencia.org.pe/documentos/resumen_de_noticias_jueves_11_de_mayo.pdf,

2006)

Como podemos ver Alan García decide solucionar el problema bajo un enfoque de derecho¹⁸, la consigna "sin agua no hay democracia" hace evidente como la falta de acceso a servicios de agua en Lima, afecta en gran medida los derechos y la ciudadanía de los pobladores de las periferias.

Una vez presentado el programa, comenzaría a enfatizar y difundir los principios y metas del programa en medios televisivos (spots publicitarios) así como en medios escritos, también recurriría a la difusión directa en sus mítines.

El 17 de mayo " *En la mañana, García visitó el Asentamiento Humano Collasuyo, en Lomo de Corvina (Villa El Salvador). Allí presentó a sus pobladores su programa "Agua para Todos", y volvió a recordar a la prensa su intención de renovar el Congreso en la próxima legislatura si este no da señales de cambio (...). Por la noche, durante un mitin en Villa María del Triunfo, ahondó en su tesis según la cual **sin agua no hay democracia**, y detalló que para hacerlo posible dictará otras medidas complementarias, como la titulación masiva en pueblos jóvenes y el impulso de inversiones en Sedapal y varios proyectos*"(Martin, 2006)

¹⁸ " El enfoque de derecho, se constituye como un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pro incorporando una dimensión política en el análisis" (Alza Barco, 2005)

Uno de los temas más esperados para el debate fue el Tema 2, que correspondía a la *Política Económica y la lucha contra la pobreza*. En esta contienda Alan García habló acerca de programas como Agua para Todos, Sierra Exportadora, así como la renegociación de tarifas de teléfono y de SOAT. Según la percepción de los peruanos, Alan García había ganado el debate frente a Ollanta Humala, después del Tema 1 : Gobernabilidad, el Tema 2 , que abordaba los programas sociales, fue el segundo en obtener mayor aprobación en las propuestas de García con un 55% de respaldo. De acuerdo con APOYO la población estaba de acuerdo con lo planteado por García.

Alan García ganó las elecciones de la segunda vuelta y el 28 de julio, enfatizando el desarrollo del programa Agua para Todos durante su primer discurso como presidente declaró:

*“Pero nos toca también rescatar y fortalecer un conjunto de **derechos sociales** mediante la inversión del Estado y con una decidida acción. En primer lugar el **derecho esencial al agua. Sin agua no hay democracia**. En la actualidad 5 millones de peruanos no tienen derecho al agua potable y en la capital 1 millón de personas no tienen ese servicio. Para extender ese derecho, crearemos a través de un decreto supremo el programa “agua para todos” que nos permitirá comenzar en los próximos meses nueve grandes proyectos en las zonas marginales y poblaciones de Lima, Valle Amauta, lomo de corvina, altos de Huaycán, mi Perú, lomas de canales, etc. Y en 5 provincias del país. Este proyecto tendrá como objetivo para los próximos 5 años, reducir a la mitad el porcentaje de peruanos que no tienen agua y alcantarillado. Para ello entrego 3 proyectos de ley”* (transparencia, 2006)

Finalmente resaltamos que si bien el PAPT tenía intenciones legítimas de mejorar la situación de miles de peruanos bajo el enfoque de derecho; en el caso particular de Lima, y para las zonas periurbanas beneficiadas del programa “Agua para Todos” el término “*ciudadano*” en toda su acepción ontológica y práctica; fue apenas una capa fina que encubrió durante la campaña del 2006 su verdadera naturaleza : **votantes**. Tal como lo demostraron las cifras de ese entonces:

“ Lima y el callao son las mayores plazas electorales de todo el país. Concentran a 5 622 491 electores, el 34,1 % de los que irán a las urnas (..) Se percibe claramente una emergencia de población electoral en distritos populosos como puente piedra, Ate Vitarte y Cieneguilla” (Huilca, 2006)

Es así como, el clima electoral de entonces fue la *ventana de oportunidad ideal* bajo la cual se pudo deslizar sobre la agenda pública la necesidad de cientos de peruanos periurbanos antes invisibles para los gobiernos locales y centrales.

El 04 de Junio de 2006 Alan García gana las elecciones presidenciales (segunda vuelta) con 6 798 966(52,33%) votos a nivel nacional. A nivel provincial en Lima obtuvo 2 857 014 votos, es decir más de la tercera parte de sus votos. (ONPE, 2006)

El 21 de Julio del 2006 luego de una ardorosa campaña política, el Jurado Nacional de Elecciones, acredita a Alana García Pérez como presidente electo. El 52,625 % (6 985 017) de los votantes lo habrían escogido como la máxima autoridad del país. Las expectativas eran altas, en este su segundo mandato, con la responsabilidad de cumplir con las metas de su programa para los primero 180 días (APRA, 2006), se empezaron a consolidar los recursos legales, materiales y de personal para dar inicio a su nuevo gobierno.

En este contexto cabe analizar cómo se traduciría las promesas electorales a las políticas sociales, como sostiene Berman:

“La administración, que es la primera de las relaciones, consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico de gobierno, cuyo objetivo hipotético es el de dar cumplimiento a la intención contenida en la política” (Berman, 1993)

Las políticas de agua y saneamiento, así como las políticas de urbanización en el país han sido de tipo incremental, para el caso de PAPT se siguió la misma línea del gobierno anterior. Durante el gobierno de Alejandro Toledo se crea el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2002) y con ello se inician una serie de reformas y programas de infraestructura de saneamiento, el más destacado PRONASAR¹⁹. Es en base a este programa que se inician las actividades del PAPT.

El 8 de diciembre (2006), con cerca de cinco meses en el gobierno, se publica el decreto supremo 28889 y 28919, mediante el cual se autoriza un crédito suplementario a recaer en el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento con el fin de extender el programa PRONASAR (El Programa Nacional de Agua y Saneamiento Rural) a áreas urbanas.

El 23 de febrero de 2007 se emite el decreto supremo Nro 006-2007-Vivienda con la cual se oficializa institucionalmente el Programa “Agua para Todos”

“Artículo 1º.- Programa “Agua para Todos” Crease el Programa “Agua para Todos” en el Viceministerio de Construcción y Saneamiento, del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, como responsable de coordinar las acciones correspondientes a las Fases del Ciclo del Proyecto, de los Proyectos y Programas del sector saneamiento, financiados con Recursos públicos y otros en lo que corresponda, localizados en las áreas urbanas y rurales a nivel nacional, que se ejecuten bajo el ámbito del Viceministerio de Construcción y Saneamiento y con otras entidades del Sector Público.

¹⁹ Creado en el 2004.

Dicho Programa integrará las acciones administrativas y otras que se requieran para el desarrollo de las actividades que se ejecuten en el ámbito del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Saneamiento - PARSSA, de la Unidad de Gestión del PRONASAR, del Programa de Inversión Social en Saneamiento - INVERSAN, de la Unidad Técnica FONAVI, así como de otros Proyectos y Programas en materia de saneamiento, que se integren al Programa Agua para Todos a través de una Resolución Ministerial del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento.” (El Peruano, 2007)



CAPITULO 4: ANÁLISIS DE LA MACRO IMPLEMENTACIÓN: ETAPA 2 LA ADOPCIÓN

Como hemos visto en el capítulo anterior el Programa Agua para Todos entonces, se vuelve una especie de plataforma que articula los programas de saneamiento más importantes del gobierno anterior; juntando en un solo programa el agua potable urbana y rural un cuando las características entre una y otra varían enormemente. El mayor reto del programa entonces sería la alineación y articulación “forzosa” de las visiones, estructuras y personal de cada programa en uno solo ; ya que como señala Berman :

“Los patrones de comportamiento que se observan en las organizaciones públicas, privadas y semi públicas, así como diversos actores que operan en un sector determinado de la política pueden ser considerados como los componentes de una estructura débilmente integrada. La integración débil – que se pretende sea un término neutro en el sentido de que la “debilidad” puede ser instintivamente positiva o negativa para la implementación- indica que 1) cada organización tiene sus propios problemas y perspectivas y propósitos; en ello se reflejan su estructura y cultura particulares, y 2) cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macro-estructura general de su sector”. (Berman, 1993).

Entre agosto del 2007 y marzo del 2008 visité en cuatro oportunidades el Ministerio de Vivienda, Construcción y saneamiento, al área encargada del Programa. En las cuatro oportunidades pude observar una alta rotación de personal. En todas las visitas se me explicaron versiones diferentes del programa en cuanto a objetivos y financiamiento, no siendo esta una fuente segura de información, procuré recoger información oficial del programa, mediante decretos u ordenanzas.

Fue recién en el 2009, donde a pedido del MEF se realiza una evaluación independiente del Programa Agua Para Todos, realizada por José Carlos Machicao, es justamente de esta fuente de la cual me basaré para realizar mi análisis sobre la adopción del programa en sus puntos más álgidos; señalando como los errores y ambigüedades en el diseño de programa repercutieron en los proyectos locales.

4.1 Estructura y Marco Lógico del Programa

De acuerdo con el informe de Machicao; el Programa Agua para Todos es una “integración desordenada y difícil de explicar de varios programas”, integrar los componentes, actividades y metas de programas como el PARSSA, PRONASAR, Shock de Inversiones y departamento de Ingeniería (ahora saneamiento urbano) para convertirlo en solo programa resulto una tarea más que titánica.

El Programa Agua para Todos fue creado oficialmente en el 2007 sin contar con objetivos, componentes u naturaleza del programa. Estos puntos son

concretados recién dos años después en el Manual de Operaciones del Programa agua para Todos (El peruano, 2009). Es decir que durante dos años el programa fue ejecutando proyectos en todo el Perú- en alianza con las EPS y Municipios-, sin contar con componentes o metas claras del mismo.

“No hay ningún indicador que apunte a un impacto final ni que mida su avance. Por esta razón la operación del programa tampoco apunta a ningún resultado final en un horizonte predefinido” (Machicao, 2009).

La mayoría de proyectos de agua y saneamiento aplicados a localidades (municipales, urbanas y rurales) se ejecutaron sin mayor capacitación. Salvo los proyectos destinados a trabajar con las regiones, a ningún municipio o EPS se le asignó un consultor especializado para un proyecto de agua de esas dimensiones.

Lo cual ocasionó gran incertidumbre y discrecionalidad en los Municipios, EPS, empresas constructoras y hasta la misma población. En el caso de Lima (que es el caso que analizaremos) los proyectos se efectuaban mediante SEDAPAL, la cual tuvo que adaptarse a las necesidades de los 10 proyectos programados entre el 2007 y 2009 para dotar de agua a poblaciones extensas.

La adaptación de SEDAPAL, no llevó a hacer mayores cambios en sus procedimientos, su cambio más notorio fue la incorporación de personal del área Técnica y del área de Intervención Social, para monitorear los proyectos.

La adopción local de estas políticas se realizó espontáneamente hasta el 2009, por falta de un adecuado diseño. Dependiendo de los actores y condiciones de cada localidad, los proyectos fueron implementándose, tanto en Lima como en las provincias.

El mismo año (2009) que se llevara a cabo la primera evaluación del programa examinando estas deficiencias, mediante Resolución Ministerial N° 103-2009/VIVIENDA se dispone transferir entre otros la ejecución del Programa de Medida de Rápido Impacto – PMRI, de la Dirección Nacional de Saneamiento a la Unidad Ejecutora Programa Agua Para Todos, sumándose así un nuevo Programa y repitiendo con ello los mismos vicios.

“se han señalado cuatro núcleos de factores asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracterizan a la macro implementación: discrepancias en torno a los objetivos, índices diferenciales de influencia y autoridad, deficiencias de recursos y dificultades de comunicación entre las organizaciones” (Berman, 1993)

4.2 Focalización

La focalización de beneficiarios del programa, fue el segundo punto más álgido a la hora de alinear todos los programas proyectos y actividades que comprende el PAPT; ya que tanto los criterios, como mecanismos de focalización de cada unidad operativa del PAPT : PARRSSA, Shock de Inversiones, PRONASAR, etc difieren una de la otra.

“[...] este parámetro ha sido difícil de establecer debido a que el programa esta concebido mas como una colección abierta de proyectos (se pueden agregar tantos proyectos como sean requeridos al PAPT), lo cual no permite definir el alcance del programa. Como consecuencia, no se sabe exactamente ni la población potencial ni la población objetivo del programa”(Machicao, 2009).

¿Quiénes y cuántos serían los beneficiarios finalmente? El programa proponía disminuir las brechas de acceso al agua, sin embargo las causas y condiciones del sector urbano y rural difieren en gran medida. En Lima el programa iba básicamente dirigido a vecinos periurbanos, centenares de pobladores cuyo predio se encontraba en condición de ilegal. Ciudadanos de segunda categoría, con restricciones en el acceso a servicios públicos, en los distritos periféricos. Distritos que cuyo limitado presupuesto no les permite brindar servicios públicos de calidad como vigilancia, recojo de basura y demás aún para sus vecinos fundadores.

Pero el PAPT realmente podría satisfacer la necesidad de los pobladores más vulnerables dentro de estos distritos de Lima periférica?. ¿Cómo se seleccionaron los proyectos y beneficiarios? ¿Cómo se pudo discriminar entre la necesidad de agua entre una localidad y otra?. Lo cierto es que el PAPT trabajó en función de la demanda de aquellas comunidades que han pasado por todos los requerimientos técnicos del caso y la aprobación del SNIP . Esto supone que- a contrapelo de la idea original bajo la cual fue concebido el programa- sean las comunidades y localidades que cuenten con mayor capacidad organizativa y política para armar y gestionar proyectos aquellas que se impongan por sobre las comunidades más necesitadas. Este contrasentido entre lo *ofrecido* y *ejecutado* constituye uno de los problemas más relevante en el análisis de la implementación de políticas públicas de corte social, tal como afirma Berman:

“Los analistas parten del supuesto de que la política, especialmente cuando se inscribe en la arena social, existe únicamente en la medida en que se implementa y de que, en consecuencia, la “bondad” de la mayoría de ideas no puede comprenderse prescindiendo de su implementación. De esta manera las dos relaciones, la de la validez técnica de la política y la de la eficacia de su implementación, no pueden divorciarse; considerándolas simultáneamente, ambas relaciones constituyen el dominio del análisis de la implementación”

De acuerdo con el informe de Machicao los criterios de selección y aprobación de los proyectos de agua y saneamiento del PAPT, son una incógnita para las mismas autoridades locales

“Cabe resaltar que en el trabajo de campo realizado, un resultado obtenido en todas las provincias visitadas, es que los actores locales, sean Municipios o EPS no conocen cual es el mecanismo de priorización o focalización que el PAPT utiliza. Según sus declaraciones, ellos presentan su expediente técnico y una vez que es aprobado por el SNIP, se dedican a hacer lobby para que sean sus proyectos los aprobados.”(Machicao, 2009).

Sin criterios de priorización definidos por parte del ministerio, serían las instituciones locales, EPS y Municipios las que finalmente *voltearían la balanza a su favor*²⁰, mediante su tenacidad o poder político y así obtener un proyecto de agua y desagüe.

En el caso de Lima la EP era SEDAPAL y el era ejercido entre los dirigentes locales y las autoridades del gobierno central o funcionarios de ministerios²¹. Dado el nivel de las organizaciones locales provenientes de asentamientos humanos y la experticia de curtidos líderes locales, la comunicación entre instituciones centrales como funcionarios del Ministerio de Vivienda y los dirigentes era mayor que la comunicación entre el Ministerio de Vivienda y el Municipio.

²⁰Metáfora que indica el cambio de un resultado al ejercer mayor peso en un lado.

²¹Esto lo veremos más detalladamente cuando analicemos a los actores.

Las dificultades en la coordinación y comunicación entre cada unidad operativa que integra el PATP, repercute en gran medida en el acceso y ejecución de la cartera de proyectos que ofrece el programa, abriendo una ventana para relaciones de corrupción y/o clientelismo entre los actores que ejecutan el programa. Tal como afirma Berman

“La importancia que tienen los factores políticos nos recuerda que el proceso de implementación de las políticas nacionales es, en gran medida, el proceso mediante el cual se determina quien obtiene que beneficios y cuando y como lo hace”.

De acuerdo a lo publicado por Perú 21 a comienzos del 2012 la Contraloría General detectó pérdidas económicas por más de S/.6 millones en obras de saneamiento ejecutadas con recursos del programa Agua para Todos.

“Se han encontrado irregularidades en la ejecución que hacen las municipalidades del programa Agua para Todos, por lo que se ha dispuesto una revisión de los expedientes técnicos y las mejoras en el sistema de fiscalización, informó hoy el ministro de Vivienda, René Cornejo”. (Peru 21, 2012)

En conclusión la forma en que fue administrado el programa desde sus inicios –articulando diversos programas rurales y urbanos de agua, generó ambigüedades y espacios poco claros en los objetivos y focalización de los mismos, Espacios que fueron aprovechados por las instituciones locales como Municipios y líderes sociales.

Algunos de ellos tomaron estos espacios, como una ventana de oportunidad para obtener el agua, otros lo tomaron como una forma de recibir réditos políticos y económicos por medio de la corrupción.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DE LA MACRO-IMPLEMENTACION:

MICROIMPLEMENTACION

De acuerdo con Berman, la micro-implementación supone tres fases: i) movilización, ii) implementación por parte del prestador de servicios e iii) institucionalización. Sin embargo dado que la micro implementación incide sobre el escenario local, es preciso establecer las características sociales y políticas de la localidad donde la política es ejecutada; ya que

“la ruta particular que sigue la micro-implementación depende de la interacción del proyecto con el contexto organizativo local” (Berman, 1993).

Así mismo solo una detallada imagen sobre las características de la población antes de la implementación del programa Agua para Todos (APT) nos permitirá entender las reacciones de la población en cada fase de la implementación)

Este capítulo se inicia con la caracterización socio-política de Manchay, para luego analizar independientemente cada fase de la implementación y sus repercusiones en la gobernabilidad.

5.1 Características socio-políticas de Manchay

A. UBICACIÓN GEO-POLÍTICA

El centro Poblado Rural Huertos de Manchay²² es la zona 5 del distrito de Pachacamac. La Quebrada de Manchay es parte del Distrito de Pachacamac, está ubicado en el límite entre los distritos de Cieneguilla y La Molina, a 17.28 Km. del Océano Pacífico y 18.43 Km. al Este de la ciudad de Lima, entre las coordenadas longitud oeste 76°53'33.1" W – 76°51'22.7" W y latitud sur 12°4'11.8" S - 12°8'33" S; y a una altitud promedio de 383 m.s.n.m. (AQUATEAM INGENIEROS, 2007)

El distrito de Pachacamac se divide en 05 zonas, la zona 01 pertenece a Pachacamac histórico es el centro político y administrativo del distrito, en esta parte se encuentra ubicado el Municipio distrital, mientras que Manchay está ubicado a uno de los extremos del distrito, colindando con el distrito de la Molina.

En el caso de la localidad Quebrada de Manchay específicamente, la subdivisión se da en unidades denominadas sectores, cuyos pobladores se identifican como propietarios de terrenos urbanos. Del total de sectores, existen dos que aún continúan siendo terrenos rurales: Quebrada y Collanac.

En este escenario, el PAPT es una de las obras de abastecimiento de agua para consumo más importante del distrito y de la localidad, entre otras razones porque articula a 42 asentamientos humanos de la localidad.

²² Reconocido por la Municipalidad de Lima en 1989.

**TABLA 5.1 MANCHAY: LOCALIDADES CONTEMPLADAS EN EL
PROYECTO AGUA PARA TODOS (PAPT)**

Nombre de Localidades	
A.H. Las Dunas	Asociación Franja Comercial
A.H. Oasis	Santa Catherine
A.H. Paul Poblet Lind	AA HH Portada de Manchay II -
A.H. Sol Radiante	Ampl.Sector Las Mercedes
Asoc. Vivienda Las Lomas de Pachacamac	Sector Villa Hermosa del C.P.
Asociación Pro Vivienda "Nueva Gales"	Huertos de Manchay
Asoc.Vivienda Nueva Gales /	Asociación de Viv. Ollada (Sector El Huevo)
Asoc.Poblad. AAHH Nueva Gales	Huertos de Manchay Sector Las
Cooperativa Paraíso	Praderas
7 A.H. "San Pablo, el mirador"	Asoc. Pobl. Del Sector Santa Rosa
AA HH Portada de Manchay	Asoc. Vivienda Sector El Balcón
Ampliación de Portada de Manchay II	CPR Huertos de Manchay Sector
AA HH Portada de Manchay III	Asociación de Vivienda UPIS
Asoc. de Viv. Virgen de Chapi (La Planicie).	Vista Alegre
Asociación de Vivienda Corazón de María	Asoc. Centro Poblado La Unión
Portada de Manchay "Mariscal Cáceres"	CPR Huertos de Manchay Sector A - Los Eucaliptus
Portada de Manchay I	Los Huertos de Manchay Sector AA HH San Criastobal
Portada de Manchay II	Rinconada Alta
Sector Las Lomas Huertos de Manchay	Nueva Progreso
UPIS Corazón de Jesús	A.H. Sector Las Palmeras
Sector Virgen del Carmen	Sector Nueva Esperanza

Fuente: .Elaboración del proyecto y expediente técnico para la obra ampliación de redes secundarias de agua potable y alcantarillado para la quebrada de Manchay - Distrito de Pachacamac.. AQUATEAM INGENIEROS, PG 32.

B. DEMOGRAFÍA

No existe información cuantitativa oficial acerca de la población de Manchay; en su calidad de centro poblado rural no ingresa a la contabilidad específica de los censos nacionales y/o provinciales realizados por el INE, la población de Manchay.

De acuerdo al Estudio Ambiental de la Ampliación y mejoramiento de Sistemas de Agua Potable y alcantarillado de Manchay (2007), la población total de Manchay es de 45 563 habitantes (Aquateam, 2007, Pg 7), esta población se encuentra repartida en asentamientos humanos, asociaciones de vivienda centros poblados rurales, comunidad campesinas y cooperativas.

La migración que registra Manchay es mayormente de la misma provincia de Lima 34.78%, el resto proviene de diferentes departamentos de la sierra azotados por el terrorismo, de entre los cuales se destaca, Apurímac con 12.0% , Cerro de Pasco,10.0%, Ancash y Ayacucho, 8.0%. De la población residente en el 2007 , más del 60% ha vivido en Manchay por más de 7 años.

El proceso de población de Manchay, se divide en dos momentos. El primero se da con la compra de terrenos a las comunidades campesinas de la zona, con el fin de hacer casa huertas de más de 500 m² con el fin de tener pequeñas industrias auto sostenibles.

Posteriormente durante los ochenta y noventa comienza un acelerado proceso de repoblamiento debido a la invasión masiva a la quebrada. La mayoría de dirigentes tenían experiencias de invasiones anteriores en las que participaron, otros se fueron forjando “in situ” por la necesidad de proteger los terrenos.

Para 1989 consiguen el reconocimiento como CPR²³ “Huertos de Manchay”, durante la gestión de Carlota Vda. de Paulette. El siguiente paso fue crear organizaciones para auto gestionar los servicios básicos, siendo el servicio eléctrico el primero.

Debido a la lejanía del Municipio de Pachacamac y la limitada presencia por parte del Estado, Manchay se desarrolló durante una década básicamente gracias al trabajo autogestionario de su gente y a la capacidad de organización de sus dirigentes.

C. INFRAESTRUCTURA URBANO- RESIDENCIAL

Antes de iniciar el programa APT en Manchay la distribución de propiedad y tipo de vivienda de la población de Manchay era la siguiente:

²³Centro Poblado Rural

TABLA 5.2 TIPO DE PROPIEDAD Y VIVIENDA

Tipo de propiedad de vivienda que ocupa	Porcentaje
Propia por Invasión	36.0%
Propia totalmente Pagada o comprada	32.0%
Propia Pagándola a plazos	16.0%
Alquilada	0.0%
Cedida por otro hogar o institución	16.0%
Otros	0.0%
Total	100.0%

Fuente: Diagnóstico Situacional de Manchay. Abengoa, 2007
Elaboración: Propia

Tal como señala el diagnóstico (ABENGOA, 2007):

“Los pobladores no dudan en afirmar que el lote en el que viven y han construido su vivienda, es de ellos. La propiedad la ejercen en tanto poseionarios. Sin embargo, durante las entrevistas realizadas, ellos (as) son conscientes que el saneamiento físico legal es lo que definitivamente los hará constituirse en propietarios y contar con un bien transable. La formalización o saneamiento físico-legal forma parte de las demandas permanentes de la población”.

Hasta el día de hoy la mayoría de los lotes no cuenta con títulos de propiedad.

Según el mismo estudio de ABENGOA; 2007, los materiales predominantes en el 2007 para la construcción de las viviendas: Madera (44%) y ladrillo (32%) para las paredes, esteras (28%) y Calaminas (56%) para los techos y pisos de tierra (60%) En la Zona Central de Manchay proliferan las casas y construcciones de ladrillo y cemento, conforme nos alejamos del centro el paisaje cambia.

Los servicios básicos antes del programa APT presentaba las siguientes características: en el abastecimiento de agua potable predomina el acceso fuera del hogar a través de una red pública (33.6% de los hogares), el abastecimiento a través de pozos es la segunda fuente de abastecimiento (31.6% de los hogares), y en menor número se encuentran los hogares con conexiones intra domiciliarias (17.3%).

De igual modo, el acceso a servicios higiénicos y la eliminación de excretas era limitado. La mayoría de pobladores construía un pozo séptico artesanal (68%) o un pozo ciego (20%), bacín (4%) o simplemente lo arrojaban en una bolsa y lo quemaban (8%).

D. SERVICIOS PÚBLICOS

Administrativamente, el sistema de salud pública está a cargo de la Dirección de Salud Lima Sur, red Villa el Salvador, Lurin, Pachacamac, micro red Portada de Manchay. La cual cuenta con un centro de salud (1.3) y cuatro puestos de salud (1.2), los cuales cuentan con 01 doctor, 01 obtsetra, 01 técnico en enfermería.²⁴

²⁴ Ficha de observación

TABLA 5.3 ESTABLECIMIENTOS DE SALUD – MICRO RED PORTADA DE MANCHAY

Tipo	Categoría	Atención
C.M.I PORTADA DE MANCHAY	1-3	24 horas
P.S PARQUES DE MANCHAY	1-2	06 horas
P.S COLLANAC	1-2	06 horas
P.S HUERTOS DE MANCHAY	1-2	06 horas
P. BELLA ESMERALDA	1-2	06 horas

Fuente: MINSA . Dirección de salud II. Lima Sur
Elaboración: Propia

En morbilidad, la Micro Red de Salud Portada de Manchay (2006) reporta una alta incidencia de enfermedades del sistema respiratorio (IRA's) 32.0% y del sistema digestivo (EDA's) 10.9% , estas últimas en proporciones significativamente menores.

En cuanto a la oferta educativa si bien todos los establecimientos educativos de Manchay se encuentran bajo la jurisdicción de la UGEL 01 San Juan de Lurigancho, la educación escolar es netamente privada o parroquial. Existen tres instituciones educativas de nivel primario y secundario, todas pertenecen o se encuentran auspiciadas por entidades religiosas. A nivel de institutos o centros de educación superior tecnológica se ubican el instituto Juan Pablo Segundo, cuyas carreras impartidas son : industrias alimentarias y corte y confección, así como el CETRO ubicado en Collanac y el Sector Central.

El nivel educativo de los pobladores de Manchay es diverso, de acuerdo con el Diagnostico Situacional (ABENGOA, 2007) la distribución es la siguiente: Primaria completa: 24% , Primaria incompleta 4%, Secundaria completa 40%, Secundaria Incompleta 12%, Superior completa 4%, Superior Incompleta 4%. Tal como se observa, menos de un tercio de la población cuenta con estudios de nivel primario, aunque el diagnóstico no precisa las edades. De acuerdo a las entrevistas realizadas en campo, estas cifras corresponderían en su mayoría a los primeros posicionarios que llegaron con las invasiones de los 90'.

La Parroquia Espíritu Santo, es una de las principales instituciones dentro de Manchay ya que esta ofrece o auspicia una serie de servicios sociales muy apreciados en la zona; entre ellos tenemos: educación primaria y secundaria, educación superior tecnológica, Casa Refugio “Medalla Milagrosa” , Wawasi y demás.

Los servicios públicos a nivel local como los son el servicio de seguridad y limpieza pública son brindados por la Municipalidad de Pachacamac. A pesar que

estos han mejorado considerablemente desde que Manchay empezó a urbanizarse, la calidad de servicio aun es deficiente²⁵. La principal limitación es la logística que no permite brindar la cobertura debida para la población de la zona.

²⁵ De acuerdo a las entrevistas realizadas en campo.

Así, Manchay cuenta con un anexo de la comisaria de Pachamac la cual se encuentra implementada con una camioneta y cuatro motos²⁶. En cuanto a la limpieza pública desde el 2005 la Municipalidad se encarga de brindar este servicio dos veces por semana, por medio de dos camiones recolectores, con lo cual solo la mitad de la población puede utilizar el servicio (52%), el resto utiliza otras formas (24%), la quema (12%), la entierra (4%) o la arrojan fuera del área (8%).

Manchay cuenta con una Agencia Municipal, para trámites y peticiones. El difícil acceso a la Municipalidad de Pachacamac desde Manchay – Una hora aproximadamente- y la cantidad de población hizo necesaria esta medida desde el 2004. Si bien esta agencia en la actualidad cuenta con todas las áreas del municipio, es solo para recibir documentos.

E. TERRITORIO Y GOBIERNO

Manchay se formó como una localidad autogestionaria, invisible durante muchos años para el gobierno local de Pachacamac, cientos de pobladores se fueron asentando en el arenal a su suerte, comprando los terrenos en unos casos, invadiendo en otros, mientras su población iba creciendo significativamente. Su distribución territorial (avenidas, plazas, centros de comercio, industria) se fue consolidando de acuerdo a las necesidades de la población bajo la tutela de los dirigentes de cada sector. Manchay se formó gracias al trabajo sostenido y autogestionario de sus dirigentes por un lado y al tenaz trabajo del padre Chuquillanqui y sus obras sociales (con apoyo del

²⁶ Entrevista con: Felix Canchari. Presidente del CCL 05 Manchay.

Arzobispado de Lima), que tuvieron un impacto directo en la calidad de vida de los pobladores. Autogestionario desde sus inicios Manchay creció al margen de las políticas locales, que miraban con recelo su expansión poblacional y territorial. (Pachacamac, 2005)

En el 2004 debido a la cantidad de población en la zona, la alcaldesa Carola Clemente Vda de Pobletinstaura la primera agencia Municipal en la zona, tratando de integrar la localidad al distrito. Los nuevos “vecinos” del distrito, no recibían servicio público alguno de la Municipalidad e incluso la mayoría de residentes no había cambiado la dirección de su DNI a Pachacamac. La población estaba más atenta a las decisiones de las CUAQUEM²⁷ que a las reuniones de los regidores. Es así como empezó la rivalidad entre Manchay y Pachacamac, rivalidad que tomo relevancia cuando se empezaron a escuchar las primeras voces de los dirigentes que hablaban de volver Manchay un distrito. La visión de desarrollo que aspiraba Manchay era volverse un distrito y aprovechar el presupuesto asignado para este, debido a que de la Municipalidad no recibían mayores beneficios.

La distancia espacial y política que tenía Manchay con el Gobierno local de Pachacamac empezó a ser un problema para las autoridades ediles, sin embargo los limitados recursos y la extensa área del distrito no permitía un mayor acercamiento a la población.

El año 2006, se inician los trámites para una campaña descentralizada de acceso al DNI, en menos de dos meses los nuevos vecinos, se transformaban

²⁷Central Única Autogestionaria de la Quebrada de Manchay

en votantes. Manchay representaba un importante bolsón de votos, bajo la promesa de trabajar en sintonía por los intereses de Manchay sale elegido Hugo Ramos con un alto porcentaje de aprobación 35.26%. Las gestiones institucionales del proyecto Agua para Todos en Manchay comienzan a finales de 2007 con el nuevo gobierno de Hugo Ramos apenas instalado en el municipio. En su primera gestión tendría el reto de asumir uno de los más importantes proyectos de infraestructura en el distrito, mediante el cual se reconfiguraría el escenario político, social y territorial, por el único elemento con mayor valor que el dinero: el agua.

Las condiciones con las que contaba el alcalde Hugo Ramos para gobernar en Pachacamac era la misma que la de otros distritos ubicados en la periferia de Lima. De acuerdo a la actualización del Plan de Desarrollo del Distrito de Pachacamac (2004) la Municipalidad presentaba serias limitaciones con respecto al manejo geo-político de su distrito. El bajo control territorial del distrito; el insuficiente presupuesto por parte del gobierno central, las reiterantes demandas de la población por servicios, la baja tasa en la recaudación de impuestos, la falta de personal capacitado y demás hacían vulnerable el gobierno local, tanto política como socialmente.

F. CONTEXTO ORGANIZACIONAL LOCAL Y ACTORES.

De acuerdo con Paul Berman “La ruta particular que sigue la micro implementación depende de la interacción del proyecto con el contexto organizativo local” (Berman, 1993)

Razón por la cual analizaremos los principales actores durante la implementación del Proyecto Agua para todos en Manchay. Para delimitar el número de actores, hemos utilizado la siguiente definición:

“Son cinco los atributos que permiten que un determinado individuo u organización se configure como actor. El primero de ellos es la *capacidad de negociación*, que hace referencia a la posibilidad de influencia en las instancias reales de formulación y/o gestión de las políticas públicas. El segundo atributo es la *capacidad para descifrar el contexto*, con el cual se alude a la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información. El siguiente atributo es la *capacidad de representación*, que en el caso de los actores sociales se refiere a la posibilidad de liderazgo para expresar con legitimidad a quienes conforman su base de sustentación, mientras que en el caso de los actores estatales se refiere a la posibilidad de contar con el respaldo legal que ampare su accionar. El cuarto atributo es la *capacidad de movilización social*, con el cual se hace referencia a la posibilidad de presionar a los otros actores involucrados mediante la magnitud del número- y sus formas de expresión- en cierto momentos y lugares. En tanto, el último atributo es la *capacidad de acción colectiva*, con el cual se alude a la posibilidad de conjurar el problema del hombre indiferente que se desentiende de todo.” (Centelles i Portella, 2006)

- **SOCIEDAD CIVIL**

- **Dirigentes Locales**

Durante el periodo 2003 – 2010 la CUAQUEM (Central Única Autogestionaria de la Quebrada de Manchay) se define como una de las principales organizaciones encargadas de realizar las gestiones para la implementación de agua y servicios en la localidad de Manchay. Conformada por la asociación de dirigentes de la Quebrada de Manchay, la CUAQUEM se forma para coordinar los temas referentes al saneamiento físico legal y el desarrollo de los pobladores de Manchay.

La comunicación y relaciones entre el Municipio de Pachamac y la población de Manchay eran muy precarias debido a las características

geográficas del distrito y dificultades en el acceso a la localidad. Esto originó que durante muchos años – y en la ausencia de una institución formal como el Municipio- los dirigentes locales y específicamente la CUAQUEN sean ampliamente reconocida como un institución legítima.

La CUAQUEM fue liderada por Genaro Ortega Sonco, quien desde el 2005 (Gobierno de Alejandro Toledo) dio inicios a las gestiones para otorgar agua a la Quebrada de Manchay es así como a fines del 2005 logra que “SEDAPAL ejecute S/. 1 998 000, 00, para obras de abastecimiento de agua potable mediante surtidores” (SEDAPAL, 2005).

A principios del 2006 y antes de la primera vuelta Genaro Ortega (simpatizante del partido Aprista) se reúne con el entonces candidato Alan García, (El futuro ministro de de Vivienda y Construcción) Fernando Garrido Leca y Carlos Arana (asesor de Alan García durante la campaña), para examinar la posibilidad de implementar un sistema de Agua Potable en Manchay.

“ El Ingeniero dijo, Pucha que Manchay está bravo poner ahí.. y Alan pregunto: ¿cuánto necesitaríamos? Como tanto dijo el ingeniero. ¡Ya, sacamos un préstamo de aquí y de allá y ya, y lo hacemos! ” Declara Genaro Ortega en una entrevista.

Genaro Ortega fue uno de los principales actores en la implementación del programa APT en Manchay no solo por el ser presidentes de una de las instituciones más fuertes de Manchay, CUAQUEM, sino además por su cercanía y acceso a los tomadores de decisión a nivel central.

- Iglesia Católica

Desde 1999 la Parroquia Espíritu Santo se ha posicionado como una de las más importantes organizaciones en Manchay. Los numerosos programas y proyectos de cooperación –Gobierno de Trento, cooperación italiana, Fundación manos unidas de España- así como la ayuda social

(escuelas, comedores, guarderías, centros técnicos, etc) han generado el reconocimiento y simpatía hacia el Padre José Chuquillanqui en Manchay, volviéndose uno de los líderes más carismáticos y con mayor credibilidad por parte de la población. Asimismo se recibe apoyo del Arzobispado de Lima.(RPP, marzo,2013)

Interesado en los proyectos de desarrollo de Manchay el Padre Chuquillanqui apoyó desde el 2005 con las obras que Genaro Ortega gestionaba con la CUAQUEM. Durante la implementación del programa APT el respaldo del Padre fue vital, tal como lo sostiene Víctor Lopez (Director de Sedapal)

“Hay que reconocer la participación de la ciudadanía organizada y el liderazgo del padre José Chuquillanqui quien como guía espiritual ha sabido reconocer la labor dirigencial, pero sobre todo ha permitido una gestión compartida para satisfacer las necesidades de los usuarios del

agua para el tema agrícola y para aquellos que consumimos el agua” (RPP, 2010).

La numerosa población de Manchay y sus múltiples necesidades, volvió a la localidad un lugar recurrente para hacer promesas y captar votos generando altas expectativas en la población; el ingreso del programa APT tuvo que contar con el Padre Chuquillanqui como garante, puesto que muchos pobladores y dirigentes tenían profundas dudas y suspicacias sobre el programa y su efectividad.

Tal como lo señala el propio padre Chuquillanqui en una entrevista:

“La promesa del agua en Manchay creó falsas expectativas a lo largo de todos estos años, fue producto de apetitos para buscar votos en la gente, venían alcaldes, venían congresistas. La gente fue perdiendo la credibilidad de que un día tendrían agua en Manchay. La población de Manchay al ver que estaban involucrados dirigentes como la CUAQUEM, la iglesia a través de mi persona, SEDAPAL a través de intervención social, creo que la población fue tomando más credibilidad a la proeza” (SEDAPAL, 2010)

- Empresa ABENGOA.

Empresa nacional de ingeniería y construcción fundada en 1996, especializada en proyectos de obra civil, hidráulica y electromecánica. El 06 de marzo del 2007 la empresa gana la Buena Pro del procedimiento especial de selección N° 001 9-2006-SEDAPAL para la obra de ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado para la quebrada de Manchay en el distrito de Pachacamac.

La empresa Consorcio de Aguas Manchay - empresa con la que competía por la ejecución de la obra-interpuso un recurso de revisión contra el otorgamiento de la buena pro. De acuerdo con Consorcio Aguas Manchay, la empresa ABENGOA a) no acreditó el equipo mínimo solicitado en las bases, b) La evaluación y calificación de la oferta económica, muestra

diversos defectos y errores que ameritarían la descalificación de la propuesta c) La pérdida de la calidad de postor del mencionado consorcio, atendiendo a que una de las empresas consorciadas no cuenta con registro vigente como ejecutor de obras ante el Registro Nacional de Proveedores. Tras los respectivos descargos ante estas imputaciones, el 20 de abril del 2007 se le rectifica la Buena Pro a la empresa Abengoa (SEDAPAL, 2007).

De acuerdo al contrato la ejecución de las obras se realizarían desde inicios de abril del 2007 al 02 de Febrero del 2010. En este tiempo debían elaborarse los expedientes técnicos, los estudios de impacto ambiental y la ejecución del plan de trabajo de las obras de infraestructura, así como las de intervención social.

- Municipio de Pachacamac

El distrito de Pacahacamac fue creado el 28 de Julio de 1821. De acuerdo a los tres últimos planes de desarrollo revisados, la principal visión de desarrollo del distrito se ha enfocado en el turismo: histórico-

arqueológico , recreativoy gastronómico poniéndole predominancia a su casco urbano. Dada las dimensiones de distrito de Pachacamac 160,23 km², el municipio siempre a tenido dificultades en su control territorial. Según se registra en sus diagnósticos (del 2004 en adelante), Pachacamac tenía varios problemas que afectaban su gobernabilidad antes que se inicie el programa APT . Las constantes invasiones y división de predios en la Quebrada de

Manchay (Municipalidad de Pachacamac, 2004), los problemas limítrofes con Lurín y Villa María del Triunfo -razón por la cual por la cual el Municipio no reconoce la población total distrital emitida por el INEI censo 2007 -, el deseo de Manchay a independizarse, la insuficiencia de recursos para poder gobernar en el territorio, hacía de este Municipio, un municipio del alto riesgo para este tipo de proyectos.

En los inicios de las gestiones de los proyectos de Agua Potable en Manchay, Carola C. Vda de Poblet era la alcaldesa de Pachacamac, durante su gestión (2004-2007) se iniciaron los primeros acercamientos institucionales entre Pachacamac y Manchay, pues esta era una población bastante significativa dentro del distrito. Se creó la agencia municipal en Manchay como un intento de acercar y fijar relaciones con los pobladores con su municipio. El 2005 se empieza a gestionar los programas de abastecedores de agua en Manchay, así como se organizan charlas a los dirigentes sobre el saneamiento físico legal y los requisitos para la obtención de servicios básicos. El 2007

Hugo Ramos asume la alcaldía con más de un tercio de la aprobación total del distrito(35.26% de votos válidos)a pesar que durante ese año hubieron 05 candidatos de la comunidad de Manchay para la alcaldía de Pachacamac. Su compromiso de trabajar arduamente con el sector 05 Quebrada de Manchay de ganar las elecciones (como consta en el libro de actas de una sesión dirigencial) puso la balanza a su favor en las elecciones.

A inicios de su gobierno (Junio del 2007) empiezan las gestiones entre SEDAPAL, Abengoa, CUAQUEM y el Municipio para la implementación del programa. El 2011 vuelve a ganar las elecciones esta vez con el 21.78% de aprobación de la población total, durante la implementación de la ampliación del proyecto.

El incremento de población en Manchay en los últimos 10 años, sumados a las demandas sociales (saneamiento, agua, pistas, seguridad) ha sido siempre un punto álgido para los gobiernos municipales de turno. Al ser tan numerosa la población de Manchay (más de 40 000 hab) puede fácilmente definir la elección del próximo alcalde, a esto se suma la sentida distancia geográfica entre al casco urbano de Pachacamac y Manchay. Por lo que no es de extrañar que Manchay haya tenido desde hace más de 05 años explícitas intenciones de independizarse y volverse un distrito. Tal como lo señala el resumen del Plan de desarrollo Zonal concertado de la zona 05:

quebrada de Manchay, que forma parte de los insumos para el presupuesto participativo 2009. (Municipalidad de Pachacamac, 2009)

5.2 Fases de la micro implementación

Dentro de este sub capítulo, analizaremos las condiciones de gobernabilidad en cada fase de la implementación, para ver sus respectivos cambios o alteraciones.

A. MOVILIZACIÓN

De acuerdo con Berman en esta fase son los funcionarios de las organizaciones locales (gerentes, supervisores, superintendentes) quienes toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución (Berman, 1993). Sin embargo, dada la naturaleza de las políticas y proyectos de agua, es habitual que los futuros usuarios tengan una nítida presencia en la toma y legitimización de decisiones. Más aun en el caso particular de Manchay, donde ha predominado el liderazgo local (religioso y dirigencial) sobre la autoridad municipal las decisiones son tomadas en ambos lados, ocasionando algunas fricciones en el camino.

A inicios del 2007 se aprueba el proyecto Agua para Todos para la Quebrada de Manchay, este proyecto contemplaba ampliar el acceso a agua potable por medio de redes a 41 habilitaciones dentro de Manchay. Si bien Felix Canchari (dirigente del CCL 05) afirma que tanto la Municipalidad como los dirigentes sabían de la aprobación desde el 2006, lo cierto es que recién desde el 2007

se intercambia documentación oficial entre las instancias del gobierno para efectuar la ejecución del proyecto.

La Municipalidad de Pachacamac inicia, a mediados del 2007, la planeación del programa a través de la Gerencia de Desarrollo Urbano del Municipio. Dada la poca información geográfica y social que la institución tenía sobre la Quebrada de Manchay, la gerencia de Desarrollo Urbano a cargo del Ing. Carlos Montalvo propone la implementación de un proyecto de Catastro para 25 000 unidades (viviendas) -el distrito cuenta con 49 000-, dándole prioridad a Manchay²⁸, el alcalde acepta y se dispone presupuesto para el nuevo proyecto.

Paralelamente los dirigentes de las habilitaciones²⁹ en Manchay empezaron a organizar a la población con el fin de obtener los planos y documentos necesarios para ser parte del proyecto. La mayoría de habilitaciones eran invasiones y no contaban con documentación alguna y, salvo algunos dirigentes, debido en gran parte a la relación distante entre los pobladores de Manchay y el Municipio.

Este proceso de planeación y organización fue utilizado por ambos sectores - Municipio y dirigentes locales- para el mismo fin: empoderarlos. Por el lado del Municipio, era una muy buena oportunidad para mapear y contabilizar aquella lejana ciudad llamada Manchay y con ello ejercer mayor control territorial³⁰ sobre esa zona. Por el otro, los dirigentes aprovecharon la coyuntura para ordenar internamente sus organizaciones. Aquellas personas que por diversos

²⁸ Entrevista a Carlos Abad, director del proyecto de Catastro.

²⁹ viviendas

³⁰ Influencia sobre un espacio geográfico con sus características físicas y su población.

motivos se habían alejado de la organización o no habían cumplido con su cuota de participación y colaboración con la organización eran “invitados” a regularizar su situación.

A comienzos del 2007 la empresa encargada de la obra, ABENGOA, se instala en Manchay iniciando conversaciones con ambos actores: Municipio y dirigentes locales. En el caso de la municipalidad, tras varias reuniones de coordinación, ésta se compromete a entregar la documentación solicitada por ABENGOA en los plazos establecidos (10 de octubre del 2008)³¹ y la empresa ABENGOA se compromete a apoyar logísticamente en todo lo posible al municipio. En el caso de la población, la empresa ABENGOA se instala en uno de los terrenos de la CUAQUEM, a esta organización le ofrece respetar los cupos destinados a trabajadores locales dentro del proyecto. En base a estas premisas son tomadas las primeras decisiones y planificadas las acciones.

A continuación analizaremos las condiciones de gobernabilidad local cuando estas decisiones son tomadas.

i. **Visión estratégica:**

- **Porcentaje electoral con el que ganó el grado de apoyo ciudadano a las políticas:** El Alcalde Hugo Ramos fue elegido el 2007 con el 35. 26% de la población votante del distrito de Pacahacamac³² .

³¹ De acuerdo con un empleado del Municipio, Abengoa dio plazo para la recepción de documentos hasta el 10 Octubre del 2008, para poder iniciar con el diseño de los planos)

³² De acuerdo a la ONPE.

Tal respaldo fue gracias a los “compromisos” hechos durante la campaña con la comunidad de Manchay que en ese entonces (2007) representaba un importante bolsón electoral dentro del distrito. Aunque no es preciso decir que el Alcalde Hugo Ramos ganó gracias a los votos obtenidos en Manchay, es innegable que parte importante de los votos que originaron su victoria fueron provenientes de Manchay.

- **Plan de Desarrollo Estratégico:** La localidad de Manchay autogestionaria desde el inicio ha tenido problemas para “integrarse” a los planes y decisiones dictadas desde el Municipio. Si bien desde los planes de desarrollo concertado de Pachacamac figura como meta la provisión de servicios básicos para Manchay, la perspectiva y horizonte de desarrollo que tenía Manchay estaba centrada en la autogestión y a la largo plazo en independizar Manchay de Pachacamac y convertirlo en distrito.
- **Coordinación de Plan con Planes Nacionales o Sectoriales:** Si bien Berman atribuye esta fase desde la óptica de los gobiernos locales, en este caso en particular, las “coordinaciones” sobre los procesos, requisitos y etapas del proyectos se realizaron en un comienzo entre los dirigentes de la CUAQUEM y los tomadores de decisiones tanto del ejecutivo, como del ministerio (de acuerdo a las entrevistas realizadas). A nivel municipal no existen registros de reuniones entre la municipalidad

y SEDAPAL o el Ministerio de Vivienda ³³ para revisar el diseño o planeamiento del proyecto³⁴.

ii. Legitimidad y Liderazgo

- **Representación y representatividad:** La victoria de Hugo Ramos como alcalde de Pachacamac en 2007 trajo consigo una mayor representatividad de Manchay en el grupo de regidores. Aproximadamente la mitad de los regidores de su gobierno provenía de Manchay, sin embargo la población no sentía al Municipio de Pachacamac como una institución que pueda representarlos o velar por sus intereses, mucho menos esperaban tal cosa de los regidores³⁵.
- **Grado de confianza en las instituciones:** Las instituciones más reconocidas en Manchay eran instituciones locales provenientes de la sociedad civil. Cuando inició el proyecto la institución con mayor grado de confianza era la Iglesia Católica a cargo del padre Chuquillanqui y la CUAQUEM. Los dirigentes tuvieron serios problemas al organizarse internamente entre sectores puesto que gran parte de la población era renuente a creer que finalmente el agua llegaría a su puerta. Tal como describe el padre Chuquillanqui:

³³ Proyectos hermanos, de igual movilización social como Mi Barrio, solicitaba reuniones con los alcaldes municipales durante la etapa de planificación.

³⁴ Para la presente investigación fueron revisadas las actas de sesiones de consejo y ordenanzas municipales desde el 2007 a la fecha.

³⁵ Información obtenida de acuerdo a entrevistas realizadas en campo

“ *La promesa de agua en Manchay creó falsas expectativas. A lo largo de estos años fue el producto de apetitos para buscar votos en la gente, venían alcaldes, venían congresistas. La gente fue perdiendo la credibilidad que un día tendrían agua*³⁶” (SEDAPAL; SEDAPAL, 2010)

- **Actitud ciudadana frente al futuro:** Las perspectivas de Manchay sobre el futuro, eran básicamente localistas. Tal como se señala párrafos arriba, durante la fase de movilización, existía recelo de la población por el proyecto.

iii. Relación Propositiva entre actores

- **Relaciones armónicas entre el gobierno local y los gobiernos nacionales e intermedios:** Durante la fase de movilización hubieron pocas coordinaciones entre las instituciones del estado y el municipio. La comunicación con las instituciones las efectuaban directamente los dirigentes de Manchay, con SEDAPAL o el Ministerio de Vivienda.
- **Grado de traslado de competencias y recursos a los gobiernos:** Los proyectos de “Agua para Todos” aplicados en Lima – a diferencia de los proyectos en regiones- no contaban con presupuesto para trasladar recursos desde el Gobierno Central para el proyecto. Todos los Municipios en Lima tuvieron que afrontar el proyecto con los recursos y competencias propias de su institución.

³⁶ Transcripción de la entrevista durante el video “ Gestión del Agua en Manchay”.

- **Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción de lo público:** la empresa Abengoa encargada del proyecto se mostró en todo momento dispuesta a realizar las coordinaciones necesarias para el éxito del proyecto.

iv. Capacidad Institucional

- **Reglas de Juego claras en los procesos de Gestión:** Durante esta fase de planificación, las reglas se dan al interior del municipio. Sobre la base a la documentación que se requería para la implementación del proyecto (constancias de posesión, planos perimétricos, linderos, etc) se le asigna a la Gerencia de Desarrollo Urbano la gestión y recojo de expedientes. Paralelamente se inicia un proyecto de Catastro en el distrito, el cual tomaría como prioridad la población de Manchay. Los dirigentes por su parte empiezan a reunirse con la población para informar sobre los papeles que debían presentar, sin embargo tal como lo hemos expuesto capítulos anteriores la población tenía mucho recelo sobre la veracidad del proyecto. Lo que trajo consiguió problemas y vacíos de comunicación.
- **Capacidad Técnica:** La capacidad técnica del Municipio para la magnitud del proyecto era bastante limitada. Dentro del cuerpo de trabajadores no existían especialistas en temas de agua, personal con la experiencia necesaria para poder tomar las previsiones necesarias, tal como señala Carmen Ortiz funcionaria municipal encargada del proyecto *“Se mueve el personal interno, pero no siempre ese personal*

tiene el perfil” Tampoco se contaba con presupuesto para contratar a consultores externos, como en el caso de los gobiernos regionales.

- **Indicadores financieros; capacidad y eficacia para recaudar impuestos:** Antes del inicio del proyecto, la existencia de documentación y constatación legal de las viviendas ubicadas en Manchay era casi inexistente o nula. La mayoría de viviendas no contaba con constancia de posesión, eran prácticamente invisibles dentro de la lógica institucional del municipio. Al no existir títulos de propiedad, u otro documento legal que los acredite como residentes de ese distrito no podían pagar impuesto predial, ni arbitrios municipales. A pesar de que gran parte de la PEA del distrito se encuentra alojada en Manchay, no existían formas de recaudar impuestos u obligarlos a pagar. La Municipalidad debía usar sus recursos ordinarios y FONCOMUN para financiar las actividades e instalaciones de representación edil dentro de Manchay.
- **Mecanismos de atención al ciudadano:** Salvo la Agencia Municipal, que servía básicamente como un agencia *currier* municipal para hacer llegar la documentación requerida al municipio, no existía otro mecanismo de atención al ciudadano en la zona.
- **Calidad de los servicios**³⁷: Los servicios sociales que tenía Manchay por parte del municipio se limitaban a la Agencia Municipal. A pesar de las continuas quejas por seguridad ciudadana, las camionetas de

serenazgo no llegaban, como tampoco lo hacía el sistema de recojo de basura. El único acceso de calidad que tenían acceso los pobladores de Manchay era el ofrecido por la Iglesia Católica, a través del párroco, el padre Chuquillanqui, como escuelas, centros de salud y asesoramiento, etc.

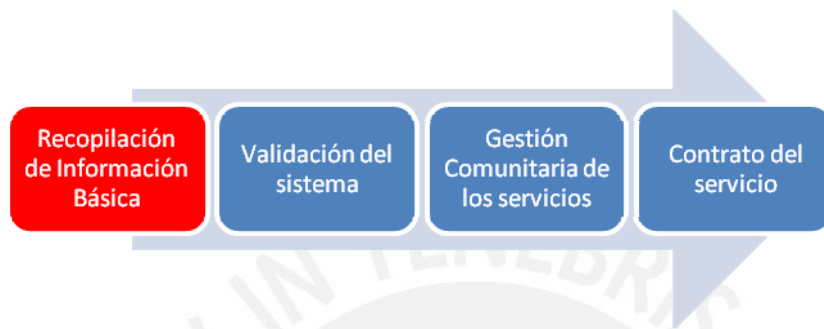
B. IMPLEMENTACIÓN POR PARTE DE LA PRESTADORA DE SERVICIOS

La implementación del proyecto Agua para Todos en Manchay, contempló cuatro momentos:³⁸ recopilación de la información básica, validación del sistema, gestión comunitaria de los servicios y contrato del servicio.

De acuerdo con Berman, durante la implementación, los planes diseñados en la etapa de movilización son puestos en funcionamiento por prestadores de servicios. En el caso particular del programa APT en Manchay la etapa de implementación dura dos años y medio, desde junio del 2007 al 17 de enero del 2010, fecha en que es finalmente inaugurada la obra. Durante este periodo, si bien la empresa ABENGOA fue la empresa asignada para la prestación de servicios de obras de infraestructura como del área de intervención social, lo cierto es que durante la primera etapa de la implementación *recopilación de información básica*, fue la municipalidad la encargada de prestar el servicio de trámite y gestión que involucró incorporar a cientos de “nuevos vecinos” y acreditar los planos de sus lotes en los planes urbanos del distrito, como veremos a continuación

³⁸ Para el caso de esta investigación la selección de momentos ha sido establecida mediante la programación del área de Intervención Urbana de la empresa ABENGOA, el área Técnica y de obras clasifica las etapas de diferente manera: Obras principales, obras secundarias.

GRAFICO 5.1 MOMENTOS DE LA IMPLEMENTACION



Durante el primer momento: **Recolección de información básica**, la Municipalidad trabaja como prestadora de servicios, expidiendo certificados de vivienda e implementando la normativa necesaria para que el proyecto avance. Este se vuelve uno de los momentos más importantes, tanto para el proyecto como para el municipio, pues es aquí donde se definen los beneficiarios, y una vez definidos y respaldados por la municipalidad, son integrados formalmente como ciudadanos de Pachacamac. A continuación describiremos secuencialmente los principales problemas encontrados durante la implementación del programa en este momento.

El primer problema fue la desconfianza que la población tenía al proyecto, para contrarrestar ello la aprobación y respaldo del padre Chuquillanqui fue vital para conseguir el apoyo de los pobladores.

“ Fue factor primordial número uno, la enseñanza del padre, porque dio reflexión a través de la religión a todos y reflexionaron de que la única salida era apoyar a la dirigencia a la comunidad y trabajemos en cooperación entre las comunidades para salir del subdesarrollo”³⁹.

La inexistencia de información primaria de la población de Manchay fue contrarrestada en el camino gracias a la ejecución del catastro por el municipio de Pachacamac y recopilación de información cualitativa mediante la entrega de documentos.

A finales del año 2007, se modifica la ordenanza 006-2004-MDP/A ampliando el concepto de personas con derecho a visación de planos por parte de la municipalidad, para que los representantes de la municipalidad pudieran ingresar a los centros poblados rurales y los asentamientos humanos establecidos dentro de una Comunidad Campesina. Como algunos asentamientos humanos que estaban contemplados dentro del proyecto se encontraban en litigio por la invasión de tierras de la comunidad campesina, esta resolución trajo consigo significativas disputas entre los asentamientos invasores y la comunidad.

El proyecto estipulaba que los beneficiarios debían ser familias cuyos lotes tengan un área no mayor de 525.00 m². Como Manchay tenía una gran proporción de casas-huertos (comprados antes de los ochenta), muchos de los

³⁹ Entrevista a Felix Canchari

terrenos se subdividieron para poder ingresar al programa. Los dirigentes acostumbrados a la autogestión iniciaron sus reuniones para solucionar el problema y agilizar una solución. Tal como explica un dirigente:

“El proyecto pedía mínimo 90 a máximo 200 metros cuadrados, los que tenían más de 200m² eran para segunda etapa. Los dirigentes lo hicieron porque para coger agua para todos necesariamente tuviéramos que cubrir ese metraje de terreno porque era muy grande. Hubo entonces reunión de cada sector. Debíamos reducir el metraje. La gente se asustó porque decían que si no, te iban a quitar el terreno”.

La sub división de terrenos propicio internamente una serie de fenómenos como: otra ola de migración atraída por la compra de terrenos cerca de La Molina con servicios básicos, Tráfico de terrenos y corrupción y el problema más importante, una redistribución espacial y legal de las propiedades, echando de lado gran parte de la información que había levantado el catastro en la zona. Los primeros meses los planos perimétricos y de lotización eran devueltos en más de una ocasión pues ya no coincidían con la realidad que cambiaba de semana en semana.

La Gerencia de Desarrollo Urbano del Municipio de Pachacamac tuvo que incrementar en 20% su personal para poder darse abasto. Tal era la sinergia entre la empresa ABENGOA y el municipio que una de las secretarías de la empresa “apoyaba” en las tardes con las gestiones para que se puedan emitir en el plazo indicado por la empresa la documentación solicitada.

Algunos de los pobladores de Manchay, denunciaron que varios de los dirigentes obligaban a la población a pagar S/. 25 por gestionar el trámite de constancia de posesión con la Municipalidad, cuando esta costaba S/. 15. Así

mismo, también denunciaron que en varios sectores, la “regularización” por faltar o dejar de cumplir con alguna de las tareas encomendadas en la junta vecinal superaba los S/. 200, de no cancelar dicha cifra el Dirigente no certificaría la residencia de más de 4 años del poseionario - otro requisito para el ingreso al programa-, coaccionando al poseionario a pagar para poder acceder al programa.

El Municipio reaccionó de forma radical ante estas denuncias, promocionó el trámite individual de los terrenos, deslegitimizando la autoridad de los dirigentes. Redistribuyó su personal para que la recepción de planos y documentos sea tanto en la dirección municipal de Pachacamac, como en la Agencia Municipal de Manchay, instauró un equipo de “orientadores” para el llenado de formularios y entrega de planos. Estas acciones ocasionaron un enfrentamiento directo entre varios dirigentes locales y el municipio. Sin embargo al final fueron los dirigentes locales los que se “reposicionan” cuando las habilitaciones tienen que iniciar relaciones con la empresa Abengoa para la firma de su contrato como usuario de una red intra-domiciliaria. Tal fue el poder de los dirigentes locales que durante la inauguración del proyecto de APT en Manchay; habló el Presidente de la República, habló un representante local, habló el padre Chuquillanqui, no dejando hablar al Alcalde, lo cual generó bastante desasosiego tanto para los funcionarios como para los vecinos de Pachacamac.

Tal como lo señala Carmen Paredes funcionaria del Municipio *“cuando vino a inaugurar Alan García, el Alcalde no habló, habló el dirigente y el cura... para mí eso es contradictorio. No lo dejaron hablar al alcalde, habló el dirigente porque claro eso es un tema político y ahí le entregó el file de la decisión (para*

independizarse de Pachacamac), fue un insulto a la autoridad local, pero esas son coyunturas políticas que se están viviendo. Huertos nunca ha tenido presencia de la autoridad edil, así de simple. Yo todavía a veces me admiro como el Presidente va a desconocer a la máxima autoridad del distrito y hacer valer más a un dirigente”.



TABLA 5.4 MOMENTO 01 : RECOPIACION DE INFORMACION BASICA

FECHAS	MOMENTOS	ACTORES	METAS	PRINCIPALES PROBLEMAS
Junio 2007 – Octubre 2008	Recopilación de Información Básica	Municipio Iglesia Dirigencia Abengoa	-Expediente por lote. -Acondicionamiento del terreno -Levantamiento Catastral	Desconfianza en el proyecto parte de la población. Inexistencia de información primaria acerca de la población de Manchay Modificación de ordenanza para ampliar el número de beneficiarios. Modificación de terrenos para ser beneficiarios del proyecto Proceso de tramitación personal.

Fuente: Entrevistas y documentación de la empresa ABENGOA
Elaboración: Propia

En el segundo momento: **Validación del sistema**, los pobladores en su conjunto toman conocimiento del sistema condominial que sería aplicado,

dada las características del sistema, algunos pobladores forman un frente de oposición, cuestionando el fin del proyecto y su libertad de elegir frente a los diseños ya elaborados por los ingenieros. La mayoría de proyectos de Agua para Todos en Lima utilizarían el sistema convencional⁴⁰, pobladores y dirigentes mostraron suspicacias acerca de este sistema *“constantemente se estaba atento, la mayoría no estaba de acuerdo. En ese campo no capacitaron ni SEDAPAL ni ABENGOA y los dirigentes no sabíamos tampoco si ese sistema era bueno o malo, pero si convencional sabíamos era mejor. Había una comisión de comité de obra, el cual no vio el asunto, recién estamos viendo lo problemas”*.⁴¹

⁴⁰ El sistema condominial, comparándolo con el convencional, permite un ahorro en el costo de ejecución de la obra de entre 30 y 60%, debido a la menor extensión de redes, al menor diámetro de tuberías, a la menor profundidad de los ramales condominiales y a la simplificación de los elementos de inspección. Adicionalmente, la operación y el mantenimiento tienen un menor costo debido a la menor extensión de las redes. (<http://cdam.minam.gob.pe:8080/bitstream/123456789/77/5/CDAM0000001-5.pdf>, 2008) Revisado el 22 de marzo del 2013.

⁴¹ Entrevista Felix Canchari

TABLA 5.5 MOMENTO 02: VALIDACION DEL SISTEMA CONDOMINIAL

FECHAS	MOMENTOS	ACTORES	METAS	PRINCIPALES PROBLEMAS
2008	Validación del sistema	Dirigencia Iglesia Abengoa	-Diagnostico sanitario -Censo Participativo. -Aceptación del sistema condominial. -Validación de diseño con Junta Directiva Central y Comisión de Obras.	No aceptación del sistema condominial por parte de los beneficiarios

Fuente: Entrevistas y documentos de la empresa ABENGOA
Elaboración: Propia

En el tercer momento: **Gestión Comunitaria de los servicios**, Las obras primarias habían comenzado, así como los talleres sobre micro-medición, conexiones domiciliarias y sanitarias. El arduo trabajo del área de Intervención Social de Abengoa, así como la activa participación de los dirigentes hizo posible que efectuaran los talleres de cultura del agua, micro medición, hábitos saludables y demás talleres programados. Los mayores inconvenientes registrados se dieron entre la población y la empresa durante la ejecución de las obras, ya que en algunos casos era necesario romper veredas e infraestructura – financiadas por los pobladores- lo que generaba malestar en la población, en estos casos el municipio intervenía como ente conciliador. A pesar de las buenas relaciones de la empresa con el municipio, la iglesia y los dirigentes, la empresa reservó información relevante sobre los presupuestos del proyecto. *“Abengoa tenía presupuesto para reponer en materiales lo que rompían, pero no lo informaban”*.⁴²

⁴²Testimonio de una de las Funcionaria de la Municipalidad. Esta información fue contrastada con el presupuesto presentado en el estudio de impacto ambiental de la empresa ABENGOA a SEDAPAL . Estudio de Impacto ambiental de la “ampliación y mejoramiento del sistema de Agua Potable y alcantarillado para la Quebrada de Manchay- Distrito de Pachacamac. Pag 11 Cuadro 06.

TABLA 5.6 MOMENTO 03: GESTION COMUNITARIA DE SERVICIOS

FECHAS	MOMENTOS	ACTORES	METAS	PRINCIPALES PROBLEMAS
2009	Gestión Comunitaria de los servicios	Municipio Dirigencia Abengoa	-Línea de base de entrada. -Conocimiento de la situación organizacional de su condominio y sector. -El 12% de los titulares de lotes son elegidos como Promotores Ambientales en cada condominio -Conformar en cada asentamiento humano un (CAS) Comité de Agua y Saneamiento. -El 70% de los titulares de lotes capacitados sobre conexiones domiciliarias de agua potable, alcantarillado e instalaciones sanitarias al interior de la vivienda.	Reposición de infraestructura dañada

Fuente: Estudio de Impacto ambiental de la "ampliación y mejoramiento del sistema de Agua Potable y alcantarillado para la Quebrada de Manchay- Distrito de

Pachacamac

El cuarto momento: el contrato del servicio definió finalmente el número de usuarios y conexiones hábiles del proyecto. De acuerdo a las entrevistas realizadas, un buen número de beneficiarios no firmó el contrato con SEDAPAL por descuido, desconocimiento o falta de recursos. El contrato indicaba que el usuario se comprometía a pagar S/. 700 nuevos soles por concepto de conexión intradomiciliaria, sin embargo no todos los potenciales usuarios podían pagar esa cantidad a corto o mediano plazo. Por otro lado, la gran mayoría de nuevos usuarios debía rápidamente familiarizarse con las tarifas y sistemas de pago de SEDAPAL, que si bien eran inferiores al precio que pagaban a los camiones cisterna al mes, para el usuario promedio no quedaba muy claro porque estaba exactamente pagando.

TABLA 5.7 MOMENTO 04 : CONTRATO DEL SERVICIO

FECHAS	MOMENTOS	ACTORES	METAS	PRINCIPALES PROBLEMAS
2009/2010	Contrato del servicio	Dirigencia SEDAPAL	Firma de contrato individual por prestación de servicio. Facturación.	Dificultades para pagar. Desconocimiento del sistema y tarifas.

Fuente: Estudio de Impacto ambiental de la "ampliación y mejoramiento del sistema de Agua Potable y alcantarillado para la Quebrada de Manchay- Distrito de Pachacamac

A continuación analizaremos las condiciones de la **governabilidad** durante esta fase.

i. Visión Estratégica

- **Porcentaje electoral con el que ganó el grado de apoyo ciudadano a las políticas:** El alcalde Hugo Ramos fue reelegido en el 2011 por el partido Restauración Nacional, obteniendo el 21.79% de los votos válidos (11% menos que la anterior elección) sin embargo para esta elección la población votante paso de 23 180 a 33 912 es decir 10 732 pobladores más en el transcurso de 4 años⁴³. Todo hace indicar el aumento de esta población se concentraba en Manchay, la cual volvió a redefinir los

⁴³Datos obtenidos del portal de la ONPE

escenarios políticos y distribución den votos dentro del distrito. Manchay nuevamente respaldo al alcalde Hugo Ramos. Es así como Genaro Ortega ex director de la CUAQUEN durante la implementación del proyecto de agua actualmente es uno de los regidores pertenecientes a Manchay.

- **Plan de desarrollo Estratégico:** La incorporación, social y legal de Manchay al distrito de Pachacamac es todavía un proceso de largo aliento. Por parte del municipio existe una marcada intención de estrechar los lazos con Manchay donde reside la mayor parte de su población actualmente, sin embargo Manchay persiste en la idea de volverse un distrito. Es así como en el último plan de desarrollo realizado el 2009 encontramos :

La quebrada de Manchay es hoy:

“Una zona con poca baja productividad y un tejido social desarticulado, donde existe un desorden urbano por ocupaciones informales y falta de saneamiento físico legal. Con graves problemas de cobertura de salud, educación y seguridad; así mismo, con bajo relacionamiento con el Gobierno local”.

Visión Zonal:

Al 2018 la Quebrada de Manchay es una zona del distrito de Pachacamac organizada y productiva, con ordenamiento urbano ambiental, con seguridad, salud y educación de calidad. Con un régimen administrativo *en vías de distritalización* mediante la concertación con autoridades eficientes y democráticas.

Coordinación del plan con planes nacionales o sectoriales: Durante la implementación se dieron muy pocos encuentros –ninguno de ellos registrados

- y coordinaciones entre la Municipalidad y entidades del Estado e instituciones especializadas que contaran con planes como el ministerio de Vivienda o el Instituto Metropolitano de Planeamiento (IMP), la mayoría de coordinaciones fueron con la RENIEC para la obtención de los insumos necesarios – DNI con la dirección de Manchay- para viabilizar los expedientes. Sin mayores referentes que el equipo de Intervención social de SEDAPAL y el de Abengoa el proyecto se implementó sumando las capacidades y sinergias de cada actor.

ii. Legitimidad y Liderazgo

- **Representación y representatividad:** Durante las elecciones 2011 la mitad de los regidores representaban los intereses de Manchay. A nivel local, la presencia del Padre Chuquillanqui sigue siendo vital como líder social de Manchay.
- **Grado de confianza a las instituciones:** Entre Junio del 2007 y Abril de 2008 durante el momento *de recopilación de información básica*, se registró un elevado contacto entre la Municipalidad y el ciudadano de a pie. Por primera vez tras muchos años los pobladores de Manchay utilizaban las instituciones locales para recibir beneficios e incorporarse al distrito como “vecinos legítimos” - tras años de marginación por su condición de invasión- gracias a las constancias de viviendas y el registro catastral.

- **Actitud ciudadana frente al futuro:** Tal como lo vimos durante la visión, la Municipalidad intenta integrar social y geográficamente a la población de Manchay, sin embargo esta localidad de naturaleza autogestionaria busca volverse un distrito.
- **Apoyo ciudadano:** Todos los actores locales de Manchay participaron diligentemente para la implementación del proyecto y tuvieron buena disposición para adaptarse a situaciones y/o problemas propios de la obra. Resolviendo sobre la marcha, empresa, iglesia, municipalidad, dirigentes y pobladores tenían el mismo objetivo, culminar con éxito el proyecto.

iii. Relación Propositiva entre actores

- **Relaciones Armónicas entre el gobierno local y los gobiernos nacionales o intermedios:** Salvo la reglamentación sobre el programa a nivel nacional, no ha existido ningún tipo de relacionamiento con el gobierno central y local. Al menos no por vías oficiales.
- **Grado de traslado de competencias y recursos del gobierno:** No se registró traslado de recursos o competencias del gobierno central. La municipalidad ejerció su apoyo al proyecto con los recursos y competencias que tenía.
 - **Existencia de organizaciones privadas que participan en la construcción lo público:** Abengoa y el Municipio trabajaron conjuntamente en proyectos y actividades sociales (chocolatadas navideñas, campañas de salud, etc), en favor de la población de Manchay.

iv. Capacidad Institucional

- **Reglas de Juego claras en los proceso de gestión:** La interacción de la municipalidad con la población fue más intensa durante el recojo de información básica, en este momento las reglas de juego cambiaron al volver a convertir el trámite de los expedientes, de un trámite direncial a un trámite local. Sin embargo queda pendiente el nivel de transparencia de la empresa Abengoa con los presupuestos y el rol de monitoreo y fiscalización que finalmente no recayó en ningún actor en particular.

- **Capacidad técnica instalada:** La cantidad y capacidad del personal no se incrementó durante la implementación. Si bien los equipos de la Municipalidad fueron ganando experticia en este tipo de proyectos, la poca capacidad técnica obligaba a varios de los trabajadores de Desarrollo Urbano a trabajar sábados y domingos como parte del trabajo. Durante esta etapa no solo hizo notar la falta limitada experticia de los funcionarios en proyectos de esta magnitud, sino que además el número de trabajadores asignados al área de desarrollo urbano no satisfacía la demanda de los usuarios, por lo que también se hizo presente la falta de personal.
 - **Indicadores financieros: capacidad y eficacia para recaudar impuestos:** Una vez expedidas las constancias de posesión y aplicado en catastro en Manchay la unidad de registro y recaudación de la Oficina de Rentas de la Municipalidad tenía información suficiente para iniciar una campaña de pago de arbitrios municipales. El 29 de Setiembre del 2009 la Municipalidad emite la ordenanza 065-

2009-MDP/A regulando el pago de arbitrios municipales por limpieza pública, parques y jardines y serenazgo. Sin embargo los pobladores de Manchay no poseían una cultura tributaria por un lado, y por otro salvo el serenazgo no acreditaban los servicios por los que iba a pagar.

- **Mecanismo de atención al ciudadano:** Durante la implementación del proyecto se capacitó y orientó a las poblaciones vulnerables, mayores de edad y analfabetas sobre la documentación que debían presentar. Así mismo se incrementaron las áreas en la agencia municipal: Sub gerencia de participación vecinal y programas sociales, sub gerencia de educación, cultura, recreación y deporte así como la unidad de registro y recaudación.
- **Calidad en los servicios:** Aunque no existe ninguna encuesta o evaluación por parte de la Municipalidad sobre este ítem, cabe precisar que uno de los servicios públicos más sentidos ofrecidos por municipalidad es la seguridad pública, por medio de patrullas y serenazgos, sin embargo existen diversas quejas y malestar por la calidad de este servicio así como el de limpieza pública, pues Manchay no cuenta con un relleno sanitario.

C. INSTITUCIONALIZACIÓN

De acuerdo con Berman, en esta fase las prácticas de la implementación pasan a formar parte de los procedimientos normales

de operación de la organización. Tras la implantación del proyecto Agua para Todos en Manchay, se institucionalizan una serie de prácticas en la Municipalidad con respecto a la prestación de servicios y coordinación con los pobladores.

A continuación analizáramos desde los temas de gobernabilidad las principales prácticas que se institucionalizaron dentro del municipio.

i. Visión estratégica

Como hemos visto anteriormente, si bien las relaciones entre Manchay y Pachacamac mejoran, y los servicios de municipalidad se incrementan en calidad y cantidad, debido a la cantidad de población que posee Manchay existe la idea entre los dirigentes que es más estratégico independizarse de Pachacamac y poder administrar los fondos directamente.

ii. Legitimidad y Liderazgo

Representación y representatividad; después de la implementación quedan identificados con mayor nitidez los líderes locales en cada asentamiento, el relacionamiento con estos líderes permitió el desarrollo de diversas iniciativas municipalidad –población-iglesia. La participación de representantes de Manchay en las actividades y reuniones del distrito aumentó significativamente.

iii. Relación Propositiva entre actores

Las buenas relaciones entre los actores: Una vez superado los impases y fricciones entre el poder carismático de los líderes locales y el poder legítimo de la Municipalidad por el bienestar del proyecto. Las sinergias entre ambos actores fue positiva, esta experiencia permitió a la Municipalidad, líderes local sistematizar los procedimientos; registro de documentos básicos, validación del sistema, gestión documentaria, y poner en ejecución una ampliación del proyecto que beneficio a 6 715 vecinos de los sectores, Ficus, Los Sauces de la Molina, Sol radiante, etc . Por otro lado, la empresa Abengoa iniciaría un proyecto de Responsabilidad Social en la zona, por lo que sus relaciones siguen al día de hoy.

iv. Capacidad Institucional

La capacidad institucional aumentó y mejoró después de la implementación del proyecto. La municipalidad desarrolló sistemas y estrategias acerca de cómo gestionar con la población para llegar a metas pactadas, gracias a las modificaciones de las ordenanzas se pudo acondiciono la normativa a las necesidades y realidades dela población.

Si bien los mecanismos de atención al ciudadano mejoraron, al igual que la calidad del sistema prestado, lo cierto es que la Municipalidad

ha tenido de parte de la localidad de Manchay serias resistencias con respecto a la recaudación de impuestos. Aunque todos los contribuyentes de la Quebrada de Manchay se encuentre plenamente identificados por la Unidad de Recaudación, la lógica de los pobladores para evadir el pago sigue siendo la misma, los servicios brindados por la Municipalidad son insuficientes para la población

“ No tenemos parques, no recogen la basura, el serenazgo no viene, porque voy a pagar?”⁴⁴

Ante esta actitud la Municipalidad emitió el 2011 una ordenanza otorgando a Manchay la condonación a la deuda por arbitrios Municipales de los años 2007-2008 si se ponían al día con el periodo 2009-2010.

⁴⁴ Entrevista a poblador.

CAPÍTULO VI: ANÁLISIS DE LA MACRO-IMPLEMENTACIÓN: VALIDEZ TÉCNICA

El análisis de la validez técnica se hará tomando en cuenta las etapas Macro y Micro implementación:

6.1 Macro Implementación

En el caso de la macro implementación, utilizaremos nuevamente como referente el Informe final sobre el proyecto Agua para Todos realizado a petición del MEF por José Carlos Machicao (Coordinador) el año 2009. Cabe destacar que actualmente el programa Agua para Todos se encuentra en investigación por la *megacomisión* (del congreso) por presuntas irregularidades en su implementación.

El informe de Machicao (coordinador) señala serias deficiencias en cuanto al diseño, eficiencia así como costo por persona. A continuación detallamos:

- **Diseño:** “El PAPT carece de un propósito definido. El PAPT es una integración desordenada y difícil de explicar de varios programas: PARSA, PRONASAR, Shock de Inversiones, Saneamiento Urbano” y con respecto a las operación :”
- **Eficiencia y Eficacia:** “Actualmente la eficacia y la eficiencia del PAPT no pueden ser adecuadamente medidas. El carácter abierto de las metas del Programa hace que no se enfoquen los esfuerzos en la conclusión de un resultado y la identificación de un horizonte de

solución de la necesidad identificada. No existen indicadores que apunten a un impacto final o indicadores con los que se puedan medir los avances del Programa”.

- **Costo promedio por beneficiario:** “Los costos unitarios del PAPT por persona nueva por servicios de agua y saneamiento asciendan a \$ 540 dólares mientras que los estándares internacionales están en \$ 317 por persona”.

En el caso de la evaluación técnica del programa a nivel nacional, solo se cuenta con el estudio de Machicao (coordinador) que corresponde al año 2009. Dado que el programa fue cerrado el 2013, se precisa una investigación profunda para evaluar técnica y socialmente el programa.

6.2 Micro Implementación

En este nivel, en la zona de la Quebrada de Manchay, las metas del proyecto fueron marcadas por SEDAPAL durante el contrato con la empresa Abengoa. Lamentablemente no se ha tenido acceso a los expedientes de monitoreo de SEDAPAL. Existe sin embargo un estudio de evaluación de resultados realizado a pedido de MEF por el economista David Goñi Saavedra, donde se señala que la eficiencia global del Proyecto en Manchay fue de 14.68% (Saavedra)

Por parte de los usuarios - mediante las entrevistas realizadas- se ha podido estipular los siguientes puntos en función a la validez técnica de proyectos de agua:

- **Información y Capacitación:** De acuerdo a los usuarios entrevistados, existieron deficiencias en cuanto a la transmisión de información y capacitación brindada por la empresa ABENGOA sobre el sistema condominial y su mantenimiento. Algunos pobladores manifestaron que solo hasta el último momento se enteraron que el sistema de agua no sería “convencional” sino “condominial” generando malestar y suspicacias entre los futuros usuarios.
- **Trampa Grasa:** Dada las características del sistema condominial, se precisa una trampa grasa que filtre materias que puedan bloquear la tubería. Este implemento debía ser comprado por los usuarios al margen del costo del proyecto. Muchos de los usuarios entonces optaron por construir su propia trampa grasa. Ni la empresa, ni SEDAPAL pusieron objeción a esta solución.

El sistema actualmente funciona con trampas grasas “hechizas”⁴⁵ y sin garantía lo que incrementa el riesgo de tener serias averías en el futuro.
- **Uso eficiente del agua:** De acuerdo a las entrevistas realizadas en campo, una vez implementado el servicio de agua muchos usuarios empezaron a realizar malas prácticas con respecto al uso del agua, contradiciendo todas las normas sobre el uso eficiente del agua - dado en las capacitaciones-, al no existir un monitoreo ex post de la obra se hace difícil medir la eficacia de las capacitaciones .

⁴⁵En su quinta acepción “Contrahecho, falseado o imitado”www.rae.es

CONCLUSIONES

Macro implementación

- Desde los años 60 hasta los 90, Lima desarrolló un crecimiento paralelo entre el mercado inmobiliario formal e informal, llegando a formar un cinturón de viviendas sin título de propiedad a lo largo de la ciudad. Lima se desbordó, lo cual como era de prever y afectó también su capacidad de brindar servicios, trabajo y calidad de vida a los nuevos ciudadanos. Por lo que el problema de servicios de agua y saneamiento en los distritos periféricos es una consecuencia más las políticas de Desarrollo y planeamiento urbano para la ciudad, en las cuatro últimas décadas.
- A principios del Milenio y bajo un enfoque de derecho promovido por organismos internacionales, se instauran leyes como el decreto supremo 28687 sobre la formalización de la propiedad informal, el acceso a suelos y la dotación de servicios. La cual respalda el derecho de las poblaciones marginales al acceso de servicios básicos por encima de su condición legal.

- El programa Agua para Todos fue gestado y publicitado por el candidato Alan García durante la campaña de elecciones presidenciales como una estrategia de obtener votos y llegar a la segunda vuelta, sin prestar mayor detalle en la viabilidad técnica y social del programa y sus posibles impactos. Así lo demuestra – en el plano coyuntural- la oportuna inclusión del PAPT en su programación para los 180 primeros días de gobierno, luego del debate originado entre SEDAPAL y SUNASS por el incremento de las tarifas de agua. En el plano legal se resalta la falta de instrumentos legales y tardía implementación de los mismos para aplicar el programa.
- El Programa APT, careció de un diseño formal, -a pesar de ser una política de tipo incremental- lo cual trajo consigo problemas en implementación dentro del Ministerio y demás organismos del Estado. El programa tuvo serias deficiencias en cuanto a metas, monitoreo y presupuesto. Si bien se ha reconocido y respaldado la imperiosa necesidad de otorgar agua a las periferias de Lima, el Programa específico de “Agua para Todos” presenta presuntas irregularidades en cuanto a la focalización de beneficiarios y procesos de implementación que actualmente vienen investigándose en la mega comisión del Congreso.

- En la parte técnica se cuestiona la viabilidad técnica con respecto al tipo de terreno – debido a que la mayoría de proyectos aprobados para Lima, se encontraban en zonas de difícil construcción o excavación por el tipo de suelo- y los problemas logísticos con respecto a la conexión de tuberías al tanque más cercano – en muchos casos tuvo que diseñarse sistemas enteros para poder brindar el servicio de agua potable. Aunque aún no es posible – por falta de documentación- establecer una relación directa entre la falta de planificación del programa y la marcada diferencia entre el costo unitario del programa y el estándar latinoamericano (\$ 223 de diferencia), estos factores contribuyeron sin lugar a duda en la inversión hecha por el Estado.
- En la parte social se resalta en primer lugar las relaciones de clientelaje entre el gobierno central y los dirigentes locales. La falta de transparencia en la selección de localidades, la ausencia de capacitación y/o orientación para los municipios inexpertos en este tipo de programas, generaron un costo social tanto para las instituciones ediles como para los beneficiarios

Micro implementación

- Las condiciones de gobernabilidad local que presentaba el distrito de Pachacamac antes de implementar el programa no fueron favorables. Por un lado, las circunstancias en las que se forma Manchay dentro del distrito, la hicieron una localidad física, política y socialmente desvinculada de su Municipalidad. Por otro la Municipalidad no contaba con los recursos, capacidad técnica e instrumentos para integrarla al distrito.
- Durante las elecciones del 2007, Manchay representaba la tercera parte de la población del distrito de Pachacamac lo que reconfiguró su importancia para los candidatos a la alcaldía. Con el compromiso de trabajar de la mano con el Sector 05 (Manchay) Hugo Ramos gana las elecciones municipales. Durante su primera gestión se implementa el programa Agua para Todos en Manchay.
- Las primeras gestiones y coordinaciones del programa fueron hechas directamente entre el gobierno central y la CUAQUEM. El comité directivo de la CUAQUEM sabía que el agua llegaría a Manchay aun antes de que Pachacamac tuviera Alcalde.

- La implementación del programa se dio entre las sinergias de la municipalidad, los dirigentes, la iglesia y la empresa ABENGOA. Solo mediante esta sinergia se pudo suplir las carencias logísticas y técnicas que tenía la Municipalidad para afrontar proyectos de esa envergadura.

Gobernabilidad

Los problemas en el diseño e implementación del programa, fueron resueltos por los gobiernos locales y EPS en la forma que pudieron. La falta de coordinación y comunicación entre las instituciones del gobierno central y los gobiernos locales, los vacíos legales, y la falta de capacitación hicieron del programa un reto titánico para los Municipios.

En el caso particular de la Municipalidad de Pachacamac la implementación fue exitosa debido a las condiciones sociales y políticas propias del lugar, sin embargo tal como hemos detalla en la investigación, el proyecto tuvo varios altibajos y tensiones entre los actores, generaron costos innecesarios tanto para la municipalidad como para el usuario.

Las repercusiones e impactos del programa en la gobernabilidad local fueron las siguientes:

- Mayor acercamiento de la Municipalidad a los pobladores de Manchay.
- Se afianzó la legitimidad de actores políticos locales dentro de Manchay,
- Reordenamiento territorial de la localidad de Manchay.
- Mejoró la capacidad de gestión de la municipalidad.
- Se incrementó el potencial de recaudación del municipio.

BIBLIOGRAFIA

APRA. Plan de Gobierno 2006-2011. Lima: APRA.(2006)

Argumedo, Manuel Alberto *Ciudadanía y sectores populares en TAREA.* Revista

Berman, P. Estudio de macro y micro implementación. En L. V. Aguilar, *La implementación de las políticas.* Mexico DF: Maporrua.

Benites Saravia, Carlos Ernesto. *Vecinos y Ciudadanos?. Espacio público y construcción de la ciudadanía en las barridas.* Tesis PUCP. Lima (2007)

Beltrán Martines, Héctor. *Claves para estudiar, redactar y presentar informes científicos.* Universidad Santo Tomas. Bogota (1990)

Borda, Jordi. *La ciudad conquistada.* Alianza editorial. Madrid (2003)

Calderón Cockburn, Julio. *La ciudad ilegal.* UNMSM. Lima (2005)

Caria, A. S. *TITULOS SIN DESAROLLO: Los efectos de la titulación de las tierras en los nuevos barrios de Lima.* Lima: DESCO. (2008).

<http://revistas.pucp.edu.pe/elvisir/sites/revistas.pucp.edu.pe/elvisir/files/images/Lilian-Oliver-nuevo.pdf>. (s.f.).

Fleury, Sonia *La expansión de la ciudadanía.*

Marshall, T.H. *Ciudadanía y clase social.* En T.H. MARSHALL y Tom BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza, (1992)

Mazmanian, P. A. La implementación de la Política Pública: un marco de análisis. En A. V. Lus, *La Implementación de Las Políticas.* Mexico: Maporrua. (1993).

Lefebvre, Henry, *El derecho a la ciudad.* Ediciones Península. Barcelona.(1978)

López Jiménez, Sinesio. *Ciudadanos reales e imaginarios: concepción, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú.* IDPL Lima (1997)

López Jiménez Sinesio. Perú: *Mapas de una ciudad inconclusa.* Revista Paginas, Vol 22,1997. Nro 143,Perú, p 22-34.

Partido Nacionalista Peruano. (22 de Febrero de 2006). Plan de Gobierno 2006-2001. Lima, Villa el Salvador, Peru: Partido nacionalista Peruano.

PONTIFICA UNIVERSIDAD JAVERIANA. *Inclusión social y nuevas ciudadanías. Condiciones para la convivencia y seguridad democrática.* Universidad Javeriana. Bogotá (2003)

Rodríguez, Alfredo. *Aportes a la comprensión de un fenómeno urbano: La Barriada.* Desco Lima (1968)

Rubio Cariacedo. *Ética, ciudadanía y democracia.* Ediciones Contrastes. Málaga (2007)

Segre, R. *América Latina en su arquitectura.* Madrid: Siglo XXI. (1981).

Takano, Guillermo. *Espacio público en la ciudad popular; reflexiones y experiencias desde el sur.* Estudios Urbanos. DESCO Lima (2007)

Union Nacional. Plan de Gobierno 2006-2011. Union Nacional. educación y cultura Pag 36-40. 2002 Nro 51. (2006).

Ziccardi Alicia. *Pobreza desigualdad social y ciudadanía.* CLACSO. Argentina (2001)

ANEXO 1

TABLA 0.1 ELEMENTS OF GOOD-GOVERNANCE POLICIES DEVELOPED BY MULTILATERAL INSTITUTIONS

THE WORLD BANK GROUP	THE AFRICAN DEVELOPMENT BANK (AFDB)	THE ASIAN DEVELOPMENT BANK (ASDB)	INTERNATIONAL DEVELOPMENT ASSOCIATION (IDA)	THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP)
Public-sector management.	Participation. Stakeholders	Participation.	Participation	Participation
Accountability	Accountability	Accountability	Accountability.	Accountability.
Transparency and information.	Transparency	Transparency	Transparency	Transparency.
Legal framework for development.	Legal and judicial reforms.	Predictability	The rule of law	Rule of law
	Combating corruption			Equity
				Responsiveness
				Consensus orientation
				Effectiveness and efficiency
				Strategic vision

Fuente: GOOD GOVERNANCE: AN OVERVIEW. IFAD (1999)

Elaboración: Propia