

Serie: Desarrollo y Políticas Sociales Nº2

***SISTEMA DE ABASTECIMIENTO
DE AGUA POTABLE EN NUEVO
PACHACÚTEC***

José López Ricci

Agosto, 2003



Departamento de Investigación

Preparado como parte del Programa CLASPO I

INFORME ESTUDIO DE CASO

SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN NUEVO PACHACÚTEC

**Participación social y gestión comunitaria en un
contexto de pobreza y rol difuso del Estado**

José López Ricci*

* Para la realización del presente estudio conté con la valiosa y perspicaz colaboración de Daniel Valencia, estudiante del último año de Antropología en la Facultad de CC.SS. de la U.N.M. de San Marcos.

I. INTRODUCCIÓN

“Ya esto parece Pasamayo”, comentó el chofer al ingresar a nuestro destino. Su veteranía en el oficio y sus más de 60 años, le otorgaban cierta autoridad para la comparación. La neblina era tan espesa en estas primeras horas de la mañana que convertía en sombras indefinidas a las personas que encontrábamos en las laderas de las pistas ripiadas por donde iba nuestra movilidad. La sensación de frío sabe insoportable. “Estamos al 99% de humedad”, precisa nuestro guía, basado en sus más de dos años de presencia sostenida en esta penumbrosa zona. En esta atmósfera la precariedad de las viviendas se hacía más palpable y la tristeza de las gentes muy evidente. En medio de la penumbra se nos aparecía un mundo particular, una realidad muy diferente a la de donde procedemos. Hacemos nuestra primera parada y piso por primera vez Nuevo Pachacútec. Un bullicio inesperado me saca de mis devaneos existenciales. Son gritos destemplados, de alegría y jolgorio, que salen de un colegio infantil. Después de todo, me digo, filosofando, la pobreza tiene esperanzas pero ojalá no futuro.

* * *

El Perú registra uno de los mayores índices de pobreza sostenida en la región. El 54% de peruanos actualmente se encuentran clasificados bajo esta nomenclatura contemporánea, para evitar calificarlos de marginales, explotados, subalternos, dominados. Demasiado ideológicas tales categorías para alterar el prestigio mal habido de lo técnico sobre lo político. A su vez, la *performance* de nuestros indicadores macroeconómicos parecen, al menos oficialmente, gozar de buena salud con el beneplácito y aquiescencia de los organismos financieros internacionales, aquellos poderosos instrumentos de control y administración de países como el nuestro. No obstante, las virtudes o beneficios de dichos indicadores no llegan ni se sienten favorables en las raleadas economías populares ni afectan la reducción de inequidades y contrastes socioeconómicos vigentes.

El modelo neoliberal y sus medidas de ajuste estructural concibieron políticas de compensación y de lucha contra la pobreza, que amortiguaran posibles reacciones de los afectados. También apuntó a la reducción del Estado y sus responsabilidades sociales en aras que la enigmática mano invisible del mercado resolviera coberturas, inversiones y priorizaciones. A ello contribuyeron las privatizaciones de empresas públicas y servicios básicos. Pero nuestro Estado y mercado resultaron débiles y poco institucionalizados, además el sobrepeso de nuestros gobernantes hizo más tenue las diferencias entre gobierno y aparato estatal, e infirió efectos discrecionales en el supuesto anonimato del mercado. Por ello, la aparente delegación de atribuciones y responsabilidades, que el modelo indicaba, a otras escalas y ámbitos de gobierno resultaron sin transferencia de mucho poder real y dependientes de un poder central mimetizado con el gobernante de turno. Este contexto de cambios en la orientación de las funciones públicas dio paso a un constreñimiento de responsabilidades estatales en la provisión y administración de servicios básicos que ha continuado hasta la fecha, a pesar que el “pensamiento único” del Consenso de Washington se encuentre en retirada.

Nuestro tema se centra en el agua potable, bien público formalmente bajo la responsabilidad de órganos estatales competentes; y en la manera cómo pobladores de un pueblo de reciente constitución acceden a su satisfacción a través de una política concebida y financiada por organismos multilaterales, la otra cara de los organismos financieros internacionales, y operada por las ONG. Esta política social, denominada sistemas intermedios de abastecimiento de agua, tiene un central componente participativo de la población objetivo en su ejecución, gestión y sostenibilidad, mas no en su diseño ni en su evaluación.

Como bien se señala: “La relación entre el agua y la población tiene características específicas de acuerdo al lugar, ya que se ve influida en gran manera por el clima local, la topografía del terreno, la vegetación la geología y el grado de alteración del paisaje por el hombre. Las condiciones socioeconómicas, la cultura, los acuerdos institucionales y los factores políticos también juegan papeles importantes” (*Unión Mundial para la naturaleza*. Population Reference Bureau). Y nuestra historia se centra en Nuevo Pachacútec, ubicado en un área destinada para un programa estatal de vivienda en el distrito de Ventanilla, y que ha tenido (y tiene) una particular relación con dos de los últimos tres presidentes de la República entre el año 2000 y el presente. El tema del agua potable en Pachacútec, como en otras zonas marginales de la ciudad, es de muy compleja y costosa implementación. Lo arenoso de sus suelos y la distancia con las troncales encarecen la posibilidad de instalación de sistemas convencionales y domiciliarios de acceso a este servicio. Actualmente sus pobladores cuentan con un servicio no convencional auspiciado por la cooperación internacional y avalado por Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima y Callao (SEDAPAL), empresa pública encargada de la provisión, administración y producción de dicho servicio básico para estas jurisdicciones territoriales.

Desde hace algunos años se vive un contexto internacional favorable respecto a políticas públicas, semi públicas y privadas sobre agua potable. Existe una progresiva evidencia de su agotamiento, de la inequidad en su distribución y de los altos costos humanos y sociales que genera la falta de acceso a este líquido elemento. Se ha producido distintas reacciones e iniciativas que han buscado hacer de este tema parte importante en la agenda de los organismos multilaterales y de cooperación internacional. De ahí que la Organización de Naciones Unidas (ONU) haya denominado a los 80' como la “Década del Agua y el Saneamiento”. Igualmente, el presente año la ONU lo ha declarado “Año Internacional del Agua”. De otro lado, el lema del Día Mundial del Medio Ambiente para este año 2003 es: “Agua: ¡Dos mil millones sufren sin ella!”. A ello hay que agregar la realización de sendas cumbres y foros mundiales que agrupan a gobiernos y sociedad civil, donde el tema de agua y saneamiento han sido centrales.

De acuerdo a las cifras mencionadas por Kofi A. Annan, Secretario General de la ONU, en su discurso por Día del Medio Ambiente del presente año, el panorama mundial es desolador y preocupante: “Una de cada seis personas carece de un acceso regular al agua potable. Más del doble –2,400 millones de personas– no disponen de servicios de saneamiento adecuados. Las enfermedades vinculadas con el agua provocan la muerte de un niño cada ocho segundos y son la causa del 80% del total de enfermedades y muertes en el mundo en desarrollo, situación que resulta mucho más trágica si se tiene

en cuenta que desde hace mucho tiempo sabemos que esas enfermedades pueden prevenirse fácilmente”¹.

Frente a la grave inequidad en el acceso a este vital componente para la supervivencia humana existen avances en su comprensión y tratamiento a escala internacional. El agua ha sido reconocida como un “bien social y cultural y no principalmente económico”, además, ha adquirido el status de derecho humano, en tanto “indispensable para llevar una vida sana y con dignidad. Es un pre-requisito para la realización de cualquier otro derecho humano”².

Tomando en cuenta estimaciones efectuadas por SEDAPAL para el año 2002, el 87.9% de los que viven en Lima Metropolitana tienen acceso al agua potable. Estas cifras, en teoría, son un avance significativo en términos de cobertura. No obstante, los que están fuera de esta cobertura (el 12.1%) suman 1’107,079 habitantes y debe ser una preocupación insoslayable de las autoridades competentes. La casi totalidad de esta población se encuentra ubicada en las zonas urbano marginales de la capital, en los pueblos de precaria conformación y con altos índices de pobreza. Es más, estas poblaciones acaban pagando más por un bien que no garantiza su salubridad. Ello ha sido refrendado en el mencionado discurso del Secretario General de Naciones Unidas: “Una de las paradojas más perversas con respecto al agua en el mundo en el presente es que las personas con menores ingresos son los que en general más pagan por el agua”.

Este contexto internacional propicio y el significativo déficit de cobertura convencional del servicio de agua potable, son factores que han concurrido para posibilitar el interés de organismos de cooperación internacional en la intervención en este tema social. Y este interés encontró vacíos y falta de voluntad estatal por abordar a cabalidad tales responsabilidades. Estos sistemas intermedios de abastecimiento de agua potable, si bien tienen un origen en una situación de emergencia sanitaria como la que propició la epidemia del cólera a inicios de los ’90, dejó de ser una propuesta de emergencia para convertirse en una propuesta intermedia y viable que se ha venido extendiendo y reconociendo, aún con sus ambivalencias, como política pública por parte de SEDAPAL. Al respecto, debemos mencionar, a modo de ventaja, que existen algunos valiosos y recientes esfuerzos de análisis y sistematización sobre estos sistemas realizados Giovanni Bonfiglio, auspiciado por el Banco Mundial (2002); el llevado a cabo por la ONG Servicios Educativos Rurales – SER, con el auspicio por SEDAPAL (2003); y el de la ONG Alternativa (2003)³.

Nuestro análisis quiere recorrer tanto su concepción, implementación como sus resultados en Nuevo Pachacútec que nos permitan abordar los temas de sostenibilidad, gestión y participación. Nos interesa identificar los significados e impactos pretendidos

¹ Este discurso se encuentra en www.ecoeduca.cl

² Estas afirmaciones se encuentran en resoluciones correspondientes a distintas instancias de la ONU aprobada el año pasado. Lo hemos recogido del informe de SER (2003:8).

³ Existe otra sistematización sobre este sistema realizada por la ONG ECOCIUDAD y la Municipalidad de Villa María del Triunfo, que no nos pareció muy consistente ni lograda.

que los actores involucrados le atribuyen para contrastarlo con el real sentido que tiene y/o adquiere entre sus operadores (la ONG) como en sus usuarios (los pobladores). Para ello hemos asumido el enfoque metodológico de interface para el análisis de las interrelaciones que se establecen entre los actores involucrados en esta política social, principalmente ONG y pobladores, con sus discursos, expectativas e intereses que se asocian, adecuan, negocian o conflictúan.

Hemos recurrido, por consiguiente, a privilegiar lo etnográfico a través de la observación participante y entrevistas personales semiestructuradas (10 a directivos y usuarios del sistema, 4 a promotores de la ONG, y 2 a funcionarios de SEDAPAL). Nuestro acceso a la zona y a la problemática de tal sistema de abastecimiento de agua potable se ha visto favorecido, en tanto nos hemos podido “colgar” del accionar de los promotores del Departamento de Hábitat y Medio Ambiente de Alternativa. Ello nos ha permitido acceder a reuniones y eventos regulares, de los cuales queremos resaltar el taller FODA realizado con algunos de los entes que tienen a su cargo la administración del sistema, los denominados Comité Vecinal de Abastecimiento de Agua Potable (COVAAP). También, la participación en un corto proyecto (de enero a mayo del presente año) para la implementación de planeamiento estratégico en la zona, auspiciado por DFID, nos permitió estar y conocer mejor la realidad de Nuevo Pachacútec; incluso, poder incluir el tema en una encuesta representativa dirigida a los jefes de hogar, con asesoría del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), y en el mapeo de organizaciones que se llevo a cabo en la zona.

Un dilema presente, en algunos momentos traducido en tensión, es la de ser y aparecer como juez y parte. Es decir, la de analizar desde una ONG una política implementada por ésta misma. No ha sido una tarea sencilla el tomar la distancia necesaria entre sujeto y objeto de investigación, más aún cuando antes y sobre todo durante este tiempo de estudio se entrecruzan afectos y reconocimientos. Como bien dice Alfredo Bryce, destacado literato, la objetividad es un imposible, a lo más se puede apostar a la subjetividad bien intencionada. Espero haber sido lo mejor intencionado posible.

II. EL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO COMUNAL DE AGUA POTABLE (SACAP)

Antecedentes

El diseño de este sistema tiene sus orígenes con la aparición de la epidemia del cólera en el país hacia inicios del año 1991. Lo alarmante y extendido de esta epidemia⁴, enfermedad supuestamente superada y que correspondía a un pasado medieval, no sólo generó la preocupación de las autoridades competentes, también propició la preocupación de los más importantes organismos multilaterales de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), la Unión Europea (UE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes elaboraron diversos programas de apoyo

⁴ “Según el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, entre enero y setiembre de 1991 se dieron 263,470 casos sospechosos de cólera y se produjeron 2,357 defunciones por esta causa” (En Bonfiglio, 2002:14).

para controlar la deficitaria situación sanitaria de las áreas urbanas marginales, el principal foco y área de expansión de este bídlico mal. Los distintos diagnósticos de expertos nacionales e internacionales indicaban en ese entonces que la ciudad de Lima estaba ante una lamentable situación de “vulnerabilidad sanitaria crónica”.

La propagación del cólera tenía que ver directamente con el serio déficit de acceso al sistema formal de abastecimiento de agua potable⁵ y la dudosa calidad del agua que consumían los pobladores de las zonas periféricas de la capital, así como con la ausencia de hábitos higiénicos apropiados para la eliminación de excretas y de manipulación de alimentos. Ante los altos costos que implicaban la ampliación de la cobertura del servicio público de agua y desagüe hacia estas zonas se arribó a una propuesta de emergencia e intermedia, cuya ejecución se planteó al corto plazo con el aporte de la cooperación internacional.

La misión de expertos enviada por la Unión Europea, en particular, “propuso una solución novedosa y no convencional”⁶ (Bonfiglio, 2002:16), que si bien no resolvía la instalación domiciliar definitiva, sus instalaciones a futuro sí podían ser usadas por SEDAPAL y de ese modo cubrir tal sentida aspiración en sectores urbano populares⁷. Ello posibilitó la implementación del proyecto denominado “Alimentación de Agua Potable para los Pueblos Jóvenes de la ciudad de Lima y Callao” (APPJ), financiado y administrado por la Unión Europea, que se inició en 1992 y finalizó el 2001. Este proyecto promovía los llamados “sistemas autónomos de agua potable”, que consistían en la construcción de un reservorio (cuyo metraje estaría en directa relación con su cobertura poblacional), alimentado por camiones cisternas abastecidos en surtidores administrados por SEDAPAL, para garantizar la calidad del agua; y la construcción de un grupo de pilones o piletas de distribución desde donde se llegaría a las casas mediante mangueras (Bonfiglio, 2002:16). De este modo se pretendía reducir el riesgo sanitario que implicaban los camiones cisternas o “aguateros”, los cuales muchas veces obtenían agua de dudosa calidad. Con ello, a su vez, se buscaba evitar el monopolio de los precios que éstos imponían sobre dicho recurso vital. Calidad garantizada del agua a consumir y un menor precio eran los principales objetivos de este sistema. Otro componente sustantivo de esta propuesta era la participación de la población. Ella comprendía todas las etapas de implementación del sistema: desde la construcción hasta la gestión. Es más, era asumido como el componente clave para la

⁵ Según un estudio realizado por APIS en 1990 (Evaluación del decenio de abastecimiento de agua potable y saneamiento 1981 –2000) la cobertura de agua a nivel nacional era de 58.4% y en la zona urbana subía a 67.2%. Y este significativo déficit de más de 30% se concentraba obviamente en las zonas marginales de las provincias costeras como Lima (OPS – OMS, 2000:63).

⁶ En la sistematización llevada a cabo por Bonfiglio se consigna que esta propuesta contaba con algunos antecedentes llevados a cabo a fines de los '80 en algunos AA.HH. de la capital, y que se apeló a “este tipo de solución, dado su bajo costo y, por ende, su posibilidad de masificación” (Bonfiglio, 2002:16).

⁷ De ahí que estos sistemas también fueran llamados “progresivos” (SER, 2003:15).

sustentabilidad del sistema; es decir, para garantizar su vigencia y legitimidad a lo largo del tiempo.

Otro tema clave, pero no muy visibilizado en los distintos análisis efectuados sobre esta política social de “emergencia” o “alternativa”, es el rol que le cabe al Estado en la satisfacción de esta necesidad básica del agua potable, todo un bien público, cuya satisfacción y provisión además figura como su responsabilidad constitucional. El organismo rector en este rubro es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. El rol de supervisión está a cargo de un organismo dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas como la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS). En el ámbito nacional son las municipalidades provinciales en quienes recae la prestación del servicio de saneamiento en sus ámbitos territoriales. Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao son la excepción, ya que estos servicios están bajo responsabilidad de la empresa Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL).

En la concepción de este sistema se considera la poca capacidad financiera y administrativa de SEDAPAL, el ente oficial rector, para revertir la deficitaria cobertura existente en las denominadas zonas “periurbanas”. El contexto internacional favorable y la disposición de la cooperación internacional por invertir en la construcción de servicios básicos bajo el protagonismo central de los “beneficiarios”, dejaban por sentado el papel secundario del Estado al respecto. Esta tendencia de un mayor intervencionismo de la cooperación internacional en la “res” social coincidió y profundizó la poca voluntad política y financiera del Estado por invertir en la provisión de servicios básicos, como el agua potable y el desagüe, a las poblaciones urbano marginales. Si bien esta intervención externa no se asumía como propia tampoco se la visualizaba como interpeladora de su rol, ya que ella le implicaba bajos costos y riesgos, financiera y políticamente hablando. El mayor protagonismo de la cooperación internacional, las ONG y la población beneficiaria acabaron reforzando la reducción de responsabilidad del Estado, a tono con las políticas de ajuste y la hegemonía del “pensamiento único” neoliberal en el manejo estatal. Por su parte, los municipios locales tuvieron un papel irregular y diferenciado, donde algunos se limitaron a agilizar expedientes para la habilitación físico legal, permisos de construcción y/o exoneraciones del pago de tributos, mientras los menos se asumieron como parte de la gestión del servicio⁸.

Para iniciar la ejecución del Proyecto APPJ se realizaron distintas coordinaciones y sensibilizaciones con los actores involucrados: SEDAPAL, municipios y pobladores organizados. En todos los casos se arribó a la firma de convenios formales que establecían roles y compromisos de las partes. Igualmente, luego de un concurso público y abierto, se definía la contratación de las ONG que iban a operar en la implementación del proyecto.

El Proyecto APPJ ha sido diferenciado en tres etapas (ver Bonfiglio, 2003). De manera sucinta anotaremos algunos de los rasgos que nos parecen relevantes para el análisis

⁸ Uno de los pocos caso donde hubo voluntad política y una mayor amplitud en su visión de desarrollo fue el municipio de Villa María del Triunfo.

de esta política generada desde la cooperación internacional y de los actores involucrados (estatales, privados y sociales). La primera fase (1993-1995) corresponde a todo este sentido de emergencia y experimental como se planteó. Se buscaba evitar y prevenir la propagación del cólera y se quería poner a prueba la viabilidad y sustentabilidad del sistema. De ahí que la cobertura del sistema comprendiese sólo al 40% de las familias de las zonas elegidas y hubiera una administración directa de APPJ. Si bien los materiales de construcción los proveía el Proyecto, las tareas de construcción fueron encargadas a empresas contratistas privadas y las tareas promocionales a las ONG⁹. La población beneficiaria debía constituirse en Comité de Obra para organizar los trabajos comunales y encargarse de la recolección de los aportes para el pago de un almacenero y un maestro tubero. SEDAPAL, por su parte, calificaba los expedientes técnicos y supervisaba genéricamente las obras.

Para la segunda fase (1996-1998), pasado el riesgo del cólera y con la experiencia acumulada, se modificó el sentido del sistema promovido por el Proyecto APPJ: “Dejó de ser un proyecto de emergencia para un contexto adverso con crisis epidemiológica; y pasó a ser un proyecto de atención a la demanda, con sistemas alternativos de abastecimiento, en un contexto de expansión de los servicios básicos” (SER, 2003:15). En tal dirección “el Proyecto se vio obligado a modificar su oferta para que sea aceptado por la población” (Bonfiglio, 2003:20-21).

Los cambios principales en la oferta del sistema a las poblaciones carentes de acceso a agua potable fueron los siguientes: pasar del 40% al 100% de cobertura, utilizar concreto armado y no metal en los reservorios, aumentar el número de piletas (de una con cobertura para 40 lotes a otra para 10 lotes promedio) y el incremento del diámetro de los tubos utilizados en las redes secundarias. También, en esta fase, el Proyecto definió asumir los costos de la mano de obra calificada, como el maestro tubero, así como solventar otros gastos menores que antes eran asumidos por los beneficiarios. Pero el cambio más significativo se dio en relación con el papel que asumieron las ONG: “El cambio sustancial que se dio paulatinamente en la segunda fase y se profundizó en tercera fue encargar los tres procesos a las ONG, las que, además de realizar las tareas de promoción social y capacitación pasaron a asumir la dirección y el tendido de redes, para lo que contrataron personal técnico especializado. De este modo las ONG pasaron a ser responsables de todo el proceso de instalación de redes” (Bonfiglio, 2002:22). Por su parte, el papel de SEDAPAL y del Estado, en general, siguió siendo el mismo: perfil bajo y poca responsabilidad.

Por consiguiente, en la tercera fase (1999-2001) las ONG se constituyeron en los operadores principales del sistema, asumiendo bajo su responsabilidad la implementación de los objetivos técnicos y promocionales del Proyecto APPJ. Además, la desaparición del FONAVI –el ente público que venía financiando obras de redes secundarias– aumentó la receptividad en los AA.HH. al sistema propuesto por este Proyecto. Los resultados del Proyecto APPJ, en sus tres etapas, son los siguientes: “se han realizado 214 sistemas que corresponden a 261 microproyectos; se han instalado 440,882 m. de tubería secundaria definitiva con 5,018 piletas; se han construido 232

⁹ “La construcción de la infraestructura era acompañada por un extenso programa de promoción y capacitación de la población, para lo cual el proyecto contrataba a las ONG para fomentar la participación vecinal en la ejecución de las obras y desarrollar los programas de capacitación” (SER, 2003:15).

obras entre reservorios y cisternas con caseta de bombeo. Se estima en 335,000 el número de personas atendidas” (SER, 2003:17). Se calcula la inversión total de este proyecto en 12’300,00 euros¹⁰.

Y todos estos sistemas han contado desde el inicio con una instancia de gestión de la propia población involucrada. Estos han tenido denominaciones diferentes pero que de a pocos se fue generalizando como Comités Vecinales de Administración de Agua Potable (COVAAP). Los COVAAP son los organismos de base encargados de administrar, operar, mantener y vigilar el reservorio de agua, la red de tuberías, las piletas y la calidad el servicio. Son elegidos, en asamblea vecinal, presidente(a), secretario(a) técnico(a) de agua, tesorero(a) y fiscal-auditor(a). Y se busca elegir entre los pobladores que hayan sido capacitados en los cursos previamente implementados por la ONG¹¹, a los operadores (mayormente son dos) quienes recibirán un pago, cuyo monto ha sido previamente fijado en asamblea, por las tareas que implica la administración y mantenimiento del sistema. En asamblea también se determina la contratación de los camiones servidores y los horarios de distribución.

El balance de los sistemas alternativos de abastecimiento de agua potable y sus respectivos COVAAP señalan que sólo en un 15% han colapsado y no funcionan en la actualidad. Las razones de su defección o fracaso son muchas, por causas externas (menor precio de los camiones cisterna) o internas (deficiencias técnicas, mal servicio, robo de agua, malos manejos dirigenciales)¹². No obstante, las cifras en general nos indican un balance altamente favorable de este tipo de sistema¹³.

Alternativa, APPJ y Agro Acción Alemana

Alternativa fue parte del Proyecto APPJ casi desde sus inicios. El primer momento correspondió a los años 1994 y 1995, en que fue contratada para realizar tareas promocionales en la implementación de este sistema de abastecimiento de agua potable en AA.HH. de Carabayllo, Ventanilla y Ancón. Luego, en los años 1999 y 2000, se hizo cargo de la ejecución de 9 sistemas en asentamientos humanos de Ventanilla (Keyko Sofía, Las Casuarinas y Villa Rica), contrato que comprendía –a tono con los cambios de orientación que se produjeron en APPJ– los tres componentes del proyecto: instalación de redes y construcción de reservorios, promoción organizativa y capacitación a la población y monitoreo a los Comités Vecinales de Abastecimiento de

¹⁰ Revista Agua N° 8, CEPIS.

¹¹ La capacitación que imparten las ONG debía corresponder a las pautas y materiales que provee el Proyecto APPJ, tal como reza el contrato entre ambos. Estos materiales consistían en 6 rotafolios sobre los siguientes temas: ambiente saludable, agua segura, manejo de residuos sólidos, letrinas, organización comunitaria, mantenimiento y gestión del sistema de agua; 3 folletos que desarrollan los temas de agua segura, medio ambiente, mantenimiento y gestión de los sistemas de agua; y una cartilla sobre organización comunitaria.

¹² Ver más ampliamente estas causas en SER, 2003:27-28.

¹³ Según el estudio efectuado por SER se tiene que a inicios del 2003 han encontrado que 65% sistemas autónomos están en operación, 15% funcionan y 20% ya dejaron de ser tales en tanto lograron su conexión domiciliaria (SER, 2003:22).

Agua Potable (COVAAP). En la sistematización de la experiencia, realizada por encargo del Banco Mundial, algunas de estos sistemas bajo responsabilidad de Alternativa fueron consideradas “exitosos”, en tanto “eficientes y altamente sostenibles” (Bonfiglio, 2003:22).

Los objetivos para los cuales fueron contratadas las ONG, como es el caso de Alternativa, fueron los de “movilización, organización, capacitación y asesoría de la población”. Es decir, como entidad ejecutora se comprometía a llevar a cabo: “La promoción social, fomentar la organización de los pobladores y el fortalecimiento de un comité de obra en base al convenio de participación. Capacitación de acuerdo a los temas. Fomentar la constitución de un organismo de gestión para la sostenibilidad. Acompañar, asesorar y monitorear el organismo de mantenimiento y gestión del sistema de agua potable”¹⁴.

Basándose en esta experiencia, Alternativa para el año 2001 formuló el proyecto “Mejora de la seguridad alimentaria y del saneamiento en zonas periurbanas: Nuevo Pachacútec – Ventanilla”, que es co-financiado por la Agencia de Cooperación Agro Acción Alemana y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania¹⁵. Nuevo Pachacútec es una zona que se formó con los “reubicados” de la invasión producida a finales del año 1999 en Villa El Salvador, ubicada en un inmenso arenal que carecía de posibilidad de brindar acceso a servicios básicos al corto plazo, por la elevada inversión que requería y por la falta de una voluntad política gubernamental por satisfacer estas demandas¹⁶. Si bien esta intervención replicaba buena parte del diseño y objetivos del Proyecto APPJ, se le agregaba el componente sanitario y nutricional de modo experimental, con la implementación de 72 módulos sanitario-productivos en 70 familias y 2 centros educativos así como con la capacitación y difusión sobre temas nutricionales en comedores y centros educativos. Para efecto del análisis nos concentraremos en los sistemas intermedios de abastecimiento de agua promovido por este proyecto.

El proyecto se propuso en un año (de enero a diciembre del 2001) la instalación de 9 Sistemas de Abastecimiento de Agua Potable (SACAP), con la construcción de 9 reservorios de concreto armado, tendido de redes e instalación de 256 piletas para una cobertura inicial de 1,800 familias, lo que implicaba la conformación de 9 Comités de Obra y 9 COVAAP. Todo lo cual se inscribía en la pretensión mayor de “mejorar las condiciones de vida de la población de escasos recursos económicos”. Los “indicadores objetivamente verificables” considerados al finalizar el proyecto son el incremento del abastecimiento de agua potable de 20 a 50 litros diarios por habitante y la reducción de

¹⁴ Términos asumidos entre las partes y refrendado en el contrato de la ONG con APPJ del año 1999.

¹⁵ Favoreció el interés de estas entidades de cooperación internacional de Alemania, el hecho que la Unión Europea –entidad a la cual están vinculadas nominalmente– haya sido el principal gestor del Proyecto APPJ.

¹⁶ Según cálculos no oficiales del propio SEDAPAL, la posibilidad de abastecimiento domiciliario en esta zona podía oscilar en un rango de tiempo que iba de los 10 a los 12 años.

gastos de las familias por consumo de agua pagando S/. 1.20, un menor precio al S/. 1.50 que pagaban a los “aguateros” por cilindro de 200 litros. Y entre los “resultados esperados” figuran: la participación de las 1,800 familias beneficiarias (9,000 habitantes) en la construcción de los sistemas; que todas estas familias “conocen, usan y pagan la operación, mantenimiento y gestión” de tales sistemas; y que los 9 SACAP hayan “sido recepcionados por SEDAPAL con acta de conformidad”. También se establecen como resultados esperados que, previa capacitación y organización de la población beneficiaria, los 9 COVAAP “operan y gestionan adecuadamente los SACAP” y que las “1,800 familias a través de su pago por consumo de agua potable, sostienen económicamente los SACAP”¹⁷.

La población, una vez aprobada en asamblea la aceptación del sistema, suscribe un Convenio de Participación donde se estipulan como compromisos de parte la constitución de un Comité de Obra para organizar y administrar las faenas comunales, el proporcionar mano de obra no especializada en la excavación y relleno para la instalación de tuberías y piletas. La población también asume participar en los talleres de capacitación y en la organización del modelo elegido para la administración, mantenimiento y operación del sistema: los COVAAP. A futuro se compromete con SEDAPAL a lo siguiente: abonar, cuando las obras sean recepcionadas, los derechos y obligaciones correspondientes de conexión a las redes primarias y la instalación domiciliaria; ceder a título gratuito la inversión efectuada por la cooperación internacional en las obras del sistema, en el momento en que éste se conecte a las redes de dicha empresa; entregar padrones actualizados de los usuarios del sistema al momento de la transferencia de la administración.

Alternativa y Agroacción Alemana, por su parte, asumen diversos compromisos y obligaciones con la población y con el Estado a través de SEDAPAL, el organismo rector en materia de servicios de agua potable y alcantarillados. Respecto a la población las obligaciones se centran en concretar las obras y actividades enunciadas en el proyecto, mientras que frente a SEDAPAL se compromete a lo siguiente: someter a su aprobación los proyectos elaborados, construir los proyectos aprobados siguiendo las normas y procedimiento establecidos por esta entidad, proporcionar todos los documentos al finalizar las obras que permitan establecer el certificado de conformidad de obra. Además, “las obras permanecerán bajo la administración de la población hasta que SEDAPAL lo determine, oportunidad en la cual la población se compromete y obliga a transferirlas en propiedad a SEDAPAL, asumiendo la propiedad, administración, operación y mantenimiento de los mismos. Esta transferencia de las obras a favor de SEDAPAL, será a título gratuito y no generará derecho a retribución ni compensación alguna a favor de la población beneficiada por las obras”¹⁸.

¹⁷ Toda esta información es parte del proyecto aprobado, que nos ha sido proporcionado generosamente, como otros documentos internos, por la Arq. Sonia Rodríguez, responsable del Departamento de Hábitat y Medio Ambiente de Alternativa, el Ing. Oswaldo Cáceres, el Ing. William Cabel y Lino Córdova.

¹⁸ Los compromisos reseñados, con comillas o sin ellas, corresponden a los diversos convenios suscritos entre las partes.

En cuanto a SEDAPAL, hacia quien todos los convenios u obligaciones de los distintos actores involucrados tienden a favorecer explícitamente, en cuanto formal entidad pública rectora, se compromete a lo siguiente: dar atención urgente y preferente a las gestiones que faciliten el proyecto, control y supervisión de obras, certificación de la calidad de los materiales y trámite de conformidad de la obra, todo sin costo alguno. También asume como su responsabilidad el abastecimiento de agua potable en cantidad suficiente para la población beneficiaria, a los precios fijados por la autoridad competente, a partir de un surtidor que proveerá a los camiones cisterna contratados por la población. Finalmente se compromete a asumir la propiedad, administración, operación y mantenimiento de los sistemas de las redes de agua potable instalados en el marco del convenio, cuando ello sea posible, estableciendo las condiciones que se requieran para tal efecto.

Los resultados que se planteó el proyecto en términos de cobertura fueron superados, ya que los 9 SACAP construidos (9 reservorios con una capacidad total de 700 m³ de capacidad y 256 piletas comunales) podían brindar abastecimiento de agua potable ya no solamente a las 1,800 familias programadas si no se amplió a 2,851 familias de Nuevo Pachacútec. Con ello se establecieron también los 9 COVAAP correspondientes. Ampliemos un poco más el cómo se concibe y se implementa esta decisiva instancia de gestión del sistema, factor clave para la sostenibilidad del mismo.

Las juntas directivas de los COVAAP, como ya se ha indicado, son designadas por asamblea de pobladores beneficiarios del sistema y de preferencia entre los que han participado de las capacitaciones efectuadas por la ONG, para asumir responsabilidades administrativas y operativas. Las tareas que enfrentan son complejas y requieren para iniciar sus actividades de un capital de trabajo, que en este caso es donado por el proyecto y que consiste en la dotación del llenado inicial de sus reservorios según su respectiva capacidad (que puede ser de 50 o 100 m³). La venta del agua potable está concebida para producir una utilidad que permita el mantenimiento del sistema, su operatividad y el pago de los operarios, también para que genere fondos para una futura inversión que será definida por la asamblea de usuarios del sistema.

Alternativa logró canalizar recursos de estas mismas fuentes cooperantes para una segunda fase de este proyecto (de enero a junio del 2002) y ampliar la cobertura a 8 SACAP, con sus respectivos COVAAP, que beneficiaría a otras 4,805 familias (24,024 habitantes) más. Posteriormente, debido a que quedaron pendiente los trabajos en una zona, se obtuvo el compromiso solamente de Agroacción Alemana y ya no del Ministerio de Cooperación Alemana, para la ampliación de cobertura a 332 lotes del COVAAP 13, en un período que abarcaba de agosto a diciembre del 2002, que implicaba el tendido de redes secundarias y la construcción de 35 piletas. Sumada la cobertura de las tres fases se tiene cubierto el abastecimiento de cerca del 80% del total de 10,519 lotes que conforman Nuevo Pachacútec. El monto total invertido en las tres fases aproximadamente bordea los 860,000 dólares¹⁹.

¹⁹ Esta información económica lo hemos recogido de los anexos de la sistematización realizada por Alternativa de su dos primeros fase, a lo cual le hemos agregado 50 mil dólares de la información recogida del propio proyecto que nos fue proporcionado.

Este sistema intermedio de atención a un servicio básico es nuestro ámbito de análisis, tanto en su concepción, implementación y proyección. Nos interesaba identificar los significados e impactos pretendidos que los actores involucrados le atribuyen para contrastarlo con el real sentido que tiene y/o adquiere entre sus operadores (la ONG) como en sus usuarios (los pobladores). Para ello recurriremos al enfoque metodológico del interface, a presentar algunas escenas etnográficas, apelar a nuestras entrevistas personales y considerar algunos datos configurados en un taller FODA realizado con algunos COVAAP como en una encuesta representativa de la población de esta zona de estudio.

III. NUEVO PACHACÚTEC: HISTORIA DE UNA TIERRA PROMETIDA Y AMPARADA

*Así es como llegamos
a estas tierras,
inexorables.
Con nuestros cuerpos apátridas,
dramatizados.
Haciendo de nosotros una batalla
fantástica.
Buscando donde posar este estribillo
de huesos en sus distintos tiempos.*

Carlos Bayona, "Tonada de saxo", de su poemario *Catador de caminos*, 2003. Poblador pachacutano.

Hace cerca de tres años y medio, en una mañana más calurosa que de costumbre, unos 10 mil hombres y mujeres, con sus hijos y/o sus padres junto a ellos, en camiones atiborrados de cansancio y de esperanza, eran trasladados con sus esteras y sus escasos bienes por ordenes de Alberto Fujimori, el entonces Presidente de la República. El destino era un inmenso arenal, despoblado e inhóspito, ubicado al norte del distrito de Ventanilla y al extremo norte del distrito de Puente Piedra, en las afueras del gran casco urbano y de cara al mar. Este lugar estaba comprendido en un gran proyecto de vivienda estatal denominado Ciudadela Pachacútec, promovido hace 15 años atrás por el entonces presidente García. Provenían de una invasión masiva que se había efectuado en plenas fiestas navideñas del año 1999²⁰ en el área reservada para la zona agrícola en el distrito de Villa El Salvador. Era la más grande invasión ocurrida en la capital en los últimos 10 años.

Así nació Nuevo Pachacútec, cerca de los humedales, de la playa. En un gran arenal de 532 hectáreas se asentaron más de 40,000 habitantes distribuidos en un total de 10,469

²⁰

Se puede afirmar que existe en la mayoría de invasiones cierta recurrencia por escoger fechas festivas (Navidad, año nuevo o fiestas patrias) o fechas próximas al cambio de autoridades políticas (presidentes o alcaldes). Se asumen como momentos propicios dado lo simbólico de las fechas y el potencial relajo de las fuerzas del orden en esos días festivos.

lotes de vivienda²¹. Esta zona ha sido objeto del planeamiento urbano constituyendo cinco sectores (A, B, C, D, E) que albergan 21 grupos residenciales, los cuales están constituidos a su vez por un promedio de 27 manzanas cada uno. El estado actual de titulación es atípico, ya que casi la totalidad de sus lotes cuentan con sus respectivos certificados de propiedad: 9,256 ya son titulados y el resto se encuentra en trámite.²²

Para la presentación de las características sociopolíticas de nuestro particular ámbito de análisis para el tema de políticas sociales y desarrollo comunitario, vamos a desarrollar de modo muy genérico una primera parte de evolución urbana de la capital, la historia de Nuevo Pachacútec en tres actos y el cómo son los pachacutanos.

1. La evolución urbana de la capital

La Lima tradicional, la antigua ciudad de los reyes y tres veces coronada villa, desde mediados del siglo pasado fue sostenida y tumultuosamente desbordada ante la imperiosa necesidad de los migrantes por hacerse de un lugar para establecer sus presentes y construir sus futuros. Las primeras barriadas se originan por el proceso migratorio y por el abandono de los tugurios del centro de la ciudad. Estos amplios contingentes de migrantes tuvieron (y tienen) predominantemente una procedencia andina y se convirtieron en el principal motor de los cambios físicos y culturales en la ciudad. La invasión a terrenos públicos o privados en desuso fue un modus operandi muy importante y de gran eficacia para alcanzar esta aspiración a la “tierra prometida”. Otra vía utilizada ha sido lo que David Collier califica de “autorización gubernamental”, que es el modo como distintas autoridades políticas, ya sea a nivel de gobierno local o central, en aras de dotarse de una base electoral o como hecho consumado, permitieron el acceso a áreas desocupadas, principalmente de propiedad estatal (Collier, 1978:55). De ahí la tesis de dicho autor que considera que la existencia de barriadas, en sus distintos tipos de conformación, ha sido funcional al sistema de poder y cuya historia es la historia de la interrelación entre las elites dominantes y estas poblaciones. Estos medios empleados (ilegal e informal, como paternalista y clientelar, o la combinación de ambos) han dado origen a buena parte de lo que hoy se conoce como distritos urbano populares.

El componente organizativo fue consustancial a los primeros momentos de esta gesta urbana, de construcción del hábitat, dotación de servicios básicos y obtención del título de propiedad. Distintas condiciones favorecieron este curso colectivo que apuntaba a la

²¹ “Muchos llegamos y nos subimos a los camiones con lo que teníamos puesto. Yo por ejemplo tenía 10 soles en el bolsillo y cuando llegamos nos dijeron que no nos moviéramos porque perderíamos el terreno, ya que en el transcurso de los días nos iban a entregar los títulos de propiedad” (Testimonio de un poblador invasor en VES).

²² Los datos de lotes y titulación nos han sido proporcionados por Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec, lo que significa que son datos oficiales. En cuanto lo atípico, debemos mencionar que en la gran mayoría de casos, incluyendo programas estatales de vivienda como este caso, la titulación suele demorar un tiempo largo y es objeto de distintas movilizaciones o mecanismos de presión social, que no ha sido el caso.

inclusión ciudadana y el reconocimiento legal. A ello contribuyó el mayoritario origen migrante de estas poblaciones, así como el imaginario sindical establecido por la importante inserción en el mundo laboral formal. Era una realidad donde todo, en términos urbanos, estaba por construirse, y donde también todo, en términos socioculturales, estaba por definirse, que contribuyó a afirmar un sentido reivindicativo y fundacional que pasaba y se centraba en lo colectivo. Además, era un contexto que se registraba como un proceso de logros, optimismo y afirmaciones, por supuesto no exento de frustraciones y desvirtuaciones, que validaron el recurso organizativo y el sentido colectivo del ser y estar en la ciudad. Como bien titulaba un paradigmático libro, que a mediados de los 80's analizaba el proceso urbano acontecido en la capital a través de las historias de vida de hombres y mujeres de una zona de la nueva ciudad construida por los migrantes, este período podía ser considerado como el paso o la transformación de "wuacchas" –palabra quechua que significa huérfano– a "ciudadanos" (Degregori, Blondet, Lynch, 1986).

La demanda por vivienda se convirtió, para los nuevos habitantes de la ciudad, en el motor de diferentes mecanismos de adaptación al cambio y a las condiciones que le ofrece la oportunidad de un establecimiento en la ciudad. Al conseguir la legalidad de la asociación de pobladores, la propiedad del terreno y la habilitación de los servicios, se inicia la etapa de consolidación. Las viviendas son construidas con materiales nobles y definitivos, haciendo uso para su construcción de fuertes lazos de cooperativismo entre sus integrantes, así como relaciones de paisanaje y compadrazgo. Será en esta instancia donde se hace más evidente las diferenciaciones sociales entre los pobladores.

Y la demanda por el acceso al agua potable, en particular, como todo bien público y servicio urbano básico, ha sido un asunto crucial y vital para todas las poblaciones migrantes que decidieron hacerse de un lugar en los extramuros de la "arcadia" limeña, en una ciudad que no les esperaba y que incluso, en buena parte del inicio de nuestro impresionante proceso migratorio, los rechazaba. La dotación de servicios (agua, desagüe y luz) a partir de un principio de autoconstrucción ha sido una constante en todos los procesos de formación de barriadas.

El proceso urbano, al margen de no responder a horizontes previamente establecidos –ni por el Estado ni por el mercado–, se consolidó a su modo y con ello cambiaron sus coordenadas de ordenamiento y orientación política y cultural. Pasado más de medio siglo de iniciado este proceso, queda pendiente una identificación clara de la consistencia de los cambios ocurridos y la profundidad de sus resistencias en la lógica de la reproducción material y de las cosmovisiones en los actuales residentes de los denominados distritos urbano populares. Y como parte de ello el cómo se vinculan y valoran las relaciones con el Estado y el abordamiento de sus necesidades básicas.

2. Historia de Nuevo Pachacútec en tres actos

Cada proceso de construcción adquiere sus particularidades según el tiempo en que se desarrolla y el contexto en el que se desenvuelve. De ahí convenga tener en cuenta que: "Toda ciudad queda posiblemente marcada por la forma en que ha sido construida. Toda población urbana queda marcada por la forma en que ha participado en la construcción de una ciudad... Allí la condición de constructor se confunde con la de pionero

conquistador y fundador: conquistador de un derecho y de un espacio físico y social, fundador de un nuevo asentamiento humano " (Degregori et. al., 1986:20).

Lo más importante de la historia de Nuevo Pachacútec es que una vez más se han juntado, en un período relativamente corto pero intenso políticamente, esta reiterada propensión a la cooptación política desde el Estado y la voluntad de una población carente y demandante por satisfacer esta antigua aspiración a la "vivienda propia". Este nuevo pedazo de ciudad se nos presenta apropiado para identificar cuanto de lo viejo conocido y lo nuevo por conocer se viene expresando, más aún en pleno contexto de globalización y de transición de la dictadura a la democracia. Por ello queremos hacer una presentación básica del tratamiento y abordaje que le han venido prestando los últimos tres gobiernos centrales y el sentido de la acción colectiva de la población de Nuevo Pachacútec.

2.1 De la demagogia de García al "padrinazgo" de Fujimori

A finales de la década de los '80 se fue perfilando en la parte noroeste del distrito de Ventanilla, perteneciente a la Provincia Constitucional del Callao, el proyecto de una "gran ciudad" que canalizara la sentida demanda por vivienda en la capital. Fue durante el gobierno de Alan García que se constituyó este proyecto de carácter estatal y en la perspectiva de una urbanización planificada en su ocupamiento. El 14 de julio de 1988 se oficializó este proyecto a edificar en un área eriaza de 1,300 Ha., bajo la responsabilidad de un organismo público específico denominado Proyecto Especial Ciudad Pachacútec (PECP), dependiente del Ministerio de Transporte. Este organismo ejecutaría las obras de implementación, habilitación, edificación de viviendas y equipamiento urbano.

Dicho proyecto tuvo un impulso inicial que prontamente cedió paso al cálculo clientelar bajo el gobierno de Alan García, promoviéndose el poblamiento de las zonas de ingreso de esta extensa área a través de algunas Cooperativas o Asociaciones de Vivienda que agrupaban a distintos segmentos de empleados públicos. En mayo de 1990, luego de haber perdido las elecciones generales y antes que Fujimori asumiera el poder, el gobierno aprista procedió a la adjudicación de terrenos a 52 Asociaciones y Cooperativas de Vivienda, creadas específicamente para ese fin y ubicadas en la parte cercana a las vías de comunicación ya instaladas en la zona. Como parte de las obras iniciales de habilitación urbana se acondicionaron vías principales enripiadas, se construyeron dos reservorios (uno de 2,000 y el otro de 1,200 m³), se plantaron postes para un futuro alumbrado eléctrico y se instalaron tuberías y cajas para el servicio de desagüe. Todo ello fue una mascarada, propicia solamente para la foto y la publicidad. Los reservorios fueron llenados para el momento de la adjudicación de terrenos y al igual que los postes y tuberías siguen esperando, hasta la fecha, tener alguna utilidad. Ante las ostensibles carencias de servicios básicos (luz, agua, desagüe) y las difíciles condiciones de vida, la gran mayoría de familias optaron por no ocupar las áreas adjudicadas.

Entre los años 1992 y 1993, otro sector de este inmenso arenal, fue ocupado mediante invasiones. Estas invasiones se dieron en tres sectores: por la parte de la Panamericana Norte ("Luis Felipe De las Casas"), por el sector de la Av. Néstor Gambetta ("Lampa de Oro") y por el sector de "Las Lomas" en el km. 39 de la Panamericana Norte. A raíz de estas invasiones el gobierno de Fujimori decide transferir la propiedad de los terrenos de

Ciudad Pachacútec a la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao (CORDELICA). Era una manera de no enfrentar directamente el problema. Por consiguiente, de desinterés abierto se podría calificar el trato recibido por este proyecto especial de vivienda. No lo asumió como tal ni menos lo consideró merecedor de dicha calificación. Después de nueve años en el gobierno y cuando ya había definido su tercera e inconstitucional postulación presidencial decidió titular, entre 1999 y el 2000, a gran parte de estos Asentamientos Humanos (14 en total), consecuencia de este segundo oleaje poblacional, y como parte de la campaña por la re-reelección de Fujimori.

En esta perspectiva política también se inscribió la canalización de la invasión en Villa El Salvador (VES). Esta se dio en un momento donde las preferencias presidenciales favorecían ligeramente al alcalde metropolitano, Alberto Andrade, por encima de Fujimori. Este distrito estaba bajo la administración de Somos Perú, el partido de Andrade, y generar un problema de este tipo los ponía en cuestión justamente en el terreno municipal, el lado fuerte de dicha agrupación. Para esta masa movilizada se les destinó un inmenso arenal al pie del cerro “Gorila”, en un declive ubicado en la parte noreste de Ciudad Pachacútec. Fujimori buscó con este evento, que muchos consideran como parte de un plan de inteligencia, proyectar una imagen de autoridad interesada y comprometida con las necesidades populares que actuaba presta, eficiente y con iniciativa en desmedro de las serias dificultades del alcalde distrital o metropolitano, que además eran sus “blancos” políticos²³.

Todo este movimiento de reubicación de los invasores, objeto de una sostenida e intensa cobertura mediática, contó con un inusitado e impresionante amparo gubernamental,²⁴ desplegando todos los recursos estatales movilizables y confirmando una explícita voluntad política por establecer vínculos paternalistas con la población desplazada: empadronados y lotizados por COFOPRI; con un servicio de alumbrado nocturno provisional mediante generadores instalados por CORDELICA, entidad que tuvo a su cargo todo el proceso de habilitación urbana y que, además, construyó dos lozas deportivas en un tiempo récord de tres días; reparto de agua potable distribuida por camiones de SEDAPAL; alimentados por el PRONAA que implementó 28 comedores populares de emergencia y distribuyó 25 mil desayunos, almuerzos y lonches repartidos por camiones de la Marina de Guerra; asistidos por el Ministerio de Salud y ESSALUD con cuatro hospitales de campaña y cinco puestos móviles de atención médica y distribución de medicamentos, con 150 profesionales de la salud movilizados; el Ministerio de Transportes y Comunicaciones construyendo varios kilómetros de vías

²³ Existen indicios razonables para asociar esta asonada urbana con los cálculos e intereses del entonces presidente Alberto Fujimori y su prominente asesor, Vladimiro Montesinos. Este proceder desde el poder político, dicho sea de paso, tiene una larga data: “Para dramatizar la gravedad de la escasez de vivienda en Lima y hacer públicas las soluciones propuestas por él, Beltrán estuvo involucrado en el apoyo a una de las más grandes invasiones ocurridas en Lima: la de Ciudad de Dios, la noche de Navidad de 1954. Hay evidencias que sugieren que Beltrán prestó también su apoyo por lo menos a una invasión en el Cuzco” (Collier, 1978:81-82).

²⁴ En buena medida, reeditando la experiencia de las llamadas barriadas asistidas por el Estado, como San Martín de Porres en los '50 y Villa El Salvador en los '70, aunque sin la impresionante cobertura gubernamental que hubo en Nuevo Pachacútec.

afirmadas; y el Ministerio del Interior instalando una comisaría móvil²⁵. “Papá gobierno” en su máxima expresión. Adicionalmente, el gobierno regaló a los “reubicados” una serie de materiales e insumos para que “armen” sus viviendas como esteras, plásticos, frazadas y tachos para el agua.

A su vez, los buenos reflejos políticos del gobernante desembocarían en la generación inmediata del Programa Lote Familiar (PROFAM)²⁶. Los “chino-lotes”, tal como la prensa amarilla promocionó este programa, generó suficiente expectativa y electores condicionados a establecer sus esperanzas de alcanzar su “techo propio” y acceder a servicios básicos al calor de las pretensiones reeleccionistas del fujimorismo. Y lo hizo activamente, correspondiendo como masa de maniobra para marchas y mítines a favor del gobernante de turno. En esta suerte de transacción simbólica, de trueque “lote por voto”, que algunos autores han denominado *neoclientelismo*, se intercambiaron expectativas de acceso a la vivienda propia con adhesión política coyuntural, ya no como una cesión de incondicionalidad y lealtad sino como una relación en tanto convenga, en cuanto arroje ventajas comparativas y produzca resultados que por otros medios no sería posible alcanzar. Con la posterior caída del régimen fujimorista, todo lo prometido se desvaneció –una vez más– y el desamparo se hizo evidente. Este programa cual pompa de jabón se desvaneció en el recuerdo y la frustración.

2.2 El interregno del gobierno de transición

Durante el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua, que comprendió 8 meses, se reactivó una puntual presencia estatal creándose el Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec (PPNP), dependiente del Vice Ministerio de Vivienda y Construcción²⁷. El inicio de las actividades de PPNP encontró a un sector importante de los primigenios reubicados con la desilusión a cuestas, que optaron por retirarse, negociar su lote o tener una presencia

²⁵ Buena parte de esta información la hemos recogido de “La Gaceta Legal de Pachacútec” N° 1 de febrero del 2002.

²⁶ Este programa coyuntural y electorero dirigido a los peruanos pobres y “sin techo”, fue creado mediante Decreto Supremo N° 007-2000-MTC el 13 de febrero del 2000. La inscripción a este programa llegó a 845,948 peruanos (60% pertenecientes a la capital y 62% de ese total compuesto por mujeres), de los cuales prontamente fueron calificados como “aptos” 682,231 de ellos. Por esas fechas en un reportaje de un diario de circulación nacional se recoge el siguiente testimonio. “Uff, cantidad de cosas repartían. Volantes, polos vinchas, caramelos y hasta víveres... Todo de Perú 2000. Había que botar por el Chino, pues, ¿no ve que nos está regalando el lote?”.

²⁷ Este organismo público se constituyó mediante el Decreto Supremo N° 037-2001-MTC el 25 de julio del 2001, con la finalidad de planificar, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para titular a las familias reubicadas de VES. Aunque, en rigor, el Ministerio de Transporte, Vivienda y Comunicaciones (MTC) asumió responsabilidades desde febrero del 2001, luego que el Ministerio de la Presidencia (MIPRE), poderoso brazo político del fujimorismo, le transfiriera el caso de estas familias mediante el D.S. N° 020-2000-PRES.

irregular en la zona. Es indispensable remarcar que la cercanía al mar hace de este arenal un lugar de características climáticas difíciles de sobrellevar²⁸. Los que decidieron quedarse permanentemente buscaron arreglarse a sus limitadas y precarias posibilidades. La multiplicidad de expresiones organizativas, en particular las funcionales como comedores populares y vaso de leche, nos indican una predisposición a conjugar vías individuales y colectivas para sobrellevar los rigores de la sobrevivencia. La organización territorial conformada²⁹, que por lo general es considerada la principal expresión representativa de la población, estuvo lejos de satisfacer este rol y más bien giró –en esta etapa– predominantemente alrededor del círculo vicioso de la especulación y el tráfico de lotes. Se hizo visible que algunos personajes con responsabilidades organizativas medraban de su poder territorial para decidir salidas e ingresos de nuevas familias en su “jurisdicción” al margen del organismo oficial competente. Este rol de administrador de titularidades, que asumieron convenientemente un importante sector dirigencial, no necesitaba –es más les resultaba contrario a sus intereses– una institucionalización de sus referencias organizativas, que pasara por un agrupamiento centralizado de los distintos sectores o grupos residenciales, como había ocurrido en todos los casos anteriores y conocidos de constitución de nuevas zonas urbano marginales en la capital.

La caída de Fujimori también abrió las posibilidades de manifestación e involucramiento de sectores de la población con actividades políticas, incluso partidarias. En esta zona, se empezaron a apreciar familias que facilitaban sus viviendas para locales de partidos que se enfrentaron a la dictadura como Perú Posible, Somos Perú y el APRA. Por supuesto, detrás de estas adhesiones había la esperanza de ser tocados por los destellos de un futuro gobierno, y si es con algún empleo mejor aún. Los que se habían declarado fujimoristas optaron por el perfil bajo y a la espera de tiempos mejores; en algunos casos incluso se reciclaron adecuándose a nuevos formatos político partidarios o reivindicando militancias o redes establecidas en el pasado.

La oferta de confesiones de fe, por su parte, obtuvo una importante cobertura. El dinamismo, a tono con los tiempos presentes, estuvo por el lado de las distintas iglesias evangélicas que de a pocos empezaron a contar con locales/viviendas propias, sobre todo en las principales avenidas, que eran utilizados para actividades de culto y proselitismo. La iglesia católica, de manera menos activa, también se preocupó por tener presencia a través de una parroquia y una ONG, como COPRODELI, que responden a la administración del Arzobispado del Callao.

2.3 El “baby” de Toledo y la pendiente hacia el descrédito

El inicio del gobierno de Toledo, para los pobladores de Nuevo Pachacútec, fue incierto. No obstante, el cambio del equipo directivo de Proyecto Piloto le dio una

²⁸ La humedad, por ejemplo, en tiempos de invierno llega al 99%.

²⁹ Para ese entonces la población de Nuevo Pachacútec estaba agrupada en cinco sectores (A,B,C,D y E), cada una con su junta directiva. Era notorio las discrepancias entre estas directivas y los conflictos internos que cada una de estas procesaba.

nueva dinámica y orientación. Cabe mencionar que en él se agruparon profesionales y personajes con amplios antecedentes de trabajo urbano y experiencia laboral en ONG. El modelo “autogestionario”, tributario de la experiencia VES, de la cual algunos de los nuevos funcionarios procedían, pasó a ser el referente discursivo del accionar de dicho organismo estatal. Ello los llevó a plantearse objetivos que sobrepasaban los formales objetivos de saneamiento físico legal y titulación. Establecieron líneas de promoción a través de “mesas” (agrupamiento de organizaciones y/o directivos territoriales y funcionales) en ejes temáticos sentidos y transversales como desarrollo económico, medio ambiente y seguridad ciudadana (en mayo 2001). Posteriormente promovieron la realización del I Encuentro de Organizaciones Sociales (setiembre del 2001). También se propusieron impulsar un Congreso Estatutario y una modificación de la estructura territorial que resultó bastante controversial (en agosto del 2002). Este último tema, que consistía en pasar de la estructura de 5 zonas territoriales a una estructura de 21 grupos residenciales y un Comité Ejecutivo Central que los articulara y representara, tenía obviamente un objetivo político como era el dejar sin piso al poder de los especuladores de lote.

Otra acción que implementó Proyecto Piloto, en razón del saneamiento físico legal, fue la reubicación de lotes que en algunos casos implicó el desmontaje de lo construido. Estas acciones, obviamente, suscitaron diversos focos de tensión con las dirigencias que sentían perder peso en sus fines particulares. Aunque, de parte de Proyecto Piloto, pudo haber un mayor esfuerzo de convencimiento y compensación a los afectados por la reubicación que llevó a cabo. Lo concreto es que este organismo pasó progresivamente, por virtud o por defecto, como por la reacción de estas dirigencias, a convertirse en el centro de la contradicción interna. Hasta antes el registro predominante de la mayoría de la población era el de la ambivalencia y el de cierta expectativa limitada con este organismo representante del gobierno de turno. Esta polarización, digamos, fue consecuencia de un mayor y directo protagonismo estatal en la zona alentada por las nuevas orientaciones que adquirió el Proyecto Piloto.

Hasta que se dio una manifestación clara del gobernante de turno por querer suscribir una paternidad sobre la zona. “Así como hace poco he reconocido a mi hija, declaró públicamente que a partir de la fecha adopto a un pueblo como Pachacútec, lo asumo como mi baby...”, fueron las sorpresivas declaraciones del Presidente Toledo en un acto público, hacia mediados de diciembre del año pasado, en la entrega de los primeros títulos de propiedad de las viviendas a pobladores de Nuevo Pachacútec. No quedan claros los móviles de dicho gesto presidencial. Pachacútec es el calificativo con el que lo corean sus seguidores, por supuesto con su anuencia y orgullo. En diversas ocasiones se ha sostenido que Toledo ofrece o habla de más (“irse de boca”, se diría popularmente). Nos inclinamos por tal posibilidad. Incluso ello es parte de las explicaciones del desborde de movilizaciones y protestas en todo el país exigiendo que cumpla lo que en la campaña electoral (y posteriormente como Presidente) prometió que iba a hacer como gobernante.

La evidente voluntad política de Proyecto Piloto generó diversas dinámicas que vienen incidiendo en la actual configuración del tejido social de la zona. Es el caso de la implementación, en la segunda semana de diciembre del año pasado, de un Taller de Planeamiento Estratégico para la zona; y el auspicio al proceso electoral del primer Comité Ejecutivo Central, hacia fines de enero del presente año. A contrapelo de esta voluntad explícita de Proyecto Piloto debemos mencionar la anunciada pero

desarticulada presencia de inversión estatal en la zona. Se ha presentado en diversos estamentos de la administración pública una reacción favorable orientada a congraciarse con los compromisos asumidos por la figura presidencial, en este caso con su “baby”. Se corre el riesgo de profundizar las muchas caras de un Estado con la que las poblaciones urbano populares suelen identificar y relacionarse. Ha sido un gran avance el hecho que el gobierno central haya decidido constituir Macro Proyecto Pachacútec, entidad que se propone “establecer un programa de desarrollo integral” tanto en la zona de Nuevo Pachacútec como en las cooperativas y AA.HH. colindantes, las distintas partes que conforman el primigenio proyecto de Ciudadela Pachacútec³⁰. Pero ha pasado más de tres meses y hasta la fecha no se ha instalado este organismo público.

El Presidente de la República ha vuelto a hacerse presente en la zona para hacer entrega de más títulos. Hay que señalar que el proceso de titulación sobrepasa los 9 mil títulos, cerca al 95% del total de lotes. Para el corto tiempo transcurrido es todo un ejemplo de eficacia y prontitud³¹. Han sido ocasiones donde nuevamente ha prometido la pronta cobertura de agua potable en sus domicilios, ha inaugurado un programa de vivienda “Techo propio” (a \$400.00 el modulo básico) y ratificado su voluntad de “sacar de la pobreza” a sus habitantes. No obstante la titulación y la ratificación de una voluntad favorable con la zona, estas visitas intempestivas no han estado ajenas a las pifias y escepticismo de los moradores³².

3. PERFIL DE LOS POBLADORES Y SUS ORGANIZACIONES

El aspecto general de Nuevo Pachacútec está caracterizado por lomas de arena que imponentes tienen a sus pies los lotes que las rodean, configurando este accidentado espacio urbano. Las partes altas del lugar tanto como las partes bajas están aisladas del movimiento comercial y de transporte. Las zonas aledañas a la avenida principal asfaltada (junto a las dos avenidas paralelas que la flanquean) son las que impulsan el movimiento comercial en Pachacútec. La manera de distribución del lugar es en forma de parrilla y deja ver varios caminos especialmente elaborados para el llenado de los

³⁰ Mediante D.S. N° 007-2003-Vivienda del 14 de marzo se creó este organismo, el cuál contará con un Consejo de Administración presidido por el Gobierno Regional del Callao e integrado por representantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; de COFOPRI, del Municipio distrital de Ventanilla, del INFES, del Banco de Materiales, de SEDAPAL, y últimamente del MIMDES.

³¹ Existen innumerables casos de AA.HH., e incluso programas estatales de vivienda, donde la obtención de títulos es lenta y engorrosa, y dura por encima de la década.

³² En una encuesta representativa de los jefes de familia de Nuevo Pachacútec aplicada por Alternativa en el marco del Plan Estratégico se incluyó una pregunta sobre cómo considera esta declaración presidencial de considerar su “baby” a Pachacútec. 54.7% de jefes de familia considera que no le creen al Presidente Toledo, considerando que tal promesa son “sólo palabras”.

reservorios que constituyen la fuente de agua primaria para sus pobladores. La arena dificulta el traslado de los pobladores por las diferentes calles, por lo que tienen que hacer uso de mototaxis que bregan con ella o con las escasas calles medianamente afirmadas que cortan algunas manzanas de Nuevo Pachacútec.

Los mercados y demás tiendas son los que se encargan del abastecimiento de alimentos a la población. Existen 7 mercados donde la venta de abarrotes, granos y menestras son la actividad predominante en estos mercados sumando 125 puestos, seguido de los 75 puestos de tubérculos y vegetales. Son estos productos los que concentran la mayor oferta en dichos mercados, dirigida a satisfacer las necesidades alimenticias de los pobladores. También existen otros 92 puestos de comida preparada y 48 puestos de venta y preparación de jugos de fruta. La ropa y calzado también se comercializan en estos mercados con 106 puestos. Además, funcionan puestos de servicios como renovadoras de calzado, tipeo, cerrajería, carpintería y peluquería, siendo esta última el de mayor número con 12 puestos³³.

Existen aproximadamente en todo Nuevo Pachacútec, operando en 506 bodegas, con un volumen muy heterogéneo de capital, y con una tendencia a aumentar en las zonas de mayor dinámica comercial, principales avenidas, paraderos y alrededores de mercados. Se calcula que por cada 14 lotes hay una tienda. Se cuenta con 59 restaurantes y hay 14 salas de juego, como la principal actividad visible de ocio, mientras la venta de cerveza y licores cuenta con 23 locales. A este tipo de negocios y comercios debemos agregar 30 peluquerías, seguido por renovadoras de calzado y sastrería. También hay 13 locales de venta de materiales de construcción y 31 ferreterías que comparten su actividad con la venta de materiales de construcción³⁴. Toda esta comercial es un importante generador de ingresos y empleo en la localidad (31% de la PEA³⁵).

El aspecto general del lugar por las noches se hace lúgubre ya que no poseen alumbrado público. El teléfono es algo que no se tiene siempre a la mano y los primeros en llegar fueron las cabinas públicas con celulares de Bellsouth. Ultimamente observamos la llegada a cuentagotas de las líneas de Telefónica del Perú.

Las viviendas en Nuevo Pachacútec en un 67.9% tienen piso de arena y sólo el 32.1% lo tiene de cemento. En cuanto a sus paredes hay un 55.6% que son de madera o nórdex y el 36.5 % las tienen de esteras; quedándole para las que son de adobe el 4.2%, mientras de ladrillo sólo hay un 3.6%. Esto genera una situación muy desfavorable donde las condiciones climáticas se hacen difíciles de controlar, ya que ni la madera ni la estera aíslan el frío y la humedad que en este lugar cercano al mar se hacen insoportables. De igual forma el techo es de esteras en su mayoría (57.2%) y de calamina en un 34.7%, estos dos materiales de igual modo no constituyen defensas reales contra la inclemencia

³³ Toda esta información la hemos recogido del informe interno "Diagnóstico sobre dinámicas económicas en Nuevo Pachacútec" elaborado por Cristhiam Méndez del Dpto. Hábitat y Medio Ambiente de Alternativa (2003).

³⁴ Idem.

³⁵ Según los resultados de la encuesta aplicado en mayo del 2002 por Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec con la asesoría del INEI.

del tiempo que también en verano azota con sus rigores recalentando la calamina o secando la estera³⁶. Además la degradación de los materiales orgánicos (esteras, madera) está acentuada por la presencia de hongos que carcomen desde las bases y que obliga a forrar las casas de periódicos, cartones o plásticos.

El 50.3% de los pobladores que habitan este reciente pedazo de ciudad son de sexo masculino y el 49.3% de sexo femenino. Cuentan con una joven estructura etárea ya que encontramos un 42.6% de pobladores entre 15 y 34 años, y otro 40.3% menor a 15 años³⁷. Sobre el lugar de nacimiento debemos indicar que el 49.3% nació en alguna provincia de nuestra sierra, otro 25% en Lima Metropolitana, los nacidos en la Costa son el 14.5% de los habitantes, mientras los de la Selva son el grupo minoritario (8.3%). Por otra parte, los habitantes de Nuevo Pachacútec antes de vivir en esta zona lo hicieron 25.4% en el Cono Sur, 23.7% del Cono Norte, 15.4% de El Cercado de Lima y los distritos medios, 7.3% del Cono Este y 12.8% del Callao. Los que han venido directamente de provincias de la sierra es un 6.4% y los que vienen de la costa es un 4.5%, finalmente el 1.9% vienen de la selva³⁸. La composición mayoritaria de pobladores con origen migrantes nos indica una nueva ola de reproducción interna de los antiguos asentamientos de la periferia. Es decir la falta de vivienda o la tugurización de los AA.HH. antiguos genera un desplazamiento de poblamiento a los nuevos, que se amplían y reconfiguran según la llegada de nuevos pobladores.

Respecto a su “tejido social” encontramos como su principal representación territorial al Comité Ejecutivo Central, con medio año a cuesta de funcionamiento, que agrupa a 21 Grupos Residenciales con sus respectivas juntas directivas, los cuales a su vez cuentan con delegados de todas las manzanas existentes. A este agrupamiento vecinal debemos agregar las denominadas organizaciones “funcionales” como son: 22 Comedores Populares, 5 comités sectoriales del Vaso de Leche, 5 comités sectoriales de Saneamiento Ambiental que cumplen con la tarea de recolectar los residuos sólidos domiciliarios, 17 Comités Vecinales de Administración del Agua Potable (COVAAP) que están a cargo de la administración de 17 Sistemas de Abastecimiento Comunal de Agua Potable (SACAP) y que acaban de constituir una Coordinadora, una Asociación de Promotores de Salud, que agrupa a pobladores de los 5 Sectores, una Coordinadora de Wawa Wasi que representa a los cerca de 20 locales dedicados a este fin, 7 gremios de micro y pequeños empresarios (donde se han organizado carpinteros, artesanos, confeccionistas, etc), un gremio de trabajadores de construcción civil, 7 comités de Seguridad Ciudadana, 5 Asociaciones de Comerciantes de Mercados, alrededor de 22 comités Pro Parques, 4 Asociaciones de Padres de Familias – APAFAS de igual número de Centros Educativos Estatales, 3 Asociaciones de Padres de Familias – APAFAS, en igual número de Centros Educativos Parroquiales dirigidos por la ONG COPRODELI.

³⁶ Estos datos estadísticos provienen de una encuesta representativa a los jefes de familia de Nuevo Pachacútec aplicada por Alternativa, en coordinación con la Comisión Técnica del Plan de Desarrollo de la zona, en abril del presente año.

³⁷ Según la encuesta de Proyecto Piloto.

³⁸ Idem.

IV. ANALISIS DE ALGUNAS INTERFACES DEL SACAP: ENTRE SUPUESTOS Y REALIDADES

La pertinencia del enfoque de interface nos exige la identificación de sentidos y significados que se establecen en la implementación de una política social, donde los que diseñan o ejecutan cuentan o buscan satisfacer un conjunto de supuestos y objetivos previamente establecidos como parte de un enfoque general, esperando que la población meta corresponda y valide lo planteado. Por su parte, dicha población establece pautas de valoración sobre lo ofertado y las relaciones que establecen con los ejecutores no siempre coincide con las que éstos han supuesto. En este capítulo queremos presentar y analizar algunos momentos y situaciones de intersección, principalmente, entre ejecutores (ONG) y beneficiarios (usuarios del sistema). También, en medio de estos puntos de encuentro o desencuentro analizar la difusa presencia del Estado a través de SEDAPAL y de la condición de Pachacútec como una zona de interés gubernamental.

En particular, pretendemos abordar algunos temas que han sido presentados como relevantes en la concepción de la política que es objeto de este estudio de caso, como son la participación, la gestión del sistema y el peso de los actores involucrados. Estos temas gruesos buscarán ser analizados considerando algunos indicadores que nuestra empiria nos ha permitido apreciar como significativos para una mejor apreciación de límites y potencialidades de la política en cuestión.

1. La participación

Faena y zanja

El cavado de zanjas es para ellos el inicio de un proceso de integración, para algunos es un trabajo y para otros es la posibilidad de contar con agua que no sea del aguatero. Los grupos de trabajo a los que se asigna cada segmento se comprometen a entregar la zanja con el tubo enterrado. Mujeres con baldes, hombres sudor en la frente y arena hasta los dientes siguen pugnando contra un suelo enarenado que ofrece serias resistencias. Pero algunos apuestan por más que eso. Y se ve el desencanto pero también se ve la brega. Hay unos cuantos que no trabajaron por su zona y quieren ser parte de la nueva lista de socios que se inscribirán en la lista del COVAAP. Hay otros que abandonan la faena y tan solo ven pasar a los que trabajan frente a su casa.

* * *

La participación de la población beneficiaria es un componente fundamental en éste como en la gran mayoría de proyectos que promueven las ONG y auspician la cooperación internacional. En el caso particular de esta política de abastecimiento de agua potable, la participación se asume desde los primeros momentos de implementación del sistema y se presume masiva y homogénea, en tanto se quiere impactar en mejoras de sus propias condiciones de vida³⁹.

39

Ello queda refrendado en las siguientes apreciaciones: “La construcción de este módulo contaría con el aporte de mano de obra no calificada de

En la participación, incluso, depositan la clave del éxito del sistema: *“Los sistemas organizativos en la población, sea cual fuere el tema, en la medida en que sean menos participativos, tienen más posibilidades de fracasar y eso lo podemos ver en los COVAAP. Los COVAAP más participativos tienen más garantías de éxito y de sostenibilidad, mientras menos participativos sean más posibilidades de fracasar”* (Promotor ONG).

Luego de la sensibilización y difusión de las propiedades del sistema, a través de las coordinaciones con dirigentes de base y el intercambio de pareceres en asambleas poblacionales por sectores, a cargo de Alternativa, se pasa a la constitución del Comité de Obras. El momento del involucramiento concreto de los beneficiarios se inicia en la participación como mano de obra no calificada para el cavado de zanjas, el entubamiento y su relleno para dejar instaladas las redes secundarias del sistema.

Sin embargo, la participación de los pobladores será irregular y desigual. Mucho va a depender de las expectativas sobre esta propuesta alternativa de acceso de agua potable y de la viabilidad que le otorgan a su concreción final. Ambos factores, expectativa y viabilidad, son de muy difícil y heterogénea conformación en sectores populares. Estos serán los grandes retos iniciales para la legitimidad del sistema y su posterior sostenibilidad.

Lo nuevo o alternativo no siempre llega ni cae bien, se suele topar con las resistencias al cambio y una baja disposición a asumir sus riesgos en el grueso de los pobladores, en los cuales predomina cierto espíritu conservador desde el cual se acaba encontrando virtudes a lo malo conocido. Una de ellas es la rutina en la cual ya estaban instaladas. *“Los aguateros eran malcriados y abusaban, pero no nos daban tanto trabajo y ya nos conocían”*, señala en voz alta una señora al acabar su faena y sin recibir ninguna opinión diferente de los que como ella tienen el compromiso de cavar una cuota de 14 metros del tendido de redes, y minimizando la posibilidad de mejorar la calidad del agua a consumir y reducir en algo su precio. En el devenir también se registra este espíritu de vuelta al pasado, en plena operatividad del sistema: *“Al principio parecía que iba a ser maravilloso, pero ahora la cosa ya es porque tanto demora, ya debería estar acá, y cómo cuando el camión venía por ahí sí pasaba. Entonces hay que explicarles que esto no está sobre ruedas, está jalado por dos personas. La manguera hay que jalarla y despachar a las casas y las manzanas son varias. No es que va a*

la población y debería estar acompañada por un plan de educación sanitaria dirigido a la población y capaz de promover la participación comunal en la gestión del micro proyecto” (Bonfiglio, 2002:16); “El proyecto otorgaba a las poblaciones beneficiarias un rol protagónico. No solamente aportaban con la mano de obra no calificada, sino además tenían participación en la organización de su ejecución, con la organización de los almacenes para los materiales de la obra y con la organización de las faenas comunales. Trabajaban con ONG contratadas para la promoción social y para un programa de capacitación, que abarcaba la educación sanitaria y la administración de los sistemas. Se preparaba a los pobladores para constituir un comité encargado de la administración autónoma una vez lograda la puesta en marcha” (SER, 2003:15).

seguir un itinerario y punto, no, hay que entrar, salir, bajada, subida, entonces los operadores son personas pues, ¿no?”. (Técnico de agua COVAAP).

La credibilidad y confianza en que lo prometido se va a concretar es un tema donde los sectores populares, en particular, cuentan con un conjunto de indicios y antecedentes para la duda razonable. Existe la predisposición a sospechar de los agentes externos, a establecer suspicacias sobre las reales intenciones de éstas. Y ello será un terreno propicio para la especulación de algunos dirigentes vecinales o pobladores ante la menor falla o descoordinación en la construcción del sistema.

Pero la participación no solamente es un tema de actitud sino también de disposición, que se ve muy restringida sobre todo en los hombres que se ven forzados a “cumplir” con un rol de proveedor, que cada vez demanda mayor dedicación de tiempo para acceder a bajos ingresos y escasas oportunidades. Esta situación objetiva limita particularmente la participación e involucramiento de los hombres en la problemática comunal, salvo cuando hay motivaciones personales y un empleo a cuenta propia con posibilidades de acomodar sus horarios laborales con sus compromisos comunales. Ello también explica la importante y creciente presencia de las mujeres madres de familia en las faenas como en la gestión del sistema.

Asamblea de un COVAAP

El presidente del COVAAP estaba afuera en el almacén, esperaba el quórum necesario para iniciar su rendición de cuentas. Pegaba sus papelógrafos mientras se preparaba para el inicio. Las bancas fueron sacadas del salón por los hombres y las mujeres esperaban sentarse en algún lugar con apremio. Ubicados todos se dio inicio a la esperada asamblea de usuarios del COVAAP y se tenía casi a 50 personas que parecían no representar nada ni a nadie, pero estaban ahí. Nuestro COVAAP tiene que seguir viviendo, comenta una señora sin mucha convicción. Se empezó por elegir al nuevo secretario de actas, dado que el anteriormente fue elegido dicen que huyó despavorido. No se sabe hacia donde, pero desde el día que juramentó no le he vuelto a ver la cara, dijo el presidente. Reemplazarlo era el problema, sobre todo por que nadie parecía estar interesado en tal posibilidad. Hasta que un señor se lanzó a proponer a una señora para que la tranquilidad volviera al cuerpo de muchos y muchas. “Yo tan sólo estoy aquí para poder tener una regularización de mi estado de medio usuario. Pero si es necesaria mi ayuda con gusto podría darla”, atinó a decir luego de lanzada al ruedo. Esta señora de inmediato asumió la secretaría y empezó a escribir todo lo que se diera por sucedido en la reunión.

* * *

La participación de los usuarios de este sistema se esperaba regular y comprometida con la provisión de un bien que les es vital como el agua potable. La vía organizativa e institucionalizada, con estatutos y reglamentos de por medio, aparece como la adecuada. Y este tipo de participación institucionalizada se enfrenta a disposiciones de participación muy puntuales y coyunturales.

También el diseño de esta política se ve cuestionado, cuando asume que las estructuras organizativas son el correlato directo del componente capacitación, donde la aplicación de los distintos módulos desarrolla capacidades y alienta compromisos

suficientes, para que en base a los aprendizajes adquiridos se garantice una idónea representación y administración de los COVAAP. No existe una relación directa entre capacitación o formación y compromisos organizativos o capacidades de gestión, cuentan diversos factores que median esta correspondencia. Ello no quita que el hecho de acceder a ella sea motivadora y positiva: “Cuando me invitaron a participar en uno de los talleres, hasta ahí me sentía un poco reacia, pero asistí a uno y me encantó. O sea vi como transparentemente se venían haciendo las cosas, la necesidad de que la gente participe para que hicieran sus zanjas. Y la gente se fue involucrando, contagiando de eso por que todos queríamos ser parte de ésta obra. Luego nos dieron las capacitaciones para ver el funcionamiento de estos COVAAP” (Técnica de agua COVAAP).

En el caso de los COVAAP encontramos un importante cambio de dirigencias, muchas de las cuales han sido cubiertas por pobladores sin la experiencia de capacitación previa. Este resultado, reiteramos, no niega la importancia de la capacitación, más bien alude a la necesidad que su impacto debe conjugar otros aspectos como disposición de tiempo, articular el interés personal con el comunitario, satisfacer aspiraciones de reconocimiento, entre otros. Pero otro aspecto que también interviene en la configuración de las directivas de los COVAAP es la que se desprende del contexto local, de las correlaciones políticas o tipo de ascendencia o liderazgos existentes, que van a ser importantes al momento de elegir a sus representantes en asamblea de usuarios⁴⁰.

Por otro lado, resultan altos los costos para encajar con los estándares presumidos para una participación regular como la que se esperaba. Más aún, para los que aceptan responsabilidades dirigenciales o de coordinación. Se tiende a asumir que hay una propensión natural y espontánea de tales beneficiarios por involucrarse y asumir compromisos, y de lo que se trata es de despertar y encausar tal potencialidad.

2. Gestión administrativa y sostenibilidad

La unidad de gestión

El trabajo prácticamente recaía sobre tres personas, el técnico de agua, la señora tesorera, y la dueña de la casa que desempeñaba el cargo de secretaria. Esta última ya tenía sobre la mesa el cuaderno de gastos y un libro de recibos girados por el COOVAAP. En ese momento llegó el técnico de agua. Este, adjuntó un libro de control del agua a los que ya estaban sobre la mesa y empezó a contarnos su experiencia reciente con el servicio: “Ingeniero usted sabe que cuando el empalme está recién puesto siempre se hacen pruebas. Cuando he ido a atender el agua, esta salía turbia y la gente no quiere comprar. Se han perdido por lo menos tres cilindros en todo esto.

⁴⁰

Tal factor lo corrobora el siguiente testimonio: “La idea era que las personas que habían asistido a las capacitaciones o incluso participado en las fases previas hubieran asumido una responsabilidad en los COVAAP, si bien es cierto que eso se trato de que sea así hubo casos que eso también tenía que ser ligado a lo que es representatividad o liderazgos. De pronto habían pobladores que asumían un perfil de liderazgo y de mayor disposición y que para la población eran un elemento valioso para una unidad de gestión como el COVAAP” (Promotor ONG)).

Además en la otra calle, cerca al mercado, se ha salido el agua como un chorro gigante desde la tubería. Lo que pasó es que estaba mal puesto el tubo. Ahí también hemos perdido agua”. “Quería por eso decirle que necesitamos que eso se nos reponga”, apuntaló. Nos empezaron a mostrar un libro donde mediante barras habían graficado la venta y la ganancia de los últimos seis meses. Al preguntarles acerca de la continuidad de sus reuniones nos explicaron que eran tan sólo para las veces en que había emergencias, sin embargo, según sabíamos este era uno de los COVAAP con mayor visión de todos los otros. Nos quedamos haciendo cuentas con la señora durante un largo rato mientras el técnico de agua se dirigía a Lima a ver si hacía un cachuelo para poder ver a Dina Paucar en el aniversario de Nuevo Pachacútec.

* * *

Todo el intenso y obligatorio proceso participativo para la construcción del sistema intermedio –incipiente en tanto mediada por expectativas y certezas no muy claras–, acompañado de las capacitaciones, aparecen como las condiciones previas para la conformación de los COVAAP. Estas resultan importantes pero insuficientes para lograr su cabal conformación, sobre todo en los directivos, los encargados de darles vida y funcionamiento: *“En principio estos directivos tenían que informarse con mayor detalle sobre lo que significa la gestión y la administración del COVAAP. Siento que el tiempo era muy corto para este proceso, o sea la transferencia ha sido rápida. Entonces, de pronto la población lo asume pero sin mucha efectividad”* (Promotor ONG).

El COVAAP es considerado en el diseño del sistema como parte sustantiva para la realización de los objetivos del proyecto, es la instancia de gestión para garantizar la sostenibilidad de la política. Pero, su propio carácter es un tema tratado con cierta ambivalencia. Vecinal o empresarial, no queda claro. Tampoco definirla como empresa comunal resuelve las dudas sobre lo que tiene ante sí esta formula organizativa.

En realidad los retos que enfrentan los COVAAP son eminentemente empresariales y comerciales. Bajo ellos recae la responsabilidad de proveer un servicio y un producto que satisfaga las exigencias de su público. Son las exigencias propias de una relación de mercado, que exige asumir al COVAAP como empresa rentable y a los usuarios como clientes, de los cuales depende el éxito empresarial⁴¹. Lo de sistema intermedio no sólo debe ubicar un asunto de temporalidad, de ponerse en función de una futura

⁴¹

Una reflexión desde la ONG que roza este necesario enfoque de mercado de los COVAAP, como es el conocimiento de su público objetivo o clientela, es el siguiente: *“No te olvides que ellos tienen una actividad común que puede facilitar la articulación, pero también la puede complicar en la medida de que eso común que ellos realizan no tenga el suficiente conocimiento de su realidad inmediata, y su conocimiento de su realidad inmediata no es cómo se distribuye el agua, sino cuál es la idiosincrasia de sus socios, de sus usuarios, porque es el primer obstáculo que debe vencer para lograr la sostenibilidad, si tu no llegas a una buena comunión con la idiosincrasia de la gente te vas al diablo”* (Promotor ONG).

inversión estatal que permita contar con instalaciones domiciliarias; también se puede y debe asumir como una actividad económica entre el servicio exclusivamente privado de los camiones cisternas y la provisión pública a través de SEDAPAL, ambos con la exigencia de ser rentables para ser sustentables.

También el tema de quienes administran esta entidad de gestión debiera revisarse, ya que se traduce en un verdadero trabajo, que en el enfoque comunitario desconoce la necesidad de obtener un ingreso a cambio a quién lo asume. Esta situación irresuelta aparece como una tensión subterránea no siempre puesta sobre el tapete, en parte por la previsible represión de un entorno que pudiera cuestionar tal pretensión desde una óptica igualmente comunitarista. Pero el problema existe, como lo expresa el siguiente testimonio: *“Acá en Pachacútec hay mucha carencia de empleo, no hay muchos empleos y el COVAAP absorbe bastante a los directivos, tenemos que estar revisando que todo vaya bien, las cuentas. Dejamos a nuestros hijos de lado, a nuestros hogares desatendidos cuando tenemos que ir a la capacitación y produce un resentimiento al saber que los directivos no reciben nada y nos dedicamos para que funcione lo mejor posible. Sería bueno que nos reconozcan si quiera algo”* (Técnico de agua COVAAP).

Esta predisposición ha adoptar un sentido comunitario se presta como camuflaje para soslayar definiciones y responsabilidades más nítidamente empresariales en la configuración de los COVAAP. Aquí concurren tres factores. Uno primero, es el de un entorno (usuarios y dirigencias vecinales) con resistencias a esta posibilidad. Una segundo, es que la figura comunitaria reduce las exigencias y compromisos de los directivos con el éxito del sistema. Y otro tercero, es el enfoque comunitarista de quienes promueven tal sistema: cooperación internacional y ONG.

Esta indefinición también permite que los márgenes de autonomía de los responsables de la gestión (COVAAP) se vean debilitados, alimentando su dependencia con la ONG, los operados de la ejecución del sistema, tal como se desprende del abierto pedido (*“necesitamos que eso se nos reponga”*) dirigida a la ONG para que asuma los costos de un problema de ineficiencia en la gestión.

Problemas internos

“En plena reunión diversos representantes de COVAAP escuchaban a la señora joven que comentaba sobre lo complicado y problemático que era la actividad de su Comité. Ella era la fiscal y como tal tenía que supervisar la distribución y la cobranza del agua. “La gente es bien tramposa”, dice, generalizando: “Hace una semana tuve que sacar a un operario que nos estaba engañando. Cobraba un monto y ese monto no figuraba en la copia del recibo. El original le daba a la persona que pagaba pero para nosotros calcaba otro monto en la copia. Yo ya sospechaba, porque hemos estado vendiendo un promedio de 100 soles diarios pero después empezó a bajar a 80, 70 hasta 60. Algo estaba haciendo esta persona, decía yo. Pero lo descubrí y la saqué inmediatamente”. “Pero hay veces hay que darle una segunda oportunidad, incluso para que pague con trabajo lo que se llevó”, replica un representante, confirmando que en su Comité también se dio este problema.

* * *

Los COVAAP presentan diferentes dificultades internas que afectan su desempeño como responsables del sistema y la posibilidad de su sostenibilidad. Estas no siempre son procesadas adecuadamente. El diseño de la política no plantea mecanismos ni espacios para abordarlos. La dinámica de la actividad diaria del sistema exige orden y eficacia, pero también controles. La ausencia o medianía de estos factores producen serios problemas en la gestión del SACAP.

Existen distintos focos de tensión en la operatividad y viabilidad de los COVAAP. Están las defecciones frecuentes de directivos, el incumplimiento de los cisterneros para el llenado de los tanques del sistema, las mermas producto de fugas, la reducción de los usuarios al abandonar o hacer intermitente sus estancias en la zona, lo roces de los usuarios con los operarios. Pero también hay otro rubro de problemas que lindan con lo delictivo como son directivos que hurtan los fondos del COVAAP; pobladores que en las noches, aprovechándose de la oscuridad, sacan individual o en grupo agua de las piletas que no han sido aseguradas apropiadamente; y operarios, como señala el reporte de observación, falsean lo cobrado, seguramente en complicidad con el usuario. Todos estos casos afectan el capital y la rentabilidad del COVAAP y ponen en riesgo la viabilidad del sistema.

Resulta necesaria preguntarse las razones o móviles para estas últimas acciones anómicas y delictivas, de privilegiar inescrupulosamente la ventaja particular en desmedro del interés comunitario. Se puede proponer, incluso la pregunta de si tales comportamientos no resultan lo previsible en un contexto de marcada pobreza como el que caracteriza a Nuevo Pachacútec. Pero ello ya nos parece exagerado, por que esa causa es tan extensiva que devolveríamos la pregunta de por que no todos son así. Más allá de algún determinismo de un signo u otro, nuestra evidencia nos indica que además de un genérico problema de identificación plena con el SACAP existe un problema de controles y supervisiones, de premios y sanción, de derechos y deberes, que debiera involucrar a operadores y usuarios del sistema.

3. Contrapartes en escena

Los “aguateros” y la coordinadora de COVAAP

La reunión empezó dándose a conocer las exigencias de los aguateros puestas en una carta formal que además registraba la conformación de tales en asociación. Querían 55 soles por viaje sin dar ofertas y ya no 45 y un viaje gratis por 10 de consumo; las razones que daban eran el incremento de los tickets por SEDAPAL, el alza continua de combustible y de repuestos, al mismo tiempo que argumentaban la necesidad de renovar sus unidades. Los contratos suscritos aún vigentes estaban quedando como letra muerta.

Comenzaron a intercambiar propuestas y a ver de qué manera se iban a organizar. De pronto un hombre de edad madura, alto, de contextura gruesa y mostacho, atravesó el umbral de la puerta del local mientras era seguido por dos acompañantes. Uno de estos era un señor de edad, con lentes y de arrugada frente. Acompañándolos un joven que no pasaba de los treinta y con celular en mano miraba desde muy dentro de sí mismo y parecía querer dominarlo todo. En un instante la sala cayó en el alboroto. Las personas exclamaban a viva voz su posición personal: ¡Que pasen pues!, decían unos; ¡fuera!,

¡váyanse!, gritaban otros. Los ánimos se calmaron y se retiraron por un momento los aguateros. Es entonces que se constituyó una coordinadora de COVAAP.

La directiva electa se ubicó en la mesa tratando de dirigir la reunión, se sentaron y fueron aplaudidos. La gente quería que los camioneros vuelvan a entrar de una vez por todas. En el ambiente se oía la tensión y el flamante presidente de la coordinadora ya tenía la mirada puesta en la puerta. Además de los tres primeros que irrumpieron por vez primera se les sumaron un hombre más y una señora. Se sentaron en la primera fila frente a la mesa donde se había instalado los directivos de la coordinadora. El señor de edad y de lentes por parte de los camioneros hizo uso de la palabra y reiteró sus argumentos para la subida de precios. Luego el representante de la coordinadora se dirigió a los camioneros: “Hemos escuchado las razones por las que ustedes nos han subido el precio del agua; ahora vamos a conversar entre nosotros para resolver nuestra posición al respecto. En la brevedad nos dirigiremos a ustedes con una carta para llegar a un acuerdo o diálogo sobre los términos en que estableceremos nuestras futuras relaciones”. Luego preguntó si algún otro directivo de COVAAP deseaba añadir algo. Levantaron las manos varias personas y empezó un áspero contrapunteo. Unos discutían los argumentos del contrario, otros traían a colación reclamos pendientes. El señor mayor de los transportistas, echando mano a un buen reflejo político, aceptó buena parte de las críticas y derivó el tema a la necesaria coordinación que debiera haber entre transportistas y COVAAP. “Buena parte del problema es SEDAPAL, porque nos ha subido los tickets y su horario es restringido para el llenado de nuestras unidades”, señaló derivando el problema a un actor ausente. El presidente de la coordinadora recuperó el control de la reunión y propuso a los transportistas que en breves días le alcanzarían una contrapropuesta. Esto calmó los ánimos de unos y otros y se dio por concluida la reunión.

* * *

En la narración de este evento encontramos frente a frente, en toda una compulsa de intereses, a los COVAAP y los camiones cisterneros, los transportadores del agua del surtidor de Zapallal de SEDAPAL para el llenado de los reservorios del SACAP⁴². En el diseño de esta política a este actor económico y privado se le asigna un rol muy puntual y accesorio, como el de transportar agua que finalmente llegará a las usuarios vía el sistema. En realidad, son un componente básico para la atención oportuna y garantizada del agua que se expende. Además, es el actor que mayor rentabilidad parece sacarle al sistema intermedio en sí⁴³.

Los COVAAP establecen contratos particulares con los cisterneros. No hubo un sentido corporativo que les permitiera negociar servicio y precios en bloque, lo cual les hubiera resultado más conveniente. Cada uno, por separado, buscó y encontró su

⁴² Estos transportistas son inscritos formalmente ante SEDAPAL para brindar tal servicio en exclusividad para los COVAAP.

⁴³ Como bien señala un presidenta de COVAAP, tal sin la precisión del caso, pero intuyendo el problema de fondo: “El ingreso de lo que es el agua no todo se lo lleva el COVAAP, la mayoría se lo lleva el cisternero. El cisternero se lleva mas del 50%”.

proveedor. En muchos de estos casos eligieron a miembros de una sola familia, los Salazar, o a otros que comparten con ellos vínculos de paisanaje. Es el llamado grupo de los “cusqueños”, los que dominan este mercado local. Es evidente que el negocio les va bien, los COVAAP son un público cautivo que les ha permitido una ganancia segura, con un margen del 30%, tanto así que han podido adquirir nuevas unidades de transporte. El no contar con una visión de mercado ha limitado la posibilidad de ponderar adecuadamente el peso de los distintos agentes económicos y las ganancias que están en juego en la provisión de este servicio.

Evidentemente el tema es planteado desde la ONG que monitorea el sistema en sus primeros momentos. Ellos mismos reparan que el papel de los camiones cisterna es un tema que se les escapa de las manos o de sus capacidades de intervención: “No era solo un problema de enfoque, también era un problema de capacidad. Así como frente a la población tu tienes una gran ventaja, tener una propuesta que va en beneficio de la comunidad, construir los sistemas; tu no tienes esa propuesta institucional para sentarte frente a los camiones cisterna. Al propietario de los camiones cisterna no les interesa tener clientes cautivos, le interesa la rentabilidad y si la rentabilidad viene con mayor volumen por el lado del cliente cautivo, van a estar pegados al cliente cautivo, si no vienen por ese lado... entonces cuál es la propuesta institucional para sentarte frente al camión cisterna, no hay” (Promotor ONG).

Por otra parte, los cisterneros han podido evolucionar en tanto grupo de interés y constituirse como asociación, a través de lo cual han podido imponer sin mucha resistencia la subida y homogenización de precios⁴⁴. Luego de la reunión que tuvieron con los COVAAP les llegó la contrapropuesta de éstos que no fue aceptada. Las gestiones con SEDAPAL para que norme estas relaciones o la búsqueda de proveedores alternativos, confirmaron la debilidad de los COVAAP y la fortaleza de los cisterneros.

En cuanto a la capacidad de articulación de los COVAAP, encontramos que no se encuentra desarrollada un elemental sentido de agregación de intereses. La historia de la coordinadora es sólo reactiva frente a la amenaza de una subida inminente del precio del agua y la secuela que tendría para ellos trasladar este aumento al precio que le cobran a los usuarios del sistema. Por lo visto, la dinámica de operación del sistema es tan absorbente y exigente que este tema aparece como un sobre costo y donde no quedan claro los beneficios concretos, salvo en este contexto de amenaza. Pero en este imperio de los particularismos y cortoplacismos, ni siquiera dicha reacción primaria de defenderse ante una agresión encuentra cauce para su desarrollo y consolidación. Actualmente es notorio que la experiencia de la coordinadora no adquirió vigencia ni legitimidad. Perdura sin trascendencia alguna. Una presidenta de COVAAP nos ayuda a explicarnos mejor las serias dificultades para la articulación de intereses entre los COVAAP y el vacío que encontró esta experiencia de la coordinadora: “De la coordinadora es muy lenta de verdad y me hubiera gustado que sea un poco más activa para no hacer caso a la subida de precio o el menos coordinar que sea menos. El problema de que no todos los dirigentes no tenemos la misma meta y me conformo

⁴⁴ En un comienzo los COVAAP realizaron distintas negociaciones con los cisterneros que produjeron distintos precios y diferentes ofertas según cierta cantidad de tancadas.

porque llegó el agua un día a mi casa y mi COVAAP está lleno y no vemos el problema futuro, vemos el momento”.

SEDAPAL Y COVAAP

En la sala estaban la mayoría de dirigentes. Era el taller “Retos y oportunidades para la gestión de los COVAAP’s” y se habían reunido desde los más antiguos que pertenecían a Ciudadela Pachacútec hasta los recientes de Nuevo Pachacútec. La asistencia fue masiva porque era necesario saber las ventajas del nuevo surtidor ubicado en el AA.HH. Labarthe, uno de los que constituye Ciudadela, y construido por SEDAPAL. Además iban ha estar representantes de esta institución y del municipio distrital. Este nuevo surtidor reduciría la distancia que tienen que recorrer los camioneros y podrían bajar los precios de la tancada. También circulaban rumores sobre que los COVAAP serían los administradores de dicho surtidor. Gran expectativa, tamaño responsabilidad y buen negocio están en juego, me digo a mí mismo. Y no podían dejar de estar presentes los más recalcitrantes enemigos de la intervención de Alternativa, que curiosamente mantuvieron un perfil bajo. “Algo se traen entre manos”, especuló uno de sus promotores. Como parte del programa, un expositor de la ONG explicó una nueva estructura de costos que daba mayores ventajas para la acumulación y rentabilidad de los COVAAP, luego vinieron diversas intervenciones y preguntas dirigidas a interpelar a SEDAPAL y su supuesta falta de presencia y transparencia. Las críticas vinieron de todos los sectores, incluso reclamando su ausencia en esos momentos como una falta de respeto al evento y sus participantes. De todo y por todos le llovió a este organismo público, principal autoridad en el tema de agua potable y alcantarillados para los presentes. Después de un intermedio apareció el representante de SEDAPAL, justo para el momento en que estaba programado. Todos lo escucharon atentamente, con aquella voz del funcionario quien domina el escenario y tiene el poder en sus manos, repitiendo lo que ya todos conocían y sin soltar información sobre el futuro del surtidor y respecto a fechas para las instalaciones domiciliarias en la zona. Al terminar su discurso, todos callaron y nadie preguntó. El radicalismo y el ánimo de confrontación se diluyeron.

* * *

El papel que se le consigna a SEDAPAL en este sistema no es protagónico. Si bien es fundamental su visamiento de expedientes y supervisión técnica, su responsabilidad ante tal propuesta alternativa es secundaria aunque resulte ser el principal beneficiario de la importante inversión de la cooperación internacional y de los sacrificados trabajos no calificados de los pobladores. Demasiado premio para tan poco esfuerzo, se podría decir. Su puesta de perfil ante responsabilidades mayores que las indicadas se pueden reflejar en dos indicadores, que no son los únicos, pero que son suficientes para refrendar lo afirmado. La orfandad en la que dejan al ejecutor de la política: la ONG; y el escaso reconocimiento interno con qué asumen administrativamente a los COVAAP. Ambas son manifestaciones de la puesta de perfil de esta entidad pública y de la falta de compromiso con el éxito de la política.

Alternativa, como las otras ONG involucradas en la implementación de este sistema intermedio, son objeto de muchas suspicacias de parte de la población. Sobre ella existe una conocida sensibilidad frente al manejo de fondos y exigencias de transparencia en su uso. Este supuesto, en este caso particular, ha sido azuzado en todo este proceso por

algunos dirigentes vecinales interesados en que se mantenga el sistema anterior, en tanto intermediarios para el ingresos de los cisterneros, o porque no son satisfechas sus exigencias de apoyos y privilegios para su sector. Han difundido como un engaño por parte de la ONG el reconocimiento del trabajo de los pobladores en la construcción de las redes secundarias, aquél compromiso aceptado por SEDAPAL en costear tales faenas para ser objeto de descuento en el precio de las instalaciones definitivas y domiciliarias que a futuro esta identidad debe construir. La prueba sería la existencia de unas supuestas partidas destinadas para el pago de estas jornadas de trabajo, obligatorias y gratuitas, de los pobladores que la ONG se quedaría con ellas⁴⁵. De hecho hay un problema de una apropiada y efectiva estrategia comunicacional de parte de Alternativa para contrarrestar tales afirmaciones⁴⁶. Pero también hay una suerte de distancia o ausencia suficiente de SEDAPAL ante la población que permite el impacto de dichas suspicacias. Ese velo de duda persiste porque no hay voluntad clara por hacer explícito y directo el aval no solamente técnico sino institucional de esta entidad rectora con los sistemas intermedios.

Otro indicador que los dirigentes de los COVAAP han palpado en carne propia, es el práctico desconocimiento que existe sobre su existencia en los ambientes administrativos de SEDAPAL. Ello ha acontecido en distintos momentos⁴⁷, pero ha sido

45 “Mira, al principio la gente decía que Alternativa era una institución que debería haber hecho todos los trabajos ¿Porque motivo? Porque sé sabia que Alternativa tenia el apoyo de una ONG y que la ONG había mandado un dinero para que el trabajo comunal no lo hagamos nosotros si no Alternativa. Al principio tenía una mala imagen porque se pensaba que Alternativa se agarraba el dinero y cómo siempre hay gente que piensa lo malo se tuvo una mala imagen” (Técnica de agua).

46 Ello también es observado por un acucioso dirigente sectorial y usuario del sistema: *“Es desinformación, es desinformación mas que todo o sea ciertos dirigentes comenzaron a deslizar información que ese trabajo tiene que ser reconocido en el futuro y eso no lo ha explicado bien Alternativa para ser sincero. Desde ahí comenzó la controversia. Alternativa cometió un grave error que no lo han sabido manejar”* (Usuario COVAAP)

47 Este es otro caso que registra la poca consideración que les suscita los COVAAP a la administración de SEDAPAL, desde una directivo que reclama igualdad de trato: *“SEDAPAL creo que siempre se ha hecho de la vista gorda ¿no?, Cuando he tenido la oportunidad de hablar con los representantes de SEDAPAL les he pedido pues que tengan un poco de respeto a nuestra población no, la gente que viven por decirte que les pone en el periódico, tal día no va a ver agua, en Magdalena, en el Rímac no, en Surco, sino que pedimos solamente un solo comunicado, que nosotros le vamos a sacar fotostática y lo vamos a repartir en la población. Pero que parta de ellos pues, que esté con el logotipo de ellos para que así no tengamos nosotros los problemas que tuvimos con el abastecimiento último de agua que no hubo 3 o 4 días por una rotura de*

justamente en la pretendida negociación con los cisterneros que los directivos de la coordinadora constataron una condición de sistema informal y el práctico desconocimiento de los términos de compromisos suscritos por SEDAPAL, a pesar que con la implementación de estos sistemas aminoran la presión social y política que su no realización estuviera generándoles.

En el evento que se reporta, también se alude a la actitud mostrada por los directivos de COVAAP, que con distintos grados de crítica hacia SEDAPAL y diferentes niveles de compromiso con el éxito del sistema, acaban emparentados en el silencio y conformidad con la autoridad. Este rasgo de cultura política en estos directivos denota la consabida propensión de los sectores populares al adecuamiento y el clientelismo con las autoridades públicas.

El impacto “baby”

Eran los trabajos de las últimas zanjas que se estaban haciendo para la instalación definitiva del SACAP, en pleno descanso para tomar algún líquido que saciara sed y cansancio, escuchamos una conversación sentados en los montículos de arena formados al borde de las zanjas. Una señora que servía de una botella de plástico descartable pero de uso intensivo, en medio de las bromas y mirando la profundidad de la zanja, se preguntó melancólica: “¿Algún día tendremos caños en nuestras casas como los demás?”. Otro señor, el mayor de todos, amparado en la autoridad que dan los años respondió: “Yo le he escuchado decir a mi vecina que ya ha dicho Toledo que para este año va a traer el agua a nuestras casas”. Un tercero, más joven y mejor hablado, tercia duro y sentencioso: “no hay que creerle a nadie, cumplamos con nuestra tarea y ya mañana veremos”.

* * *

Nuevo Pachacútec, como ya se ha señalado, es una zona que a pesar de su corto tiempo de existencia como tal ha sido objeto de una relación intensa por los dos últimos gobiernos nacionales elegidos. La abierta manipulación que le imprimió Fujimori a las expectativas de un techo propio de sus pobladores parece haberlos dejado escarmentado para endosar adhesiones y simpatías con igual confianza a otro gobernante de turno. La simbólica adopción anunciada a fines del año pasado por el presidente Toledo si bien no cayó en saco roto sí lo procesan desde la cautela y el cálculo. Esta consideración de *baby* que le ha endosado a Nuevo Pachacútec ha traído bajo el brazo nada de pan pero sí algunas promesas en demandas sensibles de sus habitantes como la titulación generalizada, un tratamiento especial que comprometa inversión pública en programas sociales y la provisión de algunos servicios básicos como el agua potable⁴⁸. “*En un año*

tubería y a SEDAPAL no le costó haber hecho un comunicado” (Técnico de agua).

⁴⁸ Este anuncio presidencial si ha rebotado favorablemente en distintos ministerios, que han empezado a mostrar interés en intervenir en la zona. Se conoce de una serie de programas y proyectos que se piensan implementar y que están en plena definición presupuestaria. Además, el

saldrá agua desde sus casas”, fue la promesa presidencial. Como se ha indicado también, existe un alto grado de descreimiento de las promesas presidenciales en general⁴⁹. No obstante, en el caso de estos sistemas intermedios incide parcialmente en las expectativas y predisposiciones de los usuarios.

Otro tema transversal a toda esta propuesta de política intermedia y alternativa es el que se plantea en la pregunta de la señora del reporte de campo. ¿Por qué no tener un servicio cómo lo tiene la gran mayoría de los viven en la gran ciudad? Esta reivindicación de igualdad es difícil de desplazar en la expectativa y subjetividad de los pobladores de Nuevo Pachacútec, como de cualquier otra zona de sus mismas características socioeconómicas y urbanas, a pesar de los argumentos de lo oneroso y poco factible de su realización⁵⁰. La subsistencia de esta aspiración no sólo suele generar controversias y desapegos con el sistema intermedio, también se hace propicio

único gobierno regional que ganó el partido de gobierno fue justamente el del Callao, jurisdicción a la cual pertenece la zona. También hay que resaltar que el gobierno central ha conformado Macro Proyecto Pachacútec, entidad pública ad hoc para articular a los ministerios y entidades públicas con capacidad de intervención en la zona y que van a tener que compaginar programas sociales y provisión de servicios básicos. SEDAPAL es una de las entidades comprendida en este organismo que recién se acaba de instalar. Todo esto hace de esta zona algo particular en tanto interés y potencial inversión pública.

⁴⁹ El descrédito presidencial se ha profundizado de manera preocupante en todos los segmentos de nuestra sociedad. Por acción o por omisión la opinión pública tiende a condenarlo. Sus desatinos lo han estigmatizado como “mentiroso”. Ello también se refleja en el comentario de un presidente de COVAAP sobre lo del *baby*: *“Es una mentira, para mi es una mentira sólo quiere ganar votos y no es así. Debe ser realista y no utilizar a la población, que vea la necesidad de la población y no decir que somos su baby”*. O en el comentario sobre realización de obras de instalación definitiva en la zona: *“El presidente Toledo en esa oportunidad dijo que había destinado ya 151 millones y que el 5 de febrero estarán comenzando los trabajos de zanjado en Pachacútec. Lo que no se sabe qué 5 de febrero, ni de que año”* (Técnico de agua).

⁵⁰ Son innumerables las menciones sobre esta sensación de servicio de segunda categoría tanto en directivos de los COVAAP como en las propias interpretaciones de los promotores de la ONG: *“Bueno, ellos lo ven de que de una o de otra manera no debería ser así y que mejor tendríamos el agua directa a la casa, para que vamos a tener de piletas, que es a la antigua, que estamos con piletas como si estuviéramos en provincias, en la parte de la sierra y eso no debe ser así”* (Técnico de agua); *“Lo de piletas lo ven peyorativo, lo ven como algo inferior”* (Promotor ONG).

para incubar cierta expectativa, tal vez sea en el único tema, sobre la promesa presidencial al respecto⁵¹.



⁵¹ Frente a la pregunta ¿En cuántos años cree que llegará el agua y desagüe a su casa?, 66.8% de jefes de familia de Nuevo Pachacútec considera posible en menos de 3 años. Expectativa bastante halagüeña, aunque no generalizable no constante, frente a las proyecciones del propio SEDAPAL.