

Estudio de caso 9

La generación de capacidades a través del control social

El caso del Sistema Distrital de Vigilancia de la calidad del Agua provista por camiones cisterna en el distrito de Villa El Salvador. (Perú, 2002 – 2003)

Carlos Alza Barco¹

Contenido del documento

- ① Introducción
- ① Incorporando el tema en la Mesa de Comunidades Saludables
- ② Capacitando a los actores
 - 2.1. Convirtiendo a las líderes ambientales en vigías
 - 2.2. Negociando con FOVIDA
 - A. Negociando los horarios de los talleres de capacitación
 - B. Negociando los cambios en la Ficha de Supervisión
 - C. Generando el “Acta de Compromiso”
- ③ Implementando el sistema de vigilancia
 - 3.1. Visitando los hogares
 - 3.2. Organizando operativos de control
- ④ Retroalimentando el sistema: proponiendo la Ordenanza Municipal
- ⑤ Conclusiones
 - 5.1. El caso como experiencia de control
 - 5.2. Análisis funcional
 - A. La función de control de gestión
 - B. La función de generación de capacidades
 - 5.3. Lecciones aprendidas
- ⑥ Bibliografía
- ⑦ Anexos

¹ Para la realización de algunas entrevistas se contó con la colaboración de la psicóloga Karina Medina y la trabajadora social Rosa Barco.

① Introducción

Mujeres cargando baldes desde un pozo hasta sus casas, niños consumiendo agua de mala calidad, pobladores agrupados en torno a un solo caño, camiones viejos repartiendo agua en zonas rurales y periurbanas, son imágenes comunes cuando se habla del problema del agua para consumo humano en los países con altas tasas de pobreza y pobreza extrema. En efecto, el problema de la falta de acceso al agua potable muestra indicadores alarmantes y la calidad del servicio no resulta menos preocupante.

Las investigaciones, informes y discursos, tanto en el espacio académico como en el político, han puesto énfasis en mostrar cifras, porcentajes y curvas de ascenso o descenso de los indicadores de acceso y calidad del agua. La evaluación basada en meros resultados nos ha llevado a la identificación del logro de metas cuantificables, número de participantes, número de conexiones lícitas y clandestinas, pero no ha logrado la comprensión de las dinámicas internas y externas de las organizaciones. Pocas veces se ha puesto en evidencia los procesos que se desarrollan en cada una de esas formas de provisión del servicio, sus fortalezas, debilidades y posibilidades.

Actualmente, hay una tendencia creciente en Latinoamérica por promover la participación de los ciudadanos en diversos espacios públicos y privados, pero pocas veces se estudian las prácticas participativas en sí mismas. El discurso de la participación de la sociedad civil en las decisiones públicas, sea en su diseño, implementación o en su evaluación, ha ido tomando mucha fuerza. Empero, quedan en el olvido preguntas sobre ¿cómo funcionan las organizaciones sociales? ¿Cómo se relacionan los actores? ¿Qué logran a través de los procesos participativos en programas sociales? ¿Qué capacidades se desarrollan y se necesitan para lograr esos resultados que solemos evaluar y estudiar?

Es así que las prácticas de gerencia pública en la provisión de los servicios públicos no son más prácticas formales, oficiales, o realizadas por servidores gubernamentales. Las prácticas de gerencia tienen en la interacción e intervención de los ciudadanos un elemento central, dando lugar a formas distintas de organización, quizá más complejas, más ricas, más desafiantes, que van redefiniendo las prácticas gerenciales públicas, haciéndolas más próximas a lo que se denomina actualmente prácticas de gerencia social.

Este trabajo estudia una experiencia de gerencia social que nos ayuda a identificar y entender una serie de procesos que permitieron a un grupo de ciudadanos “aprender” e “innovar” en una variedad de aspectos a través de un proceso participativo de control de gestión. En la experiencia bajo estudio, el sistema de control de gestión consistió en un sistema de vigilancia ciudadana de la calidad del agua provista por camiones-cisterna en uno de los distritos más populosos de Lima.

Dicha experiencia nos permite abordar el tema de la generación de capacidades como proceso continuo, inextricablemente vinculado al aprendizaje, en el que las capacidades son tanto insumos como productos de la organización. (Leonard-Barton, 1998; 3) El desarrollo de estas capacidades esenciales aparece como un elemento vital para la sostenibilidad de un programa social en el que los ciudadanos tienen un papel protagónico.

Las capacidades que se generan a través de la gerencia de un programa que implementa un sistema de control de gestión son variadas. Hay capacidades técnicas, de conocimiento especializado, que permite la realización de la función específica. Están las capacidades organizacionales, que permiten, por ejemplo, la asignación de las funciones a cada uno de los actores dentro de la organización. Y también están las capacidades ciudadanas, que tienen que ver con la apropiación de derechos, el reconocimiento de mecanismos de exigibilidad y su utilización efectiva, entre otras.

Este trabajo propone estudiar la vigilancia ciudadana como una experiencia de control social. Y, ciertamente, ya más propiamente en el esquema teórico de la gerencia pública, como la implementación de un programa de control de la gestión. Actualmente, términos como vigilancia ciudadana, responsabilización o accountability, participación, desarrollo, entre otros, rondan en el lenguaje de académicos y activistas. Nos parece importante, por ello, estudiar los procesos de generación de capacidades, especialmente allí donde la participación de los ciudadanos es indispensable para la realización de un programa.

La provisión del agua a través de camiones cisterna es precisamente eso, una experiencia de control social que en el marco de su implementación establece un programa de control de gestión. Así el programa vigila la calidad del agua que es prestada por los camiones-cisterna a cada uno de los hogares vendiéndolo a razón de balde o cilindro que llene. En Villa El Salvador, uno de los distritos más grandes de Lima, construido por migrantes sobre los arenales, no todos los ciudadanos cuentan con servicios prestados por la empresa de agua

potable de Lima - SEDAPAL. Especialmente los asentamientos humanos² se sirven a través de los camiones cisterna, sin que el Ministerio de Salud ni el organismo regulador de agua (SUNASS³) asuman una apropiada supervisión de la calidad del servicio ni del agua. La experiencia bajo estudio muestra justamente cómo una comunidad se organizó para ejercer directa y participativamente dicha supervisión.

Es hacia inicios del año 2002 que la ong FOVIDA logró incorporar en la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa), formada por la Municipalidad Distrital de VES, el Ministerio de Salud, ONGs y vecinos, la idea de crear un sistema distrital de vigilancia de la calidad del agua abastecida por camiones cisterna en los asentamientos humanos del distrito. Si bien se había tenido algunas experiencias de vigilancia ciudadana en salud ambiental en Villa El Salvador, esta vez la idea era crear un sistema distrital organizado y sostenible con la participación de la población.

En las reuniones de La Mesa, los representantes de FOVIDA insistieron en la necesidad de actuar inmediatamente sobre el tema del agua potable, contando con el apoyo inmediato de los miembros de La Mesa. Los resultados de los diagnósticos sobre la calidad del agua en VES, realizados en el 2001 y el 2002, mostraban un alto incremento de contaminación en el agua para consumo humano. Estos resultados alarmaron a los vecinos miembros de La Mesa, de modo que después de varias reuniones y discusiones entre sus miembros acordaron incorporar el Sistema Distrital de Vigilancia de la Calidad del Agua como una línea de acción del Plan de Trabajo Distrital.

Los altos niveles de participación en el distrito fueron aprovechados para darle eficiencia al sistema de vigilancia. Las líderes ambientales, mujeres de VES que habían venido trabajando como promotoras voluntarias de salud desde hacía más de 20 años, fueron convertidas en "Vigías" de la Calidad del agua. Sin embargo, la vigilancia requería el dominio de ciertas habilidades y conocimientos, por lo que hubo que realizar actividades de capacitación en los primeros meses del 2002. Así las líderes ambientales se convirtieron progresivamente en vigías de la calidad del agua. La capacitación se dio en varios niveles, con la intención de llegar a todos los actores involucrados, incluyendo a los

² En Villa El Salvador hay cinco zonas con menor consolidación urbana y, usualmente, con altas tasas de pobreza y pobreza extrema, denominados asentamientos humanos; en ellos habita el 15.8% de la población del distrito (55,370 personas). Fuente: Informe de la Mesa de Comunidades Saludables, Agosto, 2003.

³ SUNASS – Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, es el organismo regulador de los servicios de agua y saneamiento en el Perú. Es un organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y cumple funciones normativas, de supervisión, y fiscalización de las empresas de agua, y de solución de conflictos entre los usuarios y las empresas.

dueños de los camiones, choferes de camión y usuarios. Es así que en coordinación con la Municipalidad de Villa El Salvador, el Ministerio de Salud, y la empresa de agua potable SEDAPAL, se planteó una reunión con representantes de los actores involucrados en el proceso. En dicha reunión se logró la suscripción de un “Acta de Compromiso”, mediante la cual los actores involucrados se comprometían a trabajar para el mejoramiento de la calidad del agua en VES.

A mediados del 2002, una vez que las vigías habían sido capacitadas, el sistema empezó a funcionar. Las vigías se levantaban muy temprano para verificar la calidad del agua que repartían los camiones-cisterna mediante operativos de control. Las vigías detenían los camiones y verificaban la cloración del líquido elemento. También supervisaban el cuidado del agua en los hogares y su utilización mediante visitas a los hogares. En este proceso, las vigías conversaban con los vecinos, transferían información sobre el agua y la importancia de su potabilidad. Los vecinos, tanto como los camioneros, iban asumiendo en el proceso nuevos compromisos relativos al uso y a la provisión del agua y obtenían información sobre su mejor utilización.

Como resultado de este proceso, en el 2002, la contaminación del agua disminuyó de 94% (en el 2001) a 73% en los hogares. Sin embargo, las vigías habían identificado que no existía un procedimiento formal de control ni sanción a los camiones-cisterna que no cumplían con los estándares de calidad del agua. De poco servía que pararan el camión-cisterna si no había un mecanismo de exigibilidad del cumplimiento de dichos estándares. Las vigías, la ONG FOVIDA y el Ministerio de Salud, en coordinación con la representante de la Municipalidad ante la Mesa, insistieron en la aprobación de una Ordenanza Municipal, que actualizaba la reglamentación sobre la provisión de agua provista por camiones-cisterna en el distrito. Dicha ordenanza fue finalmente aprobada y publicada en diciembre del 2003.

Dada la experiencia, ¿por qué elegirla como caso de estudio? Como hemos explicado al inicio, nuestra intención es estudiar cómo se generan capacidades a través de una práctica de control social. Este caso consiste justamente en un sistema de control de la prestación de servicios a la comunidad, con altos niveles de participación ciudadana. De acuerdo a la auto-evaluación de sus resultados, se lograron mejoras en la calidad de los servicios y además, fue posible el desarrollo de capacidades técnicas, organizacionales y políticas en los ciudadanos participantes.⁴

⁴ Cfr. Informe sobre el Sistema Distrital de Vigilancia de Calidad de Agua – Villa El Salvador, Agosto, 2003.

En ese sentido, el estudio de esta experiencia nos ayudará a identificar lecciones que sirvan a los gerentes sociales interesados en promover y poner en marcha sistemas de control de gestión efectivos y con una alta participación ciudadana. Esperamos así poder extraer lecciones sobre ¿cómo aprovechar el control de gestión con participación ciudadana para generar capacidades que redunden en la mejora de la calidad en la provisión de los servicios?.

La pregunta básica que guía el presente trabajo es la siguiente:

¿Qué prácticas y procesos hacen posible la generación de capacidades mediante el control social?

De manera más detallada, las siguientes preguntas guiaron la investigación:

- ¿La oferta de participación ciudadana en el distrito de VES generaba alguna oportunidad para hacer más eficiente el sistema de vigilancia? ¿Se aprovechó dicha oportunidad?
- ¿Por qué la participación ciudadana favoreció la generación de capacidades en el sistema de vigilancia? ¿Qué tipo de capacidades fue posible crear?
- ¿La Mesa de Comunidades Saludables y la Municipalidad generaron capacidades suficientes para hacer sostenible el sistema de vigilancia? ¿La participación ciudadana le daba mayor posibilidad de sostenibilidad al sistema?

① Incorporando el tema en la Mesa de Comunidades Saludables

Corrían los días de febrero de 2002, y como todos los miércoles a las 4 pm, los miembros de la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa) empezaban a llegar a su local del Estadio Municipal del distrito para sesionar. La señora Clara Legua, Secretaria de la Mesa Directiva como responsable de la higiene, control y calidad del agua en el Área de Salud de la Municipalidad de VES, dirigía la sesión y llamaba al orden para poder empezar. En la agenda, uno de los puntos a discutir era la creación de un sistema de vigilancia distrital de la calidad del agua abastecida por camiones-cisterna en los asentamientos humanos del distrito.

Dicha propuesta había sido presentada por FOVIDA, una ONG que venía desarrollando un proyecto como resultado de un concurso convocado por CARE Perú sobre participación ciudadana y servicios básicos⁵. En efecto, a fines del 2001, FOVIDA había presentado un proyecto⁶ para crear un sistema de gestión de la calidad del agua en los camiones cisterna que proveen de agua a los asentamientos humanos, así como un sistema de vigilancia de la calidad del agua en Villa El Salvador. Una vez adjudicado el contrato, FOVIDA empezó a trabajar en su proyecto.

El equipo del proyecto reconoció como una de sus fortalezas que FOVIDA tenía una legitimidad ganada en el distrito. Como organismo no gubernamental con más de 20 años de experiencia en VES, había sido una de las instituciones fundadoras de La Mesa y había ejecutado diversos proyectos en temas de salud ambiental, especialmente vinculados a salud del niño y salud de la madre. Sin embargo, estos proyectos habían incidido más en los servicios y las prestaciones de salud, que en temas de salud ambiental,. Si bien FOVIDA había trabajado en vigilancia del agua desde 1992, fundamentalmente en labores de sensibilización, educación y levantamiento de información sobre los usos y niveles de contaminación en agua prestada por camiones-cisterna; dicha actividad había estado focalizada sólo en algunas zonas del distrito. Por ello, la propuesta que FOVIDA apuntaba a incorporar en presentaba a La Mesa apuntaba a generar un sistema

⁵ MUSA, Modelos Urbanos de Salud Ambiental de CARE Perú, con el auspicio de USAID, el Fondo de las Américas y el apoyo institucional de DIGESA.

⁶ Proyecto "Modelo de gestión para el abastecimiento de agua de consumo humano mediante camiones cisternas".

que pusiera énfasis en los asentamientos humanos⁷, pero se desarrollara a nivel de todo el distrito. Por lo tanto, era necesario canalizar la propuesta a través de alguna instancia que permitiera la coordinación entre los vecinos, las instituciones que trabajan en el distrito, y las autoridades gubernamentales. Para el equipo de FOVIDA, liderado por Ana María Acevedo, La Mesa se presentaba, sin duda, como la mejor alternativa para ello.

La Mesa había sido creada en octubre de 1997, con ocasión de la elaboración del Plan de Desarrollo Integral del Distrito, durante la gestión del Alcalde, Jaime Zea. Precisamente, había sido constituida para lograr acciones concertadas entre las organizaciones e instituciones del distrito. FOVIDA, junto a otras Ongs eran parte de ella, junto a los representantes de organizaciones e instituciones de VES, tales como el Programa del Vaso de Leche, los Comedores Populares y las Promotoras de Salud. También participaban en la Mesa algunas instituciones estatales como la Municipalidad distrital y el Ministerio de Salud. Su dinámica de trabajo era muy participativa. Los vecinos representaban a sus sectores u organizaciones sociales y participaban en igualdad de condiciones, mientras que las ongs daban la asesoría técnica, organizaban los proyectos y coordinaban las acciones que cada una realizaba, dándole dinamismo y coherencia al trabajo de la Mesa. Todas estas actividades se coordinaban directamente con el Municipio y el Ministerio de Salud.

Cuando FOVIDA presentó la propuesta a La Mesa en febrero del 2002, el tema no era absolutamente nuevo para sus miembros, aunque si era novedosa la idea de aplicarlo a nivel distrital. Por lo tanto, los argumentos esgrimidos durante las reuniones se orientaron fundamentalmente a convencer a los otros miembros de La Mesa sobre la posibilidad de hacer una vigilancia más sostenida y organizada en todo el distrito, y no solamente mediante experiencias piloto como las que se habían desarrollado en algunas zonas del distrito.

Tal como fue planteada, la idea general del Sistema de Vigilancia consistía en la realización de:

“un conjunto de acciones adoptadas por el Comité de Gestión Local en su jurisdicción, para evaluar el riesgo que representa a la salud pública la calidad del agua suministrada por el sistema de abastecimiento de agua a través de camiones-cisternas (surtidores, camiones-cisterna, hogares) y verificar el grado de

⁷ En Villa El Salvador hay nueve sectores. Además hay cinco zonas con menor consolidación urbana y con altas tasas de pobreza y pobreza extrema, denominados asentamientos humanos; en ellos habita el 15.8% de la población del distrito (55,370 personas). Fuente: Informe de la Mesa de Comunidades Saludables, Agosto, 2003; y www.munives.gob.pe/Ves_CaracDemogra.htm

cumplimiento de la normatividad sanitaria vinculada con la calidad del agua".⁸

Como era de suponer, el interés de los miembros de La Mesa no se hizo esperar. La preocupación estaba en los vecinos, y en particular en sus miembros. Los argumentos presentados por la ONG coincidían efectivamente con las preocupaciones de los pobladores del distrito, y muy especialmente con los de los miembros de la Mesa. Los problemas de enfermedades de la piel y diarreicas en los asentamientos humanos constituían una preocupación desde hacía tiempo. Es más, eran problemas concretos para varios de los vecinos miembros de la mesa que vivían justamente en los asentamientos humanos del distrito.

Los resultados de los diagnósticos sobre calidad del agua potable realizados en el 2000 y 2001 los habían puesto sobre alerta. En coordinación con la Municipalidad Distrital, las Promotoras de Salud y el Hospital de la zona, FOVIDA había desarrollado un operativo de vigilancia en fuentes de abastecimiento de agua, camiones cisterna y hogares en el mes de noviembre del año 2000, principalmente en los asentamientos humanos del distrito.⁹ De acuerdo a los resultados de dicha operación el 57% de las muestras de agua de los pozos de abastecimiento de agua presentaban contaminación con excretas humanas. Los surtidores de agua¹⁰ de la Empresa de Agua Potable para Lima –SEDAPAL- mostraron ausencia de coliformes fecales. Asimismo, el 58% de las muestras tomadas de los camiones cisterna presentó ausencia de cloro residual y presencia de coliformes fecales. Sólo 67% de los camiones contaba con certificado de desinfección vigente. Sólo 36% de los camiones monitoreados tenían autorización sanitaria vigente para venta de agua. Y sólo 41% de los choferes tenía carné de sanidad.

⁸ El Comité de Gestión de Vigilancia de la Calidad del Agua de cada asentamiento humano estaría conformado por tres Vigías de la Calidad del Agua elegidas en la Asamblea de Vigías de su asentamiento humano. Cada una asumiría la coordinación de cada una de las tres funciones del Comité, a saber, Gestión, Capacitación y Vigilancia del Comité. Fuente: FOVIDA. Presentación "Vigilando el agua que tomamos". Presentada en la reunión preparatoria de Agenda 21. Hotel Sol de Oro, febrero 2004.

⁹ En los asentamientos humanos del distrito "habita el 15.8% de población de Villa El Salvador, es decir, aproximadamente 55,370 personas, las cuales viven en situación de carencia y/o insuficiencia de servicios de abastecimiento de agua, desagüe, recolección de residuos sólidos, áreas verdes y en viviendas con poca ventilación e iluminación." Informe sobre el Sistema Distrital de Vigilancia de Calidad de Agua – Villa El Salvador, Agosto, 2003.

¹⁰ Los surtidores son conexiones de agua que la Empresa de Agua coloca en determinados puntos de la ciudad para poder abastecer de agua a los Camiones Cisterna.

Hacia el mes de noviembre del 2001, las mismas instituciones realizaron otro operativo de vigilancia y el nivel de riesgo se había elevado de 61% a 94%.¹¹ Una de los miembros de la Mesa nos comenta:

“Se hizo un diagnóstico de los sitios donde no había agua y desagüe y como también, por ejemplo, en la zona urbana, (...) Entonces se hizo un diagnóstico del cual se llegó a decir que el 94% de hogares no tenían agua y desagüe en los asentamientos humanos, se llegó a ese diagnóstico.”¹²

Los miembros de la mesa tuvieron en cuenta todas estas experiencias previas de diagnóstico y vigilancia zonal. Luego de varias discusiones aquella tarde de miércoles, La Mesa finalmente aceptó la propuesta, incorporándose el sistema de vigilancia como una de las líneas de acción en el Plan de Trabajo Distrital. Ello significaba que esta sería una intervención concertada entre la Municipalidad de Villa El Salvador, el Ministerio de Salud, las Promotoras de Salud, las CUAVES¹³, y FOVIDA.

② Capacitando a los actores

2.1. Convirtiendo a las líderes ambientales en vigías

Las reuniones de la Mesa continuaron de manera regular durante los primeros meses del año 2002. FOVIDA insistió en la idea de que la capacitación formara parte fundamental del proyecto, toda vez que este consistía precisamente en realizar acciones de control de calidad que requería conocimientos técnicos. Las promotoras de salud, que formaban parte de la Mesa, tuvieron una participación decisiva en la identificación de los puntos clave para la capacitación.

Si bien los miembros de la Mesa eran vecinos participantes en diversos proyectos y actividades en sus áreas locales, el problema de la calidad del agua tenía un contenido técnico cuyo conocimiento resultaba

¹¹ De acuerdo al Informe del Sistema Distrital de Vigilancia de Calidad de Agua – Villa El Salvador, de agosto de 2003, este incremento crítico se explicaría por el cierre del Programa Agua para Todos, financiado por Convenio entre el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Salud y Sedapal, el mismo que abastecía agua vía camiones cisterna a precio subsidiado.

¹² Entrevista No. 4

¹³ Las CUAVES son las Comunidades Urbanas Autogestionarias de Villa El Salvador. La primera fue constituida en 1973 a partir del movimiento social que invade tierras urbanas en Lima en 1971. La CUAVES urbanizan, ordenan, construyen viviendas y logran desarrollo sobre el desierto al sur de la ciudad.

indispensable para la realización de la vigilancia (tales como medición de niveles de cloración del agua, seguridad en las instalaciones, manejo de instrumentos de verificación de la calidad, entre otras) Asimismo, muchos de los choferes y los propietarios de los camiones no conocían las normas sobre calidad del agua y provisión del servicio, por lo que su cumplimiento resultaba imposible. Las promotoras de salud –hasta ese momento potenciales encargadas de la vigilancia- tampoco contaban con conocimiento ni información sobre la forma y criterios de control de la calidad del agua, ni conocían de asuntos organizacionales el funcionamiento del sistema, y mucho menos estaba presente la idea de que el agua constituía un “derecho de todos”.

Habiéndose incorporado el sistema en el Plan de Acción de La Mesa era preciso determinar el aporte de los miembros de la misma para la realización del proyecto. FOVIDA se había ofrecido a facilitar la asesoría y los recursos técnicos, así como el apoyo financiero como parte del desarrollo del proyecto financiado por CARE Perú. Los otros miembros de la Mesa también tenían que aportar en el proceso. Las discusiones no fueron fáciles. Para algunos miembros FOVIDA debía facilitar todos los elementos necesarios para la realización del proyecto, lo que incluía personal capacitado para la vigilancia. Para otros, en cambio, el gran capital de la Mesa era su recurso humano, hombres y mujeres decididos a participar en el desarrollo local.

Desde sus orígenes, Villa El Salvador había sido un distrito participativo. Construido sobre los arenales, cada nuevo asentamiento humano, hacía nacer nuevas carencias de servicios públicos locales. Los vecinos fueron creando sus propias organizaciones para lograr postas médicas, escuelas, e inclusive los servicios domiciliarios básicos, como la electricidad o los teléfonos. En lo referente al agua potable y el desagüe, durante años la gran lucha había sido la de conseguir un surtidor de agua cercano, toda vez que resultaba claro que la empresa encargada de la prestación del servicio de agua de Lima –SEDAPAL- no iba a extender sus redes hasta esas zonas. Sin embargo, quedaba aún la otra lucha, la lucha por la calidad del servicio.

En este contexto, FOVIDA había empezado a trabajar en el distrito desde 1984. A su llegada, ya existían mujeres organizadas en torno al tema de la salud, llamadas “promotoras de salud.” Las promotoras eran vecinas que realizaban una labor de sensibilización, capacitación y campañas informativas en el cuidado de la salud a sus vecinos. Habían sido capacitadas por el Ministerio de Salud y venían trabajando en el distrito en calidad de voluntarias. Las promotoras participaban en campañas de vacunación, difundían panfletos, revistas, afiches y trípticos con información sobre salud y su cuidado. En algunos casos, replicaban los eventos de capacitación entre sus vecinos, si bien

fundamentalmente esto se hacía siempre con el apoyo de las ONG. El número de promotoras fue creciendo poco a poco y la dificultad de su organización crecía también. Era difícil para el centro de salud al que se encontraban adscritas llevar un control de todas y contactarlas. Por esa razón, en 1999, la Municipalidad de Villa El Salvador y el Ministerio de Salud solicitaron que en cada sector del distrito se eligieran 2 dirigentes por sector. El proceso se inició con una convocatoria en los centros de salud al que se encontraban adscritos. Se tomó un examen que evaluaba el conocimiento de las promotoras en temas de salud ambiental y hospitalaria, y su conocimiento sobre el cuidado del agua. Como resultado de esta evaluación quedaron 21 promotoras de salud seleccionadas, representantes de diversos sectores del distrito. A estas dirigentes sectoriales se les denominó “líderes ambientales”, con la finalidad de diferenciarlas del resto de promotoras. Estas líderes tendrían funciones de control y supervisión en salud, y no sólo de promoción de la salud.

Fue precisamente con las líderes ambientales con quien FOVIDA inicia las dos experiencias de vigilancia del 2000 y 2001, que arrojaron como resultado las cifras de los alarmantes incrementos en la contaminación del agua. Esta experiencia había resultado interesante y muy positiva en términos de sensibilización de la población. El equipo de FOVIDA evaluó las posibilidades y encontró en las líderes ambientales una oportunidad de hacer sostenible el sistema. Por ello propuso a La Mesa que las líderes ambientales participaran activamente en el sistema de control por establecer.

Por su parte, los miembros de La Mesa discutieron en sus reuniones de los miércoles la necesidad de aportar en el proyecto de FOVIDA, aprovechar sus recursos humanos y asegurar la sostenibilidad del sistema. Los miembros de la Mesa estaban cansados de recibir ongs y académicos que realizaban proyectos con plazos de ejecución fijos, y que una vez culminados no era posible darles continuidad por no contar en Villa El Salvador con los recursos ni la experticia suficiente. Por otra parte, era claro que el sistema de vigilancia exigía ingresar a los hogares a verificar la calidad y el uso del agua, así como detener camiones para verificar si eran lícitos y cumplían con los requisitos de control exigidos por el MINSA y la Municipalidad. Para ello, en opinión de Susana Obispo, representante del MINSA ante la Mesa y Presidenta de la misma, era indispensable contar con sujetos capacitados y legitimados. Los miembros de la mesa coincidieron en que las líderes ambientales, y en general también las promotoras de salud, eran quienes estaban en mejor posición para desempeñar las tareas de control, pues ellas vivían en Villa El Salvador y se sentían suficientemente empoderadas como para ingresar a los hogares y/o detener el camión-cisterna.

Los intereses de FOVIDA y de la Mesa habían entrado en conjunción. Con el inicio del programa de Vigilancia de la Calidad del Agua y la incorporación del tema en la agenda de la Mesa, en febrero del 2002, las líderes ambientales fueron formalmente denominadas “Vigías de la Calidad del Agua”, con la finalidad de darles un carácter más especializado en el tema de la calidad del agua y dejar más clara su legitimidad. La Municipalidad por su parte, prestó el apoyo necesario a través de su Oficina de Promoción de la Salud, para su reconocimiento como vigías.

Las líderes ambientales, convertidas ahora en vigías, empezaron a participar de manera más decidida en el proyecto. Eran conscientes de que su participación era fundamental para el éxito del proyecto y empezaron a asistir con más frecuencia a las reuniones de la Mesa.

2.2. Negociando con FOVIDA

Una vez incorporado el tema en la agenda de La Mesa, sus miembros se sintieron parte del proyecto. Las negociaciones se intensificaron, realizándose tanto en el marco de las reuniones regulares de los miércoles, como en los talleres de capacitación y en la ejecución de las campañas.

A. Negociando los horarios de los talleres de capacitación

Varios miembros de La Mesa expusieron la necesidad de una capacitación especializada. Las vigías no podrían realizar una labor de vigilancia sin los conocimientos técnicos necesarios. Ellas eran promotoras de salud y como tal sabían su trabajo pero necesitaban mayor conocimiento sobre el cuidado de la calidad del agua y sobre las cuestiones relacionadas con las entidades e instituciones dedicadas a su control.

El representante de FOVIDA tomó nota de esta necesidad. Su propuesta iba orientada a la generación de talleres teórico-prácticos en los que se hiciera pruebas de cloración, verificación de la seguridad de los camiones- cisterna y se discutieran las consecuencias del consumo de agua insegura.

FOVIDA presentó al poco tiempo un plan de capacitación con el fin de que los ciudadanos y ciudadanas involucrados en el sistema de provisión de agua, tanto como en el programa de vigilancia de la calidad del agua, conocieran sobre los procedimientos técnicos e institucionales del servicio de agua. Consistía principalmente en tres temas:

- a) Homogenización de criterios y conceptos relacionados a la calidad del agua
- b) Organización y funciones, y
- c) Aspectos técnicos de la Vigilancia del Agua

Los miembros de La Mesa opinaron sobre la propuesta. Algunos la consideraban demasiado genérica, otros demasiado técnica. Los conflictos no se hicieron esperar. Dos argumentos fueron los centrales por parte de las vigías. En primer lugar, reconocían que la vigilancia requería altos niveles de legitimidad para poder ingresar a los hogares y detener los camiones-cisterna, lo cual hacía que la participación directa de ellas en el proceso sea importante para el éxito del plan; las vigías eran conscientes del reconocimiento social del que gozaban y su facilidad para tratar con sus vecinos y vecinas. En segundo lugar, en La Mesa existía una voluntad por darle continuidad y sostenibilidad a los proyectos que se iniciaran en el distrito, en ese sentido, la replica de los talleres en sus sectores sólo era viable si los talleres no tenían tanto contenido técnico. Estos argumentos fueron presentados en La Mesa. Largas horas de discusión sobre el tema terminaron por aprobar el Plan de Capacitación a condición de que se revisara en caso de que no funcionara. La propuesta tenía un nivel técnico intermedio, FOVIDA se comprometía a revisar las metodologías y los temas con el fin de evitar dificultades terminológicas y a incorporar cuestiones muy cotidianas en el uso del agua.

¡AGUA SEGURA PARA UNA BUENA SALUD!

Módulo de Capacitación para los Vigías y las Vigías de la calidad de agua

Índice

Introducción

Objetivos

Estructura del módulo

Tema 1 La importancia de la calidad del agua

Tema 2 Consecuencias del consumo de agua contaminada

Tema 3 Como llega el agua a nuestro hogar

Tema 4 Que deben hacer los camiones cisternas para distribuir agua segura

Tema 5 Prácticas saludables para el manejo del agua en el hogar

Tema 6 Vigilemos la calidad del agua que consume nuestra familia

Anexos

Bibliografía

Así se realizaron 3 talleres distritales y 10 talleres sectoriales de sensibilización con autoridades municipales, representantes del Ministerio de Salud, dirigentes vecinales y representantes de organizaciones sociales de base. También se hicieron 8 talleres de capacitación a representantes de organizaciones sociales e integrantes de familias en asentamientos humanos en zonas de riesgo.

Estos talleres, a decir de los participantes, fueron espacios importantes de aprendizaje técnico, en el que además se logró aprendizaje sobre formas cotidianas para cuidar la calidad del agua. Una vigía asistía y participaba en el Taller de Capacitación, al término del cual recibía su certificación y credencial con lo cual quedaba formalizada su incorporación al programa. Una vez concluidos los talleres, las vigías se comprometían con La Mesa y con FOVIDA a retornar a su sector y organizar allí sesiones con sus vecinos y vecinas, replicando la experiencia. En este proceso, las vigías realizaban visitas casa por casa e informaban a sus vecinos y vecinas sobre los contenidos aprendidos en el Taller de Capacitación. Para esta función también se les entregó unos trípticos elaborados por FOVIDA, que formaban parte de la campaña “Agua segura” iniciada paralelamente por dicha ong.

Los talleres de capacitación se realizaban 3 veces por semana. Tres días seguidos, de un lunes a miércoles, o interdiarios. FOVIDA optó por determinar los horarios y los presentó a las vigías a través de La Mesa. Las vigías, sin embargo, reaccionaron negativamente varias veces ante este hecho.

Las vigías, como el resto de vecinos en Villa El Salvador, son multifuncionales. Muchas veces no están en una sola organización sino en varias. Su necesidad por cubrir diversas carencias en diversas esferas de su vida los ha condicionado a participar en múltiples espacios. Este era uno de ellos. Las vigías tuvieron, por tanto, que coordinar horarios y presionar a las ONGS para negociar sus mejores alternativas en cuanto a fechas y horas. Una de las vigías recuerda:

“(las horas) Las determinaba FOVIDA. Si nos decían tal fecha van a ser. Pero a veces nosotras decíamos esa fecha no queremos, porque se nos cruzaba con otra actividad. Porque nosotras no sólo nos ocupamos de eso nada más, porque como promotoras tenemos diferentes actividades. Además, ellos ya saben, ya conocen, las personas que de alguna manera requieren de nuestro recurso o sea recurso humano de promotora, ellos tienen

que allanarse a lo que nosotras podamos, porque nosotros hacemos un trabajo voluntario.”¹⁴

Los profesionales de FOVIDA procedieron entonces a reestructurar los horarios. El primer profesional de FOVIDA que entró a trabajar con las vigías era un ingeniero con experiencia en el desarrollo de proyectos, especialmente en agua y saneamiento, pero sin mayor experiencia de trabajo en Villa El Salvador. Era nuevo en la Mesa y tanto a las vigías como a él mismo les tomó tiempo lograr confianza mutua. Según cuenta una de las vigías:

“él se fue ambientando a nosotras, porque siempre la persona quiere mirar de arriba hacia abajo. Luego hablamos con él, como debe ser, y él empezó a tratarnos de igual a igual. Entonces se fue mejorando el trabajo con nosotras. Eso fue, eso fue durante 3 meses...”¹⁵

A partir de estos procesos de negociación, se eligió los mejores horarios para la realización de los talleres de capacitación.

Pero en otras ocasiones las negociaciones no fueron nada sencillas. La empatía era importante para las vigías y con algunos profesionales de FOVIDA la situación se tornó más compleja. Aparentemente FOVIDA optó por ajustar esto a través de la incorporación de nuevo personal. Así, las vigías nos cuentan cómo poco tiempo después de la incorporación del ingeniero ingresó una nueva profesional con experiencia de trabajo en La Mesa. Era mujer y conocía bien la dinámica de trabajo de los pobladores del distrito. Esto generó mayor empatía con las promotoras, generando mejor relación, diálogo y facilitando las negociaciones sobre el proyecto. Una vigía señala:

“Bueno ella es más chochera (amigable), mujer, nos comprendíamos. La conocíamos de antes, habíamos hecho otras actividades. Ella también era buena con nosotras, siempre riéndose con nosotras. Luego vino otra persona.”¹⁶

B. Negociando los cambios en la Ficha de Supervisión

Basándose en la experiencia de los diagnósticos elaborados en el 2000 y 2001, FOVIDA elaboró unas Fichas de Supervisión que las vigías podrían utilizar durante la vigilancia y que permitirían recoger información directa sobre el uso del agua, formas de provisión, cuidado y almacenamiento. Esta información permitiría retroalimentar el sistema y

¹⁴ Entrevista No. 4

¹⁵ Entrevista No. 4

¹⁶ Entrevista No. 4

ubicar indicadores para realizar un seguimiento comparativo histórico de la calidad del agua.

Los primeros intentos de sistematización de la ficha evidenciaron problemas en su diseño y contenido. Al parecer los datos obtenidos no permitían realizar comparaciones claras sobre los problemas identificados, sobre las medidas adoptadas durante la vigilancia, ni sobre la variación de la calidad del agua. FOVIDA decidió, entonces, revisarlas y rediseñarlas, proponiéndole a La Mesa validarlas en las sesiones de capacitación con las líderes ambientales.

Es así que poco tiempo después llega un funcionario de FOVIDA a La Mesa con dos colaboradores más. Les planteó con aire de autoridad la aplicación de una nueva Ficha de Supervisión que había preparado el equipo coordinador del proyecto. Explicó ante La Mesa que efectivamente la Ficha de Supervisión anterior no había cumplido con algunos parámetros técnicos y que por tanto, también existía dificultad en el análisis de la información.

Las vigías reaccionaron negativamente tanto por la forma como por el fondo. Por un lado, algunas de ellas reaccionaron por la forma “autoritaria” en la que se planteaba la Ficha a La Mesa.

“. El (nuevo profesional) era muy dictador, quería hacer lo que él quería. No, no es así le dijimos nosotras. El vino con 2 personas más, vino con un grupo de personas. Vino con otra ficha, porque parece que el estudio que habían hecho en la primera ficha no llenaba las estadísticas que ellos querían.”¹⁷

Por otro lado, las vigías cuestionaban el lenguaje excesivamente técnico de la Ficha. Los vecinos y vecinas no comprendían las preguntas, o simplemente contestaban sin pleno conocimiento de lo que se les estaba preguntando. Una de ellas comenta al respecto:

“Si le preguntas a un vecino que no tiene ni educación primaria, si el agua tiene heces, lo más probable es que te diga que no, pues no entiende la pregunta. Es mejor preguntarle directamente has visto restos de ‘caquita’ en el agua? Y eso sí te responden.”¹⁸

Ante esta situación las vigías nuevamente sumaron fuerzas frente la ONG. Exigieron la revisión del contenido y la forma de la Ficha de Supervisión con el fin de hacer de ella un instrumento útil tanto para las estadísticas que FOVIDA necesitaba, como para el cumplimiento

¹⁷ Entrevista No. 4

¹⁸ Entrevista No. 7

cotidiano del control de la calidad del agua por parte de las líderes ambientales. Las vigías plantearon hacer una Ficha nueva, que pudiera ser fácilmente comprensible para los vecinos y para ellas mismas:

“Entonces, también nosotras como personas dimos nuestra opinión y decíamos que la ficha la gente no entiende (sic). Mejor hagan una ficha que la gente entienda, que podamos llegar a la gente. A la gente qué le interesa decir centilitro, mililitros, esas cosas! De frente vayamos a los hechos, acá la gente tiene tachos, cilindros, pozas, por eso tenemos que llegar a la gente con el lenguaje que ellos utilizan, porque de lo contrario no nos vamos a entender. Y a eso se llegó.”¹⁹

Las discusiones sobre las fichas y sus contenidos continuaron algunas semanas, en tanto se iba recibiendo aportes de diversos grupos, principalmente de las líderes ambientales.

C. Generando el “Acta de Compromiso”

Llegado el mes de agosto del 2002, FOVIDA, La Mesa y la Municipalidad de VES ya habían logrado una articulación eficiente de trabajo conjunto. Era necesario, sin embargo, lograr el compromiso de algunos otros actores para que la vigilancia tuviese sentido. Las vigías habían observado en experiencias anteriores que si a veces fue difícil ingresar a los hogares a vigilar el agua, era más difícil aún detener los camiones-cisterna para verificar la seguridad de sus instalaciones. Para las vigías era indispensable que la capacitación también llegara a este sector y que de alguna manera se comprometieran con la vigilancia.

Para lograrlo, La Mesa, la Municipalidad y FOVIDA organizaron una reunión especial de capacitación con los diversos actores involucrados en el proceso de provisión y vigilancia de la calidad del agua. Así asistieron representantes de la Municipalidad, del Ministerio de Salud, de Sedapal, de FOVIDA y 80 choferes de camiones-cisterna, los propietarios de los mismos. Durante la sesión FOVIDA expuso sus ideas sobre la relevancia de la calidad del agua y sus efectos en la vida y la salud de las personas. Inmediatamente se incorporó el tema de su provisión y con ello el papel que cumplían los camiones-cisterna. Se observó que la calidad del agua que venía de los camiones era de muy mala calidad. Las razones eran múltiples, pero una importante era que muchos camiones no contaban con las condiciones mínimas para garantizar que el agua no se contaminara. Muchos camiones no tenían pintado el interior con pintura antioxidante, no contaban con sistemas de

¹⁹ Entrevista No. 4

aislamiento de polvo en los grifos, o no habían obtenido el permiso de operación por no cumplir con las normas técnicas exigidas.

En la mayoría de los casos, los choferes de los camiones no eran los propietarios, por eso tenía un valor excepcional esta reunión juntando a todos. En ella cada uno manifestó sus intereses. Los camioneros expresaron su deseo de vender agua en las mayores cantidades posibles. Era la garantía para poder pagar la cuota diaria por rentar el camión. Por otro lado, los administradores de los camiones estaban interesados en que los recorridos y la organización de la prestación sea lo más eficiente con el fin de lograr dar más vueltas y cumplir con los ingresos del día. Los empresarios por su lado, veían en las exigencias técnicas trabas burocráticas y costos que de cumplirse reducirían sus ganancias.

Las vigías expresaron la necesidad de respeto por parte de los camiones cisterna para que estos se detengan ante su solicitud y permitieran una verificación de sus documentos de registro y de las condiciones del camión. La Municipalidad y FOVIDA insistieron en la importancia de mejorar la operación de los camiones cisterna y coordinar con ellos su formalización, por los efectos de la prestación de su servicio en la vida y salud de la población de la que, muchas veces, ellos son parte.

La Municipalidad ofreció entonces brindar facilidades en relación al plazo para que se formalizaran y obtuvieran todos sus permisos. Así, se les concedió un plazo de 3 meses para adecuar sus camiones-cisterna. Una vez concluido dicho plazo, los camiones no registrados, sin documentación y sin condiciones debidas para la provisión de agua serían sancionados y se les obligaría a tirar el agua en zonas de riego o parques. El Ministerio de Salud se sumó a esta propuesta y ofreció también facilidades para el trámite de la autorización sanitaria necesaria para prestar el servicio de provisión de agua, otorgando el mismo plazo. Asimismo, ambas instituciones ofrecieron generar espacios de diálogo fluido con los empresarios de los camiones a fin de atender también sus necesidades.

SEDAPAL, la empresa de agua potable de Lima, confirmó en su momento que se estaba haciendo coordinaciones con la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, para proceder a la instalación de un nuevo surtidor más cercano y en las mejores condiciones sanitarias.

Con esas condiciones, los camioneros aceptaron la propuesta, se comprometieron a regularizar su situación en el plazo otorgado y a incorporarse a la Comisión de Agua de la Mesa de Comunidades

Saludables de VES, como una forma de coordinar y sumar esfuerzos para brindar un mejor servicio y agua de buena calidad.

Como resultado, antes de finalizar el taller, todos los participantes suscribieron un “Acta de Compromiso”, en el cual se precisaban los compromisos planteados por la Municipalidad, el Ministerio de Salud, la empresa de agua potable, las vigías y los choferes y propietarios de los camiones-cisterna.

Villa El Salvador, 08 de Agosto de 2002-09-18

Nosotros los aquí presentes en el Taller “Agua Segura: Derecho de Todos... Responsabilidad de todos”, habiendo evaluado los problemas de salud que genera el consumo de agua contaminada e identificando nuestras responsabilidades, nos comprometemos a trabajar en:

1. Incorporarse a la comisión de agua de la Mesa de Comunidades Saludables de VES.
2. Implementar una propuesta de ordenamiento de los camiones cisternas.
3. Estudiar las posibilidades planteadas en el Taller, de mejora de la operación de los camiones cisternas en VES.
4. Coordinar con la DISA SUR – MINSA, Municipalidad y SEDAPAL para trabajar coordinadamente las propuestas que resultaran factibles de realizarse.
5. Establecer un vínculo de comunicación con los propietarios de los camiones cisternas.
6. Todos los camiones cisternas que deseen operar en abastecimiento de agua para consumo humano, deberán cumplir con las condiciones sanitarias, para lo cual la Municipalidad de VES y el MINSA se comprometen a brindar las facilidades correspondientes, **en un plazo máximo de 03 meses.**

Todos los asistentes estando de acuerdo con lo arriba mencionado, firmamos el presente documento siendo las 7.15 pm, del día 08 de agosto del 2002.

Municipalidad, Ministerio de Salud, propietarios de cam. Cisternas, Sedapal, comunidad y Fovida.

③ Implementando el Sistema de Vigilancia

3.1. Visitando los hogares

Una vez cumplidas las capacitaciones, acreditaciones y asumido el compromiso de trabajo por el distrito a través del Acta de Compromiso de agosto del 2002, así como de hacer algunos ajustes a las Fichas de Supervisión, llegó el momento de poner en práctica el sistema de vigilancia. En el plan de trabajo estaba previsto iniciar la vigilancia en el mes de noviembre, con lo cual debían organizarse rápidamente a fin de contar con todos los instrumentos para su realización.

En el mes de setiembre el sistema ya contaba con 35 vigías capacitadas. Ellas habían replicado los talleres a otras promotoras de salud en cada uno de los 10 sectores del distrito a los que pertenecían. Las vigías tenían ahora que determinar las zonas en que iban a realizar la vigilancia. Se dirigieron a sus asentamientos humanos y –con asesoría

de FOVIDA y de la Municipalidad- coordinaron con las promotoras de salud cuáles sectores debían vigilarse. La experiencia, sin embargo, exigía nuevas destrezas. Las promotoras de salud, como hemos dicho, habían venido desarrollando actividades de capacitación y promoción de salud. Ahora se requería ingresar a los hogares, verificar cómo usaban el agua, dónde la guardaban, dar y obtener información de los vecinos. Esto hacía necesario pensar una estrategia adecuada y diferente.

Es así que inicialmente se propuso que cada vigía supervisara a los vecinos de su propia manzana, pero La Mesa sometió la idea a debate. Las vigías tenían temor de ser rechazadas por sus vecinos más próximos, además, algunas vigías no vivían ya en asentamientos humanos. Por ello, se decidió que mejor las vigías serían asignadas para hacer vigilancia en una manzana diferente a la suya. Las vigías elaboraron, entonces, un cuadro en el que decidían qué manzanas iban a vigilar y cómo iban a desarrollar este programa. Una de las vigías comenta sobre este proceso:

“Hemos aprendido a hacer planes de trabajo, proyectos, no solamente cosas teóricas sino en ejercicio, las instituciones que vienen acá nos enseñan varias cosas (...) Eh! Qué no hemos aprendido!”²⁰

Las vigías se reunieron el segundo martes de octubre, a las 6.30 de la mañana, con la finalidad de proceder a la vigilancia en los hogares. Los coordinadores del proyecto, integrantes de FOVIDA, las llevaron hasta la zona que le había sido asignada a cada una. Las mujeres se ubicaron inmediatamente en el espacio. Su tarea incluía la visita de cinco casas por manzana. Esto porque habían tenido experiencias en las que los vecinos se pasan la voz unos a otros, y hasta se cuentan qué deben responderle a las promotoras, falseando la información y el diagnóstico. Por eso asumieron como estrategia elegir 5 casas al azar, para poder hacer las preguntas y evaluar las condiciones y prácticas sanitarias.

Las vigías empezaron a tocar las puertas de las casas, y en algunos lugares los vecinos y vecinas ya estaban esperando al camión-cisterna para recibir el agua. Respetuosamente las vigías solicitan permiso para ingresar a la casa. Muchos de ellos se interesaban por el proceso, aunque algunos mostraron alguna renuencia. En esos casos, las vigías estaban siempre dispuestas a argumentar sobre la importancia de la calidad del agua, y de cómo ellos podrían ayudarlos a mejorar esa calidad. En algunos otros casos, en los que la familia parecía mostrarse algo más renuente o dudosa respecto de la vigilancia, las vigías

²⁰ Entrevista No. 4

solicitaban algún apoyo de los funcionarios del Ministerio de Salud o de la Municipalidad, que siempre acompañaban las vigilancias. Las vigías sentían que especialmente en estos lugares donde había alguna resistencia mayor, era más importante brindar información y vigilar la calidad del agua, por ello, persuadían más con la autoridad.²¹ En algunos casos, las vigías tenían que ser muy positivas y motivadoras. El tono de voz era amigable y se debía prestar a dar confianza a la familia. Una de ellas comenta que esto era una labor que de algún modo había sido desarrollado por algunas como líderes ambientales, pero era preciso que en ese proceso otras promotoras aprendieran sobre la importancia de dicha actitud.²²

Ya dentro de la casa, iniciaban la vigilancia. Ellas trataban de seguir el protocolo que había sido aprobado con FOVIDA, y que había sido materia de la capacitación. Para realizar la vigilancia en los hogares, las vigías recibían unas cartillas que iban guiando la verificación, la medición de la calidad del agua (debían vigilar si el nivel de cloro residual es mayor a 0.5 mg./lt.) y el proceso de información que debía darse a los vecinos. Sin embargo, la vigilancia excedía notablemente estas cartillas; las realidades eran de lo más variopintas, y por tanto, las vigías tuvieron que desarrollar una serie de alternativas en el momento de la propia vigilancia, llegando incluso en algunos lugares a dar información a los vecinos sobre cómo construir sus silos y letrinas.²³

Así las vigías, de acuerdo con la guía, debían empezar preguntando los nombres y apellidos del "jefe de familia", la dirección exacta del domicilio, el número de integrantes de la familia, diferenciando los niños de los ancianos, por ser personas con mayor riesgo de enfermarse. Sin embargo, muchas veces tuvieron que empezar por conversar con ellas sobre otros temas, más cotidianos. Las vigías habían notado que las vecinas tenían que entrar en confianza, sentir que estaban conversando con una amiga, y que la información les llegaba de manera sutil en algunos momentos y en otros de manera más bien directa. Así, por ejemplo, veían a un niño con gripe, y empezaban a conversar sobre ese tema, a darle algunas recomendaciones para realizar frotaciones del pecho, algunas bebidas calientes en base a hierbas, y allí empezaban a preguntar sobre sus costumbres del uso del agua. "¿El niño toma mucho agua? ¿Le hierva el agua antes de dársela? ¿Dónde deposita el agua? Muéstreme por favor!", eran algunas de las preguntas que hacían, para pasar inmediatamente a preguntar sobre las formas de aprovisionarse de agua.

²¹ Entrevista No. 7

²² Entrevista No. 7

²³ Entrevista No. 4

Luego venían las preguntas sobre la cantidad y los costos del agua en cada compra. Poco después dirigían la conversación hacia las prácticas sanitarias, centrándose en aspectos referidos a cómo desinfectaban el agua y cómo la almacenaban (fuera o dentro del hogar), con qué frecuencia limpiaban sus recipientes de almacenamiento, con qué lo lavaban, y cómo sacaban el agua para usar.

Las vigías se dieron cuenta que conforme iban contestando las preguntas, era más fácil explicar las formas de cloración del agua y su mejor utilización. “Era una conversación con las vecinas”- afirmaba una de ellas.²⁴ También les explicaban cómo debían usar el agua, la apertura y cierre correcto de los caños y el cuidado que debían tener con el agua almacenada durante mucho tiempo.

Las condiciones sanitarias también formaban parte de la vigilancia, al preguntar sobre el material de los depósitos de almacenamiento, si estos estaban al ras del suelo, si tenían filtraciones o si tenían tubería y cañito, o tapón de limpieza. Las vigías notaron que efectivamente los cambios incorporados en la Ficha fueron de gran utilidad, y encontraron algunos otros puntos que reforzaban de acuerdo a las circunstancias.

Asimismo, las vigías explicaban a las vecinas que el agua podía tener múltiples usos antes de ser desechada. Por ejemplo, explicaban que el agua con el que se lava las verduras sirve para las letrinas. Algunos vecinos daban cuenta, sin embargo, que ni letrinas tenían. Las vigías constataron que efectivamente no había letrinas ni silos en algunos hogares, y que por tanto usaban solamente un balde al que le llaman bacín. Esto llevaba a las mujeres de la casa a tirar los desechos a la basura, o tirarlos a la calle. Las vigías, entonces, les enseñaron cómo evitar la contaminación del suelo o la calle, incluso explicando cómo podían construir silos y letrinas rápida y económicamente. Y es que durante las capacitaciones las vigías habían conocido también sobre los efectos de la fecalización del suelo por este hecho, y transmitían estos conocimientos a sus vecinos. “Esta era una buena oportunidad para transmitir a otros lo que habíamos aprendido”²⁵, dice una de ellas. Las vigías completaban la información explicando mediante ejemplos cómo esta situación podía generar enfermedades.²⁶

Finalmente, se hacían las pruebas de la calidad del agua. Las vigías tomaban muestras de agua y hacían pruebas de cloro residual con el

²⁴ Entrevista No. 7

²⁵ Entrevista No. 4

²⁶ Entrevistas No. 3, 4 y 7

comparador²⁷. Luego le explicaban a los vecinos los resultados inmediatos de la prueba de comparador, y en otros casos llevaban algunas muestras para enviarlas al laboratorio, con el apoyo del Ministerio de Salud.

Una vez realizadas las preguntas, las vigías iban llenando las Fichas de Supervisión, que tenían su base en las cartillas, y que habían sido materia de discusión y mejoramiento entre las vigías y FOVIDA. Esta información se entregaba a FOVIDA que la procesaba con un programa informático para su interpretación posterior. El análisis de esta información debía permitir evaluar el impacto de las acciones realizadas en el periodo entre muestreos y enriquecer las futuras acciones, así como diseñar acciones correctivas en los Planes de Acción futuros.²⁸

3.2. Organizando operativos de control

Una vez efectuada la vigilancia en hogares, la representante del Ministerio de Salud, insistió en la idea de que no era suficiente entrar a los hogares. Faltaba ir al origen del problema: los camiones-cisterna.

En Villa El Salvador se repartía agua con camiones-cisterna desde 1971. El distrito había sido construido sobre los arenales, y desde sus orígenes, la única forma en la que se recibía agua era a través de camiones-cisterna. Lamentablemente, el proceso de ampliación del servicio de agua potable a través de las redes de infraestructura de la empresa de agua potable de Lima y Callao – SEDAPAL- había sido siempre limitado. Por esta razón, muchos asentamientos humanos carecían aún de acceso al servicio y los camiones-cisterna seguían siendo el único medio de provisión.

Hasta antes de iniciar las vigilancias de la calidad del agua y de poner en práctica el programa, los pobladores del distrito no sabían ni les interesaba la procedencia del agua. Tampoco estaban interesados ni tenían información sobre las condiciones que el camión-cisterna debía cumplir, ni conocían cómo cuidar el agua en sus hogares.

Durante los primeros diagnósticos realizados por el Sistema de Vigilancia de la Mesa, las vigías, lideradas por el Ministerio de Salud y la Municipalidad de VES, optaron por perseguir a los camiones, tomar muestras de agua, y proceder a la comparación de contaminación, usando una pastilla de cloración que proveía el proyecto de FOVIDA.

²⁷ El comparador es un dispositivo utilizado para medir la debida cloración del agua para consumo humano, por comparación entre las diversas reacciones del agua a pastillas de fenol.

²⁸ Información extraída del tríptico informativo elaborado por FOVIDA.

El Sistema de Vigilancia optó por dos formas básicas de actuación: en un caso, esperaban que el camión entrara y empezara a distribuir el agua en los hogares, y entonces intervenían, haciendo pruebas de la cloración del agua ya distribuida y a su vez, verificando si el camión-cisterna cumplía con los requisitos legales y técnicos para distribuir el agua. En otro caso, las vigías se dirigían a los surtidores de agua y esperaban allí a los camiones que llevaban a abastecerse de agua, con el fin hacer las verificaciones pertinentes.

En febrero de 2003, La Mesa realizó el primer operativo de control. Se habían dado cita muy temprano y esta vez no se dirigirían a los hogares, sino a detener a los camiones cisterna. Cuatro eran los equipos de trabajo, distribuidos estratégicamente en los lugares de ingreso a los asentamientos humanos. Los equipos estaban conformados por personal técnico de la Red de Salud (Ministerio de Salud) de Villa El Salvador, representantes de la Fiscalía de Prevención del Delito, de la Policía Nacional del Perú, de la Policía Municipal de VES, de la empresa de agua de Lima, las vigías y el personal de la ONG FOVIDA.

En uno de los equipos estaba Clara Legua, encargada de salud de la Municipalidad de Villa El Salvador. Su equipo había optado por esperar que los camiones-cisterna empiecen a distribuir agua en los hogares para interceptarlos. Las mujeres paradas en el camino de ingreso a las calles del asentamiento humano, hicieron señas al camión. Las autoridades mostraban documentos oficiales de identificación. El chofer finalmente detenido daba los datos del vehículo y las mujeres anotaban todo en las fichas de supervisión. Luego el chofer y su ayudante recibían una explicación del sentido que tenía la vigilancia de la calidad del agua

De acuerdo con el protocolo, las vigías solicitaban información sobre el cumplimiento de los requisitos legales, especialmente si contaban con la constancia de inspección técnica que debía emitir la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. También verificaban el cumplimiento de normas técnicas, ver si estaba pintado el interior, la existencia de puntos de fuga, y oxidación del interior; cuidado de la manguera, y tapones.

El Fiscal solicitaba muestras de agua. Le pareció que el agua estaba muy turbia. En ese instante, Clara Legua, sorprendiendo al joven Fiscal y a los otros funcionarios presentes, trepó al camión –con algo de dificultad- y empezó a realizar la vigilancia del interior. Verificó que el camión estaba oxidado por dentro y mal pintado. Tomó muestras de agua y había partículas de óxido, el agua estaba ligeramente amarilla. Dirigiéndose al chofer del camión, le dijo enérgicamente:

- si usted esta semana no se va a la Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud para hacer la verificación de la calidad del agua, y obtiene un permiso en la Municipalidad, y trae los documentos de haber pasado por el Ministerio de Transporte, y pinta bien su camión, lo denuncio ante el Fiscal aquí presente,

El Fiscal sorprendido un poco más que las vigías, asintió.

- ¿Le gustaría que su familia tome esta agua?- le preguntaban las vigías a los choferes, a los ayudantes que repartían el agua y en algunas ocasiones a los propietarios del camión-cisterna, cuando estaban presentes. También le daban folletos y les explicaban los problemas diarreicos, muertes y vulneraciones a la salud que eran producto de sus omisiones. Las vigías sentían que tenían un discurso uniforme y eso les facilitaba los argumentos frente a los choferes. Además, contaban con material impreso que les había proporcionado FOVIDA.

Una vigía comenta que en alguna ocasión, uno de los choferes, tratando de explicar por qué no tenía agua suficientemente clorada, exclamó:

“- ¡Nosotros le echamos el cloro! Sino que a veces viene la gente nos dice que no quiere agua para tomar sino para regar, o para construcción, o para cualquier cosa... entonces para qué le echamos cloro pes (sic)!”²⁹

La explicación por parte de las vigías no se hacía esperar, y la entrega de información sobre las consecuencias de sus acciones tampoco.

Las vigías fueron identificando también un problema serio de costos para los camioneros. La pintura del interior del camión-cisterna se deterioraba debido al paso del tiempo, la falta de mantenimiento o a su mala calidad. En esos casos, el cloro que se vertía para la desinfección del agua dañaba más el interior del camión. El pintado y mantenimiento, sin embargo, resulta muy caro para los camioneros.

Las vigías, comprendiendo esta situación, recomendaron a los dueños de los camiones que se pusieran en contacto con alguna fábrica de pintura que les vendiera la pintura a bajos precios. Esta sugerencia nacía de su experiencia de organizarse para reducir precios en sus compras.

Las vigías llevaron estas preocupaciones a La Mesa, a la Municipalidad y a la empresa de agua, con el fin de averiguar sobre posibilidades de

²⁹ Entrevista No. 5

apoyo financiero. La empresa proveedora de agua ofreció gestionar el pedido de pintura siempre que éste se hiciera en bloque, es decir, siempre que hubiera algún tipo de organización entre los camioneros. Por otro lado, el Alcalde del distrito ofreció dar un periodo de gracia de 6 meses para obtener el permiso de operaciones gratuitamente, a condición de estas verificaciones y mejorara el servicio de distribución de agua.

Las vigías también trasladaron a la Municipalidad la preocupación que los camioneros tenían sobre la imposibilidad de asistir a las charlas que eran requisito para obtener el carné de sanidad. Estas charlas eran organizadas por las mañanas, pero los camioneros trabajaban en ese horario repartiendo el agua, por lo que su participación resultaba prácticamente imposible. La negociación permitió que la Municipalidad asumiera el compromiso de organizar las charlas por la tarde y ofreciera facilidades para la asistencia de los camioneros.³⁰

Pero no todas las vigilancias fueron fáciles. De hecho muchos de los camiones se escapaban de las vigías. Algunas veces los camiones veían que las vigías eran acompañadas por autoridades o policías, e inmediatamente cambiaban de ruta.³¹ Las vigías notaron que esto podía generar problemas a los vecinos, que dejaban de recibir agua temprano, y en otros casos, llegaban otros camiones con precios más altos. Por ello, decidieron incidir más en la vigilancia en los surtidores, puesto que era más fácil intervenir los camiones cuando cargaban agua muy temprano en la madrugada. Si encontraban irregularidades y no se mostraba ninguna acción de mejora en la provisión del agua, entonces se llenaba la Ficha y se daba parte a la Municipalidad y esta a su vez proseguía con el procedimiento respectivo para su sanción y denuncia. Entre los cuatro equipos distribuidos sólo en el primer operativo, se logró una intervención de 60 camiones-cisterna.

³⁰ Entrevista No. 5

³¹ Entrevista No. 4

4 Retroalimentando el sistema: proponiendo la Ordenanza Municipal

“Los camiones se nos van”, fue la expresión de una de las vigías en la reunión de evaluación de la vigilancia de la calidad del agua a los camiones cisterna, realizada en junio del 2003. Durante la reunión, las vigías pusieron de manifiesto las dificultades que enfrentaban al momento de realizar la vigilancia a los camiones-cisterna. En primer lugar, los camiones en lugar de detenerse ante la presencia de las vigías, simplemente se seguían de largo, o cambiaban su ruta. En segundo lugar, una de las representantes de las vigías ante La Mesa, explicó con detalle cómo en aquellos casos en los que los camiones lograban ser intervenidos y se les daba la oportunidad de formalizarse y cumplir con los estándares técnicos para la prestación del servicio, estos sin embargo no cumplían con lo acordado.

Clara Legua explica esto:

“cómo se van a poner a derecho, si no había una ordenanza, ni TUPA (texto único de procedimientos administrativos), ni nada. Por ejemplo, nosotros encontrábamos en los camiones cisterna que estaban antihigiénicos, toda la lata oxidada, no tenían el permiso de operaciones, no tenían el carné de sanidad, y encima el agua estaba sucia; entonces nosotros no podíamos decir: esa agua la botamos, porque íbamos a ser denunciados como abuso de autoridad, y eso era meterse con la Fiscalía. Claro, estábamos con la Policía Nacional, Municipales, Ministerios, Instituciones, Comunidad, pero nos sentíamos impotentes. Entonces, con FOVIDA, la Municipalidad, los Ministerios, toda la Mesa, empezamos a decir, bueno, tenemos que hacer algo, hay que sacar una ordenanza, para que si encontrábamos eso (poder) decir: ‘tú estás infringiendo la ley’. Entonces, se empezó a ver, nos reunimos y se vio qué era lo que queríamos, qué es lo que podíamos hacer...”³²

El tema se analizó en varias reuniones de La Mesa. FOVIDA coincidía también en que el problema era la ordenanza municipal. Una de las representantes de esta ONG explicó que ellos habían estado evaluando el problema de que existiendo una norma sobre vigilancia de agua, esta no contemplaba la participación de las vigías. Era necesario entonces actualizar la norma existente.

³² Entrevista No. 5

En efecto, hacia 1997 se había aprobado la Ordenanza Municipal sobre Salud y Salubridad No. 001/MVES,. Esta ordenanza, norma del más alto rango en el distrito, establecía que los propietarios o administradores de surtidores de agua para consumo humano y camiones cisterna debían inscribirse en el Registro de Surtidores de Agua en la División de Salud de la Municipalidad. Asimismo, establecía que los propietarios o administradores de camiones cisterna debían cumplir con ciertos requisitos formales y técnicos para prestar el servicio.

Adicionalmente, la ordenanza precisaba que las condiciones sanitarias de los surtidores y los camiones cisternas debían observar los requisitos contemplados en una norma del Ministerio de Salud del año 1979. Ciertamente, esta norma también incluía un régimen de aplicación de sanciones y escala de multas por infracciones a disposiciones municipales que iban desde multas de 90 soles (27 dólares aprox.) por operar sin permiso de operación hasta multas de 3,000 soles (900 dólares aprox.) y denuncia penal por atentar con la salud y la vida por distribuir agua contaminada. Sin embargo, era muy difícil su aplicación pues ni la Municipalidad ni el Ministerio de Salud contaban con sistemas de exigibilidad, control o vigilancia suficientes para proceder a realizar operativos con miras a cumplir con esta normatividad vigente. Las vigías podrían cooperar con esto, pero no tenían ninguna norma que facilite o legitime formalmente su labor.

Los representantes de la Municipalidad, por su parte, argumentaron en las reuniones que ellos no podían hacer nada más pues el denominado “principio de legalidad”, que rige la actuación de la administración estatal, no les permitía tomar acciones distintas a las que la norma establecía. Por ejemplo, ellos no podían reconocer poderes de sanción, u otorgar autoridad a las vigías de manera unilateral, pues eso requería de una norma legal. Tampoco podían efectuar acciones de control fuera de las establecidas, pues serían acusados de abuso de autoridad de inmediato.

Las vigías y los vecinos tenían la sensación de que estas normas legales no eran más que “letra muerta”. Es por ello, que una vez identificado el problema, la Mesa asume la necesidad de “ampliar o actualizar esta ordenanza, incorporando nuevas formas de regulación y control del servicio de abastecimiento de agua vía camiones-cisterna a (los) AAHH, incorporando la participación comunitaria en la vigilancia y estableciendo una articulación con el MINSA y otras instituciones vinculadas al tema.”³³ Es lo que literalmente se acordó incluir en el informe de la Mesa suscrito el mes de agosto del 2003.

³³ Extraído del Informe de actividades de La Mesa, agosto del 2003.

Los meses siguientes fueron de trabajo. FOVIDA anunció que tenía en manos un proyecto de ordenanza ya preparado y que había sido elaborado por un equipo técnico de la ONG, sin contar con mucha participación de las vigías o de la Mesa.³⁴ Decidieron, sin embargo, llevar ese proyecto de ordenanza a La Mesa, el cual se trabajó en algunas sesiones haciéndole ajustes progresivos. También se incorporó una propuesta que más bien ponía énfasis en el establecimiento de un sistema de sanciones. Esta propuesta buscaba “incorporar como mecanismo de control de camiones cisterna que abastecen agua en condiciones de riesgo, o sin cloro residual, [la escolta de] los camiones cisterna hasta una de las alamedas u otra área verde en el distrito y regar éstas con el agua que trasladan. Asimismo, sería necesario coordinar con las Municipalidades de Lurín, Villa María del Triunfo y Pachacamac para la vigilancia y control de surtidores que abastecen agua a camiones cisterna que distribuyen en VES.”³⁵

Hacia setiembre del 2003, el interés por la aprobación de la ordenanza había crecido en La Mesa de Comunidades Saludables. De acuerdo con la Mesa, una vez aprobada la Ordenanza debía procederse a “su Reglamentación en el corto plazo, definiendo mecanismos de articulación de la participación comunitaria en la vigilancia, el Ministerio de Salud y otras instituciones vinculadas al tema”.³⁶

Las discusiones en la Mesa, sin embargo, se tornaron bastante vagas y poco fructíferas. FOVIDA optó finalmente por trabajar sola el proyecto. Como expresan los propios funcionarios de FOVIDA “cada quien juega su rol, las vigías vigilaban, nosotros hacíamos las cuestiones técnicas”. Una vez que se tuvo la propuesta final, lograr la aprobación de la ordenanza no fue fácil. Las negociaciones no fueron realizadas por las vigías, ni por los miembros de La Mesa. Más bien, la negociación estuvo a cargo de los funcionarios de FOVIDA y los representantes de instituciones públicas de la Mesa de Comunidades Saludable.

Tenían que convencer a regidores y al Alcalde de incorporar este tema en la agenda gubernamental local. FOVIDA logró articular un discurso de mucha fuerza frente al Municipio, poniendo énfasis en que el proyecto venía siendo desarrollado por La Mesa, y que esta había inclusive incorporado como uno de sus cuatro ejes de trabajo la calidad del agua. Y por otro lado, su argumentación estuvo siempre vinculada a

³⁴ Tanto la entrevista a funcionarios de FOVIDA como el Informe de la Mesa de octubre del 2003, afirman: “La norma ha sido trabajada en coordinación con Asesoría Legal Municipal y la Función Salud de la Dirección de Desarrollo Humano.” Informe de la Mesa, octubre 2003).

³⁵ Extraído del Informe de actividades de La Mesa, agosto del 2003.

³⁶ *Ibidem*.

la relevancia de que las vigías eran las líderes ambientales (promotoras de salud).

“Es un proceso de trabajo compartido con la Municipalidad, de aprendizaje con la Municipalidad y también de aprendizaje nuestro (...), porque tu sabes que las ordenanzas se discuten en el Concejo de Regidores. Por lo tanto, nosotros hemos tenido que trabajar con los técnicos y con los políticos, con ambos; lo cual ha sido realmente, no uno sino miles de problemas y conflictos a lo largo de los años, pero digamos, la constancia, la persistencia y convencimiento el trabajo viene de la cabeza. Por eso que tratamos de trabajar siempre con los alcaldes, por eso tenemos convenios con los alcaldes, es trabajar con las autoridades, hasta que tengamos un consenso,... o sea la única forma de empezar la ordenanza es a través de un consenso, es ahí donde nosotros hemos ido trabajando finalmente, con cada regidor con cada director.”³⁷

Lograr convencer al Alcalde sobre la importancia del tema y del proyecto, no fue un proceso tan complejo, en cambio. El Alcalde, Jaime Zea, había sido regidor durante el periodo anterior (1999-2002). Su participación en las actividades de las promotoras de salud, la red de salud promovida por el MINSA, y la propia Mesa de Comunidades Saludables, fue constante. De hecho su participación fue decisiva para el fortalecimiento de la Mesa de Comunidades Saludables. Por ello las negociaciones con él fueron algo más sencilla.

Es así que el Consejo Municipal aprobó la Ordenanza, siendo publicada oficialmente en diciembre de 2004, y empezó a ser utilizada por las vigías en los procesos de vigilancia.

³⁷ Entrevista No. 6

⑤ Conclusiones

5.1. El Caso como Experiencia de Control

Una experiencia de control social

Como hemos visto, el caso se desarrolla en el marco de las actividades de la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa), espacio interinstitucional y plural, formado por vecinos, instituciones públicas y privadas que trabajan en dicho distrito. Si bien La Mesa tiene un carácter deliberativo y de coordinación de acciones y proyectos, representa también una forma de control sobre las entidades públicas que la conforman por parte de los ciudadanos participantes. En ese sentido, podríamos inscribir esta experiencia como una de control social, es decir, una en la que los ciudadanos se convierten en “controladores” de sus gobernantes. (CLAD, 2000)³⁸

Precisamente en este papel de controlador, buscando la responsabilización de sus autoridades, se implementó el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua como un sistema de control sobre los órganos gubernamentales como el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Villa El Salvador, la Policía, la Fiscalía, entre otras, cuyos deberes en la provisión del servicio de agua venían resultando insuficientes o inexistentes hasta el año 2002 en que se inició el proyecto. Como se desprende del caso, también se presentan otras características del control social como son la incorporación del tema en la agenda de prioridades del Municipio y de la propia Mesa, así como la incidencia política realizada hacia finales del 2003 para la aprobación de la Ordenanza Municipal.

Sin embargo, este caso presenta una característica particular, el control social no sólo se estableció sobre entidades gubernamentales, sino sobre otros ciudadanos, los usuarios del servicio, y los proveedores de agua mediante camiones-cisterna (choferes y dueños de camiones). Cabe precisar, entonces, que si bien la idea de responsabilización (*accountability*) ha sido entendida hasta ahora como una referida a la administración estatal, también es cierto que con la aparición de operadores privados en la gestión de los servicios públicos, la

³⁸ El informe del CLAD del año 2000 analiza la importancia y el papel de la *accountability*, examinando los resultados de las experiencias latinoamericanas en la implementación de cinco formas de responsabilización a través de: a) los controles procedimentales clásicos, b) el control parlamentario, c) la introducción de la lógica de los resultados en la administración pública, d) la competencia administrada, e) el control social.

responsabilización se ha ido extendiendo hacia los particulares. La esencialidad del servicio y su interés público han permitido mantener la titularidad del servicio en el Estado, de modo que los niveles de control se extienden hacia las empresas privadas que prestan el servicio. Ha ocurrido con la provisión de los servicios públicos de telefonía, electricidad y gas, y en el caso del agua, los argumentos para mantener la titularidad (y por tanto la responsabilidad sobre su prestación y/o control) en el Estado se hacen más fuertes. (Defensoría del Pueblo del Perú, 2005)

No cabe duda que la provisión de agua potable tiene efectos directos en la vida, la salud y la calidad de vida de las personas. El control de las externalidades que su prestación puede presentar es de tanta importancia que el Estado mantiene altos niveles de control sobre el mismo, especialmente si su prestación queda en manos de particulares.³⁹

Ahora bien, la provisión de agua a través de camiones cisterna no parece caber precisamente en el concepto clásico de servicio público, caracterizado por sistemas de infraestructura, altos costos hundidos y prestado en condiciones de universalidad y continuidad. Sin embargo, no se puede negar que la esencialidad de su prestación y su impacto en las personas y la realización de derechos tan básicos como la vida y la salud generan de inmediato una obligación estatal de control y una exigencia de responsabilidad social en los proveedores de agua potable. Finalmente, está de por medio la protección del derecho al agua reconocido internacionalmente.⁴⁰

Justamente estos criterios llevan a La Mesa a una participación decidida en el control de la calidad del agua, y la participación social permitió una ampliación del espacio público, logrando que las autoridades se vinculen con los ciudadanos y respondan a las aspiraciones de estos últimos más allá del mero proceso electoral o de mecanismos de control burocráticos o tradicionales.

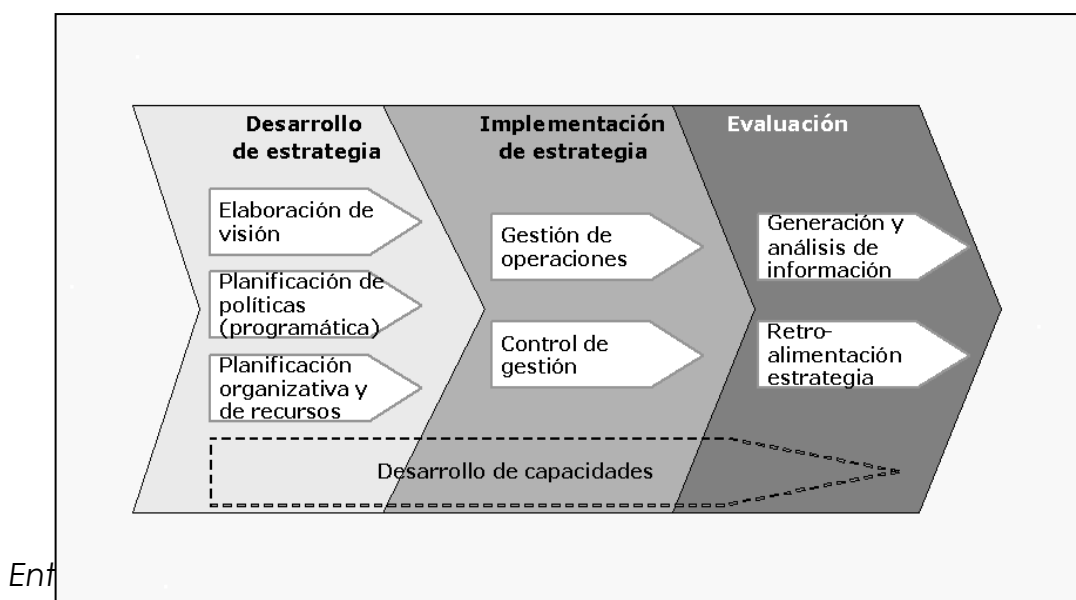
³⁹ En el Perú, la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, establece, por ejemplo, que sus principios y reglas se extienden a aquellas entidades privadas que prestan servicios públicos, haciendo clara alusión a esta línea argumentativa. Asimismo, el Defensor del Pueblo tiene la posibilidad de supervisar empresas privadas que prestan servicios públicos.

⁴⁰ La Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha reconocido que del Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y otros instrumentos internacionales se desprende la existencia de un derecho de acceso al agua potable de calidad.

Una experiencia de control de gestión

Un sistema de control nos lleva de inmediato a la idea de lo controlado. Lo controlado, en un esquema funcional de la gerencia, es la gestión operativa. De acuerdo con Barzelay y Cortazar (2004), la *gestión de operaciones* consiste en la generación y provisión de bienes o servicios, mientras que el *control de gestión*, se ejerce sobre la gestión de operaciones, para mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, "procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización." (Cortazar, 2005; 18). Ciertamente, ambas forman parte de la función de implementación de las estrategias desarrolladas en un proceso de gerencia y que serán posteriormente evaluadas. (Ver Cuadro No. 01)

Cuadro No. 01
Una visión funcional del proceso de gerencia



De acuerdo con Liu (2002; 44-59), las operaciones son un conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos para generar productos o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional. Dichos recursos pueden ser de capital, tecnológicos, materiales, de conocimiento, habilidades, entre otros, se articulan productivamente mediante la realización efectiva de rutinas. Las rutinas –a decir de Cortazar (2005; 13) - son patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos que permiten a los individuos y grupos poner reiteradas veces en movimiento una secuencia fluida de acciones, mediante la cual se espera generar los resultados deseados. Las rutinas, por tanto, se ejecutan dentro de un conjunto de reglas. En síntesis, un proceso operativo es un conjunto de rutinas, a través de las cuales los operadores realizan procesos siguiendo determinadas reglas.

En el caso en estudio, por tanto, la gestión de operaciones a controlar es la provisión de agua a través de camiones-cisterna en los asentamientos humanos del distrito de Villa El Salvador. Si bien esta gestión es una de carácter privada (las empresas de camiones-cisterna y los camiones-cisterna individualmente son gestionados por personas o empresas privadas), está de por medio la provisión del recurso hídrico para consumo humano (agua potable), la cual tiene una protección especial en vista de las consecuencias que tiene en la vida y la salud de las personas, como lo hemos mencionado. Las condiciones de su provisión requieren de una intervención estatal especial, expresada en la regulación, supervisión y fiscalización de la misma. Precisamente por la esencialidad del servicio prestado, y la relevancia social, aparece una dimensión pública en su control que deja de ser meramente procedimental, formal, para ser también una de carácter social, mediante la responsabilización ante ciudadanos y representantes.

Y ¿cuál es el programa de control de gestión establecido en este caso?

Hemos dicho que el *control de gestión* es aquel que se ejerce sobre la gestión de operaciones, para mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, “procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización.” (Cortazar, 2005; 18)

En este caso, el control de gestión es precisamente el sistema de vigilancia ciudadana realizado por La Mesa de Comunidades Saludables, en tanto se ejerce sobre las operaciones de provisión del servicio de agua a través de camiones-cisterna, y se busca cambiar el rumbo de las actividades operativas procurando que cumplan con los estándares de calidad necesarias para lograr los fines de respeto a la salud, la vida y el medio ambiente.

Por tanto, podríamos decir que en este caso se narra una experiencia de control de gestión sobre la provisión de agua realizada por camiones-cisterna, a través de un proceso de control social liderado por la Mesa de Comunidades Saludables.

5.2. Análisis funcional

El caso nos exige referirnos a dos tipos de funciones gerenciales: a) por un lado, como hemos visto, constituye un caso de control de gestión; y b) por otro, constituye un caso de generación de capacidades. En el primer caso, aplicaremos básicamente una matriz de análisis basada en el análisis funcional propuesto por Barzelay y Cortazar (2004), mientras que en el segundo estaremos aplicando un marco analítico basado en Simons (1995) y Leonard-Barton (1998).

Es preciso recordar que nuestro trabajo tenía como pregunta básica qué prácticas y procesos hacen posible la generación de capacidades mediante el control social. Si bien es cierto que un estudio de caso no puede dar respuesta plena a una pregunta teórica de este tipo, si se espera encontrar evidencia, a través de este análisis funcional, de aquellas acciones, contextos y elementos que permitirían sumar en la construcción de la respuesta.

A. La función de control de gestión

De acuerdo al análisis funcional (cuadro No. 02) este programa de control de gestión aparece a raíz del proyecto de una ONG, FOVIDA, la misma que introduce la idea en La Mesa. En este proceso de convencimiento la ONG usó dos argumentos centrales, por un lado, la necesidad de vigilar la calidad del agua toda vez que su calidad venía empeorando cada año de forma dramática; y por otro, la necesidad de que los vecinos asuman la responsabilidad de su vigilancia, dada la evidente inacción e inoperancia de las autoridades encargadas. Evidentemente, FOVIDA, como se desprende del caso, supo utilizar la evidencia obtenida de los resultados de los diagnósticos sobre calidad del agua en el 2000 y en el 2001. El aumento en la contaminación del agua de 61% a 94% de un año a otro, fue una sólida base para afianzar la idea de necesidad de implementación de un sistema de vigilancia.

Sin embargo, a estos dos argumentos centrales se sumaron dos más que hicieron más persuasiva la idea de que sería un proyecto viable, por un lado, que el sistema a crear debía ser un sistema DISTRITAL y dejar las experiencias aisladas desarrolladas por las ONGs; y por otro, que sea SOSTENIBLE, para lo cual la participación de las líderes ambientales a través de La Mesa resultaba fundamental. En el caso, todas estas ideas fueron compartidas por los diversos actores haciendo más fácil la incorporación del programa de control y el diseño de dispositivos organizativos sencillos.

En ese esquema, el diseño de esta práctica requería de la participación de la Mesa de Comunidades Saludables, toda vez que esta constituía el espacio de coordinación en temas de salud pública del distrito. Además, para poder ingresar a los hogares el Sistema requería la presencia de las líderes ambientales, mujeres participantes en promoción de salud, cuya legitimidad y respeto era innegable. En este esquema, el diseño incorpora a las líderes ambientales proponiendo su conversión en Vigías de la Calidad del Agua. La utilización de estos dispositivos ya existentes permitió mayor viabilidad del programa.

La conformación de equipos de trabajo era necesaria también para la realización de la práctica. No iban las vigías solas, sino acompañadas por representantes de diversas instituciones. La pregunta era cómo lograr la participación comprometida de estas. En este caso, una serie de eventos se estructuraron para lograr dicho compromiso. Por un lado, las reuniones en la Mesa fueron relevantes hasta incorporar como línea de trabajo la Vigilancia del Agua en el Plan de Trabajo Distrital; así como reuniones con autoridades e instituciones para realizar procesos de incidencia política. Pero además, fue necesario diseñar reuniones con todos los actores involucrados en este servicio de provisión de agua, desde los choferes de los camiones hasta los ciudadanos que reciben agua.

Finalmente, se organizaron los operativos en el 2002 y en el 2003, como eventos estructurados que daban forma a la práctica del control de gestión. En este proceso, se esperaba que la realización de operativos sea de casa en casa, con conocimientos técnicos suficientes. Es en ese sentido, que este sistema de control de gestión, desde el inicio, tuvo clara la necesidad de generar capacidades para lograr esa sostenibilidad que había sido una de las ideas orientadoras originarias.

Por otro lado, cabe precisar que la realización de los operativos como eventos estructurados se realizó sin mayores problemas. Su desarrollo fue apropiado toda vez que tenía base en la experiencia desarrollada previamente por las líderes ambientales en la relación con la población, y en la autoridad de las entidades gubernamentales que participaron en el proceso. La instalación de comités de gestión local con la intervención de ciudadanos y autoridades fue un acierto en términos de legitimidad.

Si bien en el diseño originario de la práctica no aparecía la elaboración de una ordenanza municipal, la propia práctica permitió incluirla en el diseño, toda vez que existía una deficiencia normativa. En ese sentido, hacia la mitad del proceso, las reuniones con el Alcalde y otras autoridades municipales no sólo se dirigieron a realizar incidencia política respecto al mantenimiento y reconocimiento del programa de control, sino también a la dación de una norma del más alto nivel en el ámbito local como lo es una Ordenanza Municipal, lo que finalmente se logró a finales del 2003.

Cuadro No. 02
Análisis funcional - Control de Gestión
Diseño de la práctica

DISEÑO DE LA PRÁCTICA				
	IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS	TECNICAS COGNITIVAS
CONTROL DE GESTIÓN	<p>Necesidad de vigilar la calidad del agua provista por camiones-cisterna</p> <p>Los vecinos tenemos que asumir esta responsabilidad dada la ausencia de control estatal</p>	<p>Mesa de Comunidades Saludables</p> <p>Líderes ambientales como actores estratégicos organizados por sectores</p>	<p>Reuniones de la Mesa</p> <p>Selección y capacitación de las promotoras de salud como líderes ambientales</p>	
	<p>Aprovechar las capacidades de promoción y vigilancia existentes en la comunidad</p>	<p>Equipos de trabajo con diversidad de actores (instituciones y ciudadanos)</p> <p>Comité de Gestión Local</p>	<p>Operativos de Vigilancia distrital 2002</p> <p>Operativos de Vigilancia distrital 2003</p>	<p>Ficha de Sistematización de información de FOVIDA negociada con las vigías</p>
	<p>Necesidad de darle sostenibilidad a los proyectos de vigilancia ciudadana de servicios básicos</p> <p>Necesidad de crear un sistema distrital y dejar las experiencias aisladas desarrolladas por las ONGs</p>	<p>Plan de Trabajo Distrital de la Mesa -Líneas de acción</p> <p>Ordenanza municipal (2003)</p>	<p>Reuniones con el Alcalde para incidencia política</p> <p>Reuniones con los actores (camiones-cisterna y otros) logrando su compromiso</p>	

Un elemento importante en el diseño de la práctica fue que la práctica de control constituía también una forma de recoger y sistematizar información sobre el uso y la calidad del agua. Para esto se utilizó

básicamente la Ficha de Supervisión que las propias vigías debían llenar en cada operativo. Lamentablemente no contamos con información suficiente sobre estas fichas, ni sobre los mecanismos de su procesamiento. Sin embargo, se desprende del caso que si bien su diseño fue inicialmente planteado por la ong FOVIDA, una vez utilizada tuvo que ser revisada por iniciativa de las vigías, que consideraban las Fichas muy “técnicas”, y por tanto confusas.

Cuadro No. 03
Análisis funcional - Control de Gestión
Contexto de la práctica

CONTEXTO DE LA PRÁCTICA			
	SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLITICOS
CONTROL DE GESTION	Mesa de Comunidades Saludables Vigías de la calidad del agua con gran fortaleza de negociación	Importancia del agua y saneamiento a propósito del tema de salud propuesto en el concurso de CARE	Cambio de Alcalde (antiguo regidor se vuelve Alcalde)
	Marco regulador de la provisión de agua por camiones-cisterna	Discurso participativo para la vigilancia ciudadana	

En efecto, la implementación del sistema de control de gestión estuvo marcada por un contexto participativo (Cuadro No. 03). La Mesa de Comunidades Saludables no era un mero espacio de información, sino uno de efectiva coordinación entre instituciones. La ONG Fovida enfrentó a la Mesa como un actor estratégico con un gran poder de influencia en las decisiones. El discurso participativo que guió las prácticas de La Mesa no fue en vano. Este sistema de control iba a ser realizado principalmente por ciudadanas organizadas, las líderes ambientales, convertidas en vigías. Su empoderamiento las llevó a negociar horarios, contenidos y lenguaje.

Asimismo, el cambio del alcalde no fue un problema; por el contrario, el cambio permitió una relación fluida con el alcalde que había estado involucrado desde antes -cuando era regidor- con el proceso. Esto significó una ventana de oportunidad para que la práctica pueda contar con un mayor apoyo por parte del municipio.

También tuvo particular influencia el creciente discurso participativo en el Perú en los últimos años, que le ha puesto particular énfasis a la intervención de la población en las decisiones y el diseño de las políticas

que les afectan, tanto como en el control (accountability) de las acciones gubernamentales. En este esquema, el tema del acceso, calidad y tarifas del agua potable viene siendo especialmente relevante, vinculándose a la salud, a la vida y a la dignidad humanas. Su defensa en tanto derecho humano aparece entonces como un elemento central en el imaginario de las instituciones del desarrollo más allá del mero desarrollo de la infraestructura y las utilidades públicas. Precisamente este fue el contexto en el que CARE Perú ofrece el concurso en el que FOVIDA obtiene los recursos para realizar el proyecto; la salud ambiental se vuelve entonces un elemento importante en la agenda del distrito.

Pero ¿cómo se ha cumplido esta función de control de gestión?

Este sistema ha tenido la confluencia de dos sistemas de control de gestión, por un lado, el sistema de control diagnóstico, y por otro lado, el sistema de control interactivo.

El control diagnóstico –de acuerdo con Simons- es un sistema usado para motivar, monitorear y recompensar el cumplimiento de metas específicas. De acuerdo con este autor, este sistema tiene tres rasgos que lo identifica:

- a) La existencia de estándares o metas predeterminadas contra los cuales comparar los resultados;
- b) la habilidad para medir los productos del proceso; y
- c) la habilidad para corregir las desviaciones que pudiesen detectarse en esa medición.

El Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua no buscaba tanto sancionar, sino fundamentalmente identificar aquellos puntos críticos que permitieran motivar la acción de las autoridades, así como la de los prestadores de los servicios y de los ciudadanos, con el fin de mejorar la calidad del agua provista. De acuerdo con este esquema, el sistema desarrolló la habilidad de medir los productos del proceso, comparar los resultados de la medición de la calidad del agua de un operativo a otro, y compararlos a su vez con los estándares nacionales e internacionales establecidos. Siguiendo a Simons, podríamos decir también que los operativos de vigilancia facilitaron el monitoreo de las actividades prestacionales, buscando cumplir metas específicas de calidad. Asimismo, la participación de la autoridad y las alternativas planteadas a los dueños y choferes de los camiones-cisterna para la formalización coinciden con la habilidad para corregir las desviaciones identificadas por la medición, de la que habla Simons.

Uno de los problemas presentados en el cumplimiento de este tipo de control es que los proveedores del servicio no se encontraban lo

suficientemente informados sobre los estándares con los cuales comparar la calidad del agua que proveían. Siendo empresas privadas, muchas de ellas informales, no contaban con criterios claros de calidad del producto, condiciones de provisión, cuidado de la maquinaria (camiones-cisterna) o utilización de mecanismos de prevención. En ese sentido, el Sistema de Vigilancia tuvo que reencontrar estos estándares de calidad recogiendo información establecida en las normas legales y estableciendo un sistema de información del empeoramiento y la peligrosidad de la calidad del agua, a través de la socialización de los resultados de los operativos realizados en el 2000 y 2001.

Asimismo, los incentivos que permitieran motivar los comportamientos orientándolos al logro de los fines de calidad, no estaban desarrollados previamente. Los camiones-cisterna no tenían ningún incentivo económico o moral para el cumplimiento del cuidado de la calidad del agua y su provisión. Por un lado, los camiones-cisterna estaban orientados fundamentalmente a proveer agua de manera desordenada y con el único propósito de obtener ganancias económicas provenientes del comercio del agua. Por otro lado, los consumidores no tenían información suficiente sobre los mecanismos de exigibilidad y la importancia del cuidado de la calidad del agua. Como afirma Simons, un sistema de control diagnóstico no se puede cumplir si no se tiene como base la información sobre los fines y los incentivos que puede haber para su cumplimiento. El Sistema de Vigilancia, en ese sentido, tuvo que crear incentivos fundamentalmente a través de la creación de valor público sobre la relación entre calidad del agua, salud y vida en la población servida.

Junto a este sistema de control diagnóstico se fue desarrollando también un sistema de control interactivo. Este último—de acuerdo con Simons— estimula la búsqueda y aprendizaje de nuevas estrategias que emergen en respuesta a las oportunidades y amenazas percibidas por la organización. Un sistema de control interactivo centra su atención en los patrones del cambio. (Simons, 1995; Cap.5) Así podemos observar cómo este sistema de vigilancia tuvo que innovar en los operativos ante el reconocimiento de que el control de hogares no era suficiente. La huida de los camiones-cisterna antes de entrar al asentamiento humano amenazaba el éxito de los operativos, la posibilidad de empezar a vigilar a los propios camiones fue un proceso innovador importante. Asimismo, la posibilidad de generar compromiso en los actores respecto de la formalización (cumplimiento de la regulación) a través de la propia capacitación, fue una ventana de oportunidad para el aprendizaje de estrategias que a su vez permitieron crear valor público respecto de la salud y el uso del agua. Ciertamente, este tipo de sistema de control promueve la innovación al interior de la organización. Como afirma Simons, el manejo de la tensión entre la innovación

creativa y el logro predecible de los fines es la esencia del control de gestión. (Simons, 1995; Cap. 5)

B. La función de generación de capacidades

Las capacidades son las “aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de una actividad.” (Cortazar 2005; p.22) La organización a decir de Cortazar, no sólo debe afinar o fortalecer las capacidades que posee para la implementación de la estrategia existente, sino que también debe desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias distintas.

En el esquema funcional (ver cuadro No. 01), la generación de capacidades es una función que se va desarrollando a lo largo de todo el proceso de gerencia (diseño, implementación y evaluación). En efecto, es una función transversal en la gerencia. En el control de gestión es necesaria la generación de capacidades para poder sostenerse y desarrollarse, pero a su vez, el propio proceso de implementación va generando capacidades.

En el Sistema de Vigilancia de VES, la generación de capacidades aparece claramente desde el inicio como una idea orientadora. Más aún, se identifica claramente a las líderes ambientales como portadoras de capacidades desarrolladas en el distrito. Sin embargo, se tiene claro también la necesidad de desarrollar cursos de capacitación y empoderamiento que incrementen esas capacidades sobre todo en los aspectos técnicos referidos a la vigilancia de la calidad del agua. Para ello se generan una serie de dispositivos organizativos liderado por el Equipo coordinador del Proyecto de la ONG FOVIDA, pero que encuentra en la Mesa de Comunidades Saludables una contraparte importante y con mucha fortalezas organizativas. Las líderes ambientales, por su parte, ya convertidas en vigías de la calidad del agua desarrollan capacidades organizacionales para los operativos por sectores, aprendieron a organizar planes, distribuirse por zonas, y coordinar en función de la identificación de sus propias aptitudes. Además, en el proceso mismo de implementación de los operativos, desarrollaron capacidades de negociación frente a los camiones-cisterna, y de alto empoderamiento.

FOVIDA se encargó de estructurar eventos como los talleres de capacitación, cuyo formato incluía valorar el cuidado del agua y la relevancia de su provisión en mejores condiciones. Ciertamente, la opción de incorporar a las líderes ambientales que habían estado trabajando en el distrito varios años, y que contaban con información básica sobre salud ambiental, era un elemento a tomar en cuenta. El aprovechamiento de un recurso existente e informado medianamente

permitiría minimizar los costos del aprendizaje de las nuevas funciones (control de la calidad), lo que en términos de Bardach constituiría una “práctica inteligente”. (Bardach, 2000)

Asimismo, la campaña agua segura fue un evento importante en la estructura a implementarse, toda vez que permitió la sensibilización de otros actores, de los ciudadanos usuarios y de los proveedores del servicio. En este caso, la campaña iba orientada fundamentalmente a generar no sólo información en los ciudadanos, sino a incidir en la interiorización de valores sobre el cuidado y calidad del agua. Las posibilidades de generación de valor a través de una campaña de difusión e información como esta, y de la difusión de la implementación del Sistema de Vigilancia constituían una forma idónea de sumar a la construcción del valor público sobre el cuidado del agua.

Cuadro No. 4
Análisis Funcional – Generación de Capacidades
Diseño de la práctica

DISEÑO DE LA PRACTICA			
	IDEAS ORIENTADORAS	DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS	EVENTOS ESTRUCTURADOS
GENERACION DE CAPACIDADES	Necesidad de capacitación técnica	Equipo coordinador del proyecto ONG FOVIDA	Talleres de capacitación
	Aprovechamiento de experiencia de líderes ambientales	Mesa de Comunidades Saludables	Campaña Agua Segura
	Importancia de la capacitación para darle sostenibilidad al sistema de vigilancia	Líderes ambientales convertidas en vigías de la calidad del agua Vigías de la calidad del agua organizadas por sectores	Primeros operativos en hogares 2002 Primeros operativos a camiones-cisterna 2003

Ya en la práctica misma, la generación de capacidades se vio influenciada por algunos elementos del contexto. Por un lado, la incorporación institucional de la línea de trabajo sobre vigilancia de la calidad del agua en el Plan de Trabajo de la Mesa, exigía institucionalizar también la capacitación, y hacerla sostenible.

Por otro lado, la insuficiente regulación y aplicación de la norma llevó a las vigías y a los miembros de FOVIDA a innovar a través de los

operativos a los camiones-cisterna. Asimismo, la campaña agua segura para una buena salud fue importante en términos de afianzamiento de las capacidades técnicas adquiridas por las vigías y su posible traslado a los ciudadanos.

La implementación permitió además que el empoderamiento de las vigías introdujera una idea de negociación frente al equipo coordinador en la ONG FOVIDA. Se desarrollaron capacidades de negociación importantes entre las vigías y los miembros del equipo de FOVIDA para adecuar los procedimientos al contexto, sea en el caso de la negociación de horarios en los que se realizarían las capacitaciones, como en los detalles de la Ficha de Supervisión y el lenguaje a utilizar en la misma.

Sin duda, la negociación misma fue un acontecimiento político para La Mesa, pero también un acontecimiento central que permitiría la generación de capacidades en los ciudadanos intervinientes. Su posicionamiento a través de sus poderes negociadores mediante la acción de las vigías resultó relevante. Asimismo, el acta de compromiso entre diversos actores fue una forma de establecer un pacto social a través de argumentos basados en la afectación a la calidad de vida, tanto como a la presión institucional de la posible sanción por parte de la autoridad, que formaba parte de los comités de vigilancia de cada sector para cada operativo.

La interacción directa entre los diversos actores del proceso de vigilancia es un tema radicalmente importante en la generación de capacidades en el presente caso. Un primer nivel de relaciones se estableció entre las líderes ambientales (convertidas en vigías) y los técnicos de FOVIDA. Los conocimientos aprendidos en la cotidianidad del trabajo en organizaciones de base en el distrito, les había otorgado a las mujeres una gran experiencia y conocimiento sobre las necesidades, problemas y formas de enfrentar dichos problemas con su población. Finalmente, ellas también eran vecinas de la zona. Esto las había cargado de un gran empoderamiento para poder negociar con los técnicos que venían a plantear “teóricamente” algún mecanismo o forma de trabajo. En efecto, los aprendizajes establecidos a partir del diálogo entre funcionarios de FOVIDA, los funcionarios de la Municipalidad, el Ministerio de Salud y las líderes ambientales, permitió no sólo incrementar su conocimiento, sino lograr inclusive innovaciones en el control de gestión (sistemas de control interactivo vistos anteriormente).

Un segundo nivel de relaciones se estableció entre las líderes ambientales, los funcionarios de las diversas entidades involucradas y los choferes y/o propietarios de los camiones. La socialización de

información y resultados de los primeros operativos, el compartir espacios comunes de diálogo tanto en los talleres de capacitación como en los operativos mismos, y el intercambio de pareceres entre los actores, llevó a todos ellos a desarrollar una mejor comprensión de los otros, de sus necesidades y de sus posibilidades de desarrollar soluciones. La exigencia, por ejemplo, de los choferes de los camiones-cisterna de flexibilidad en los procedimientos llevó a los funcionarios de la municipalidad y del ministerio de salud al reconocimiento de la irracionalidad de algunas medidas. El establecimiento de horarios poco apropiados para las capacitaciones, requisito indispensable para obtener las autorizaciones y licencias de provisión del servicio, por parte del municipio y del ministerio de salud, fue un tema puesto de manifiesto por los choferes. Así como la generación de una sensibilidad respecto de la importancia del recurso que estaban proveyendo y de la imperiosa necesidad de responsabilidad en la forma de su prestación, fue un elemento fundamental evidenciado a través de la suscripción del Acta de Compromiso.

Un tercer nivel de relaciones se estableció entre las líderes ambientales y los vecinos en sus casas. La generación de un protocolo (guía) de actuación para las vigías fue plenamente cuestionado una vez puesto en práctica. La interacción entre las vigías y la realización misma de los operativos de control en los hogares llevó a las vigías a darse cuenta que existían nuevos temas, nuevas estrategias, y las llevó a tomar tácticas no previstas para el cumplimiento de su función de control. Estos temas fueron revisados inclusive en la Ficha de Supervisión que pudo discutirse con los funcionarios de FOVIDA y que tuvo que rehacerse luego de las primeras experiencias.

Cuadro No. 5
Análisis Funcional – Generación de Capacidades
Contexto de la práctica

CONTEXTO DE LA PRÁCTICA			
	SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLITICOS
GENERACION DE CAPACIDADES	Incorporación institucional de la línea de trabajo sobre Vigilancia de la Calidad del Agua Insuficiente regulación y aplicación de la misma. Ordenanza	Campaña “Agua Segura para una Buena Salud” Importancia de la adecuación de los procedimientos al contexto (negociación de horarios, ficha,	Negociación de horarios entre vigías y ONG Fovida Negociación de cambios en la Ficha de Supervisión Generación del “Acto de Compromiso” entre

	Municipal de 1997	lenguaje)	diversos actores
--	-------------------	-----------	------------------

5.3. Lecciones aprendidas: ¿Cómo generar capacidades en la función de control de gestión?

- **La generación de capacidades es deseable para el éxito de un programa pues facilita su viabilidad.** El caso estudiado nos muestra evidencia de la relevancia de la generación de capacidades para la implementación de una estrategia. Especialmente en la función de control de gestión, la generación de capacidades técnicas, en tanto conocimiento especializado de las operaciones a controlar, de los resultados a obtener y de los procedimientos a vigilar, resulta fundamental para el cumplimiento de la función. Asimismo, el caso muestra evidencia de la necesidad de generación y desarrollo de capacidades organizativas para el mejor cumplimiento de las funciones de control. Así por ejemplo, la posibilidad de utilizar eficientemente los recursos y habilidades preexistentes permite que el programa se realice con mayor probabilidad de éxito.
- **Es necesario tomar atención tanto a los eventos estructurados de capacitación como a los no estructurados.** El caso también muestra evidencia de que la generación de capacidades no sólo se produce en el espacio de los eventos estructurados, como talleres de capacitación, charlas, cursos técnicos, o campañas, sino que también se van generando a través de los eventos no estructurados que forman parte del contexto de la práctica y de las relaciones que a nivel institucional se dan entre los actores. Así por ejemplo, las capacidades técnicas si bien son relevantes, son insuficientes sin el desarrollo de capacidades negociadoras como se da en el caso con las vigías, resultado de su experiencia. Asimismo, la propia práctica participativa del control social realizado sobre las operaciones permite inter-aprendizaje y construcción de conocimiento. Además, el ejercicio mismo de la función de control de gestión permite el descubrimiento o reconocimiento de nuevas formas de control, técnicas y criterios, no tomados en cuenta al momento del diseño. En otros términos, se da espacio a la innovación.
- **El control de gestión puede lograr la generación de capacidades técnicas, organizativas y ciudadanas y el desarrollo de otras**

previamente adquiridas. El control de gestión exige un nivel de capacidades técnicas sin lugar a dudas. Sin embargo, el ejercicio de la función de control de gestión en una experiencia de control social, es decir, con participación de los ciudadanos, permite generar otras capacidades como son las organizativas y las ciudadanas. El ejercicio de la vigilancia ciudadana permite encontrar espacio de construcción de ciudadanía generando valor público sobre la coherencia interna con el discurso democrático, el diálogo, las decisiones consensuadas y la responsabilidad de las acciones públicas y privadas.

- **El control de gestión puede utilizar las capacidades de la población participante para generar mayor legitimidad en el desarrollo de los programas.** Uno de los elementos que aumenta la legitimidad de los programas es la capacidad de los actores para interactuar entre ellos creando relaciones de confianza. El control de gestión si bien busca el control de las operaciones, también permite la construcción de lazos de confianza a través del reconocimiento del otro como sujeto de derecho, como ser humano y como actor de los procesos de la comunidad. Las capacidades de negociación e interacción entre todos los sujetos participantes del programa son fundamentales para la permanente adaptación del diseño, y la redefinición a través de la retroalimentación de los resultados obtenidos en el control de gestión en la revisión del diseño.
- **Establecer mecanismos de retroalimentación entre los que implementan el programa de control y los que lo diseñan con el fin de crear o desarrollar capacidades.** El caso evidencia que es posible generar nuevas capacidades o desarrollar las preexistentes y promover la innovación a través de la interacción entre los que implementan el programa y los que lo diseñan. Claramente, el caso nos da evidencia de cómo los diseños pueden carecer de proximidad, pertinencia o no lograr apropiación de los derechos en los ciudadanos. Más aún, el vínculo entre los diversos actores para discutir los objetivos, las metodologías, técnicas y criterios de control son absolutamente valiosos y le dan mayor dinamismo y legitimidad al programa.

⑥ Bibliografía

- Abbott, Andrew (2001) "What do cases do?" en Abbot, A. Time Matters. On Theory and Method. The University of Chicago Press. SAGE.
- Alza Barco, Carlos.
 - (2005b) "Proyección Social. Redefiniendo el papel de la proyección social del derecho en las políticas públicas". Dykinson: Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, España.
 - (2004) Alza Barco, Carlos y Kantuta Vallenas. "Gobernabilidad y Democracia: Políticas públicas con enfoque de derechos". Revista Derecho y Sociedad N° 23, PUCP.
 - (2003) Alza Barco, Carlos. 'Ísmos' que matan. Identificando prácticas participativas democráticas en las organizaciones juveniles. Paper GRUPAL, con el auspicio del Institute of Development Studies, Universidad de Sussex, UK.
- Barzelay, M. (2002) The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California.
- Barzelay, M. Y Cortazar, J. C.(2004) Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en Gerencia Social. Instituto interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo
- Bardach, Eugene.
 - (2000) A practical guide for policy analysis. London: Chatham House.
 - (1998) Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institutions Press, Washington D.C.
- Cortazar, J.C. (2005) Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington: INDES/BID.
- Cortazar, J.C. y Lecaros, C. (2003) La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del Presupuesto Participativo de Villa el Salvador. Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington D.C
- CLAD (2000) La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Caracas: EUDEBA, Introducción (pp. 17-73)

- Cunill, Nuria (2004) "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer." En Política y Gestión Pública. CLAD, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 43-94.
- Defensoría del Pueblo (2005) Informe Defensorial No. 94 Ciudadanos sin Agua: Análisis de un Derecho Vulnerado. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Leonard-Barton, Dorothy
(1999) "The Factory as a Learning Laboratory" En Robert L. Cross (comp.) Strategic Learning in a Knowledge Economy: Individual, Collective and Organizational Learning Process. Woburn: Israelit, ed.
(1998) Wellsprings of Knowledge. Building and sustaining the sources of innovation. Boston: Harvard Business School.
- Liu, Peggy (2002) "Can public managers learn from trends in manufacturing management?" en: Internacional Public Management Review, Vol 3, número 2, pp 44-59
- Mandell M.(1993) Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En Kliksberg, B.(comp.) Pobreza: un tema impostergable. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD
- Mintzberg, H. (1993) La estructuración de las organizaciones. Ariel Económica
- Moore, M. (1998) Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Buenos Aires.Paidós
- Naciones Unidas (2002), Observación General No. 15. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Nevis, E., Anthony DiBella y Janet Gould (1999) "Understanding Organizations as Learning Systems". En Robert L. Cross (comp.) Strategic Learning in a Knowledge Economy: Individual, Collective and Organizational Learning Process. Woburn: Israelit, ed.
- Stake, Robert. E (1995) The Art of Case Study Research. London: SAGE.
- Simons, Robert (1995) Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategical Renewal. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Yin, Robert (1994) Case Study Research. Design and Methods. London: SAGE.

Metodología del estudio

La metodología utilizada corresponde a la de estudio de casos desarrollada por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) y presentada en el Segundo Taller sobre Elaboración de Estudios de Casos de Gerencia Social, realizado en Washington DC, entre el 28 de Junio y el 09 de Julio de 2004.⁴¹

Este tipo de estudio permite al investigador identificar una experiencia particular, es decir, un caso *intrínseco*, como medio para comprender aspectos generales de la gerencia social, constituyéndose así en un caso *instrumental*. De esta manera, la experiencia del Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua en Villa El Salvador nos permite responder a inquietudes, preguntas o problemas que van más allá de la experiencia misma, aportando a la generación de conocimiento sistemático sobre el desarrollo y la operación de las prácticas de gerencia social en esta área y haciendo posible extraer lecciones sobre su aplicabilidad en contextos diversos.

Es así que el estudio parte de la formulación de una pregunta teórica para cuya respuesta el caso muestra ricas evidencias. En esta experiencia, la pregunta se refiere a **¿Qué prácticas y procesos hacen posible la generación de capacidades mediante el control social?** Para responder a ella se proponen preguntas vinculadas directamente a la práctica bajo estudio:

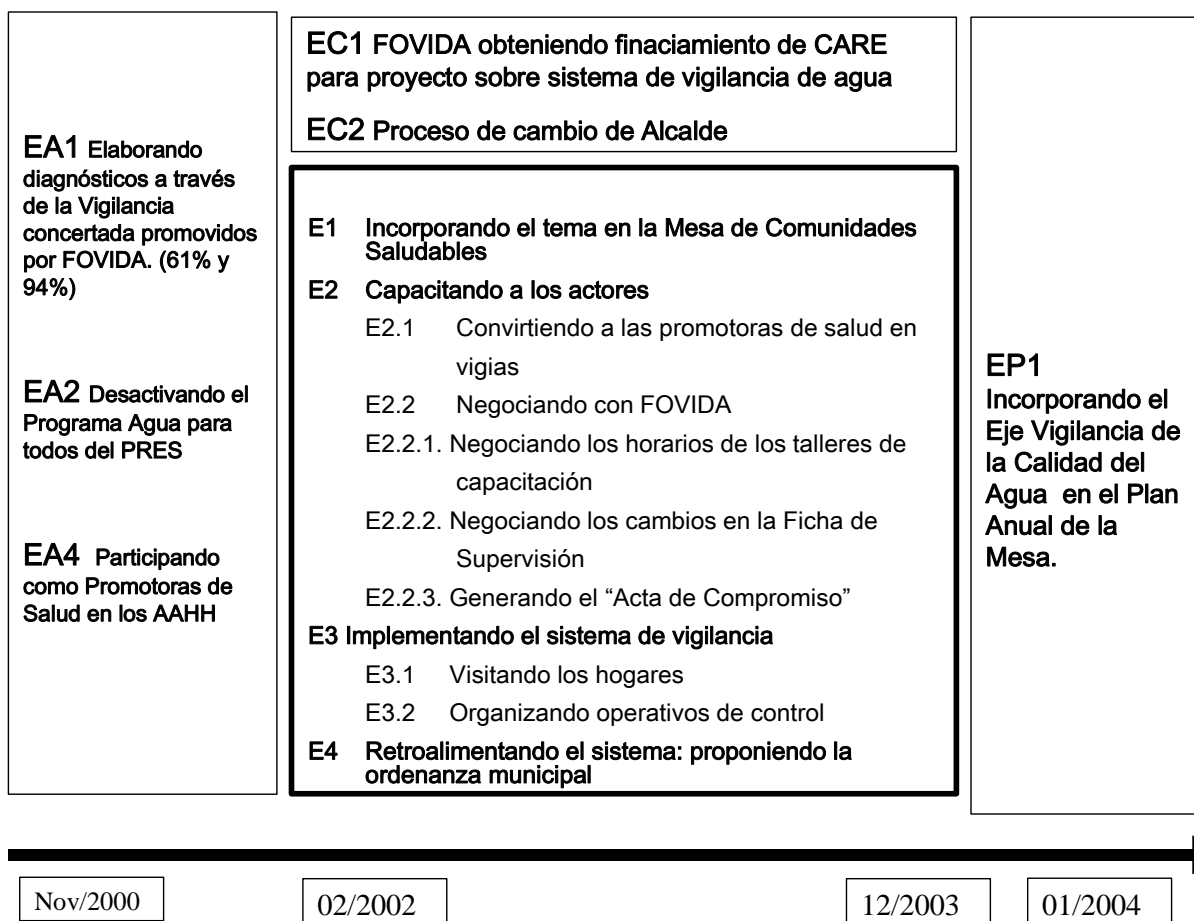
- ¿La oferta de participación ciudadana en el distrito de VES generaba alguna oportunidad para hacer más eficiente el sistema de vigilancia? ¿Se aprovechó dicha oportunidad?
- ¿Por qué la participación ciudadana favoreció la generación de capacidades en el sistema de vigilancia? ¿Qué tipo de capacidades fue posible crear?
- ¿La Mesa de Comunidades Saludables y la Municipalidad generaron capacidades suficientes para hacer sostenible el sistema de vigilancia? ¿La participación ciudadana le daba mayor posibilidad de sostenibilidad al sistema?

⁴¹ La propuesta metodológica presentada se encuentra disponible en “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social” desarrollada por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar Velarde. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC. 2004

Para organizar la evidencia que permite dar respuesta a estas preguntas se utiliza el método narrativo. Este método permite comprender el desarrollo y operación de las prácticas en gerencia social, es decir, ¿cómo se generan capacidades a través del ejercicio de una función gerencial de control de gestión en una experiencia de control social? A través de la narración se establecen conexiones entre los eventos singulares de la práctica bajo estudio, de manera tal que es empíricamente evidente cómo unos tuvieron efecto sobre otros⁴².

Para ello se propone una estructura narrativa a partir de la cual se formulan los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio y se establecen las relaciones significativas entre dichos eventos.

ESTRUCTURA NARRATIVA

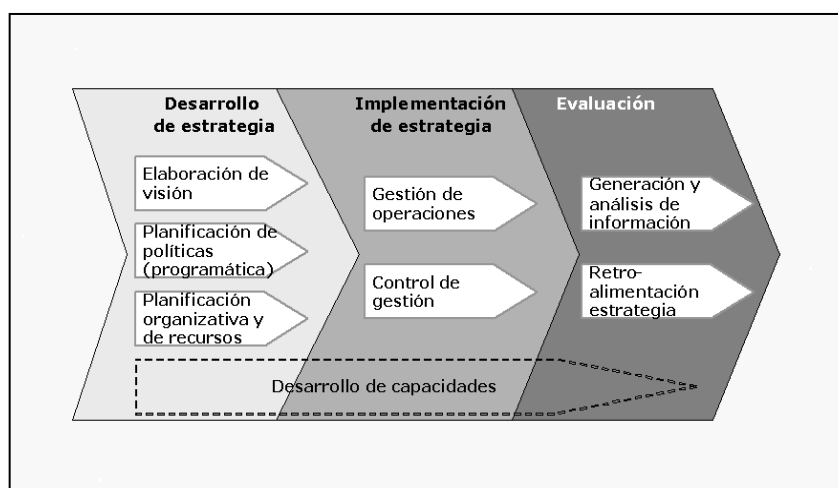


⁴² Abbott, Andrew (2001) "What do cases do?" en Abbot, A. Time Matters. On Theory and Method.

En la caja principal se presentan los distintos eventos que se relacionan directamente con la implementación del sistema de vigilancia de la calidad del agua, los que a su vez tienen algunos sub eventos que permiten mostrar de manera más fina los distintos acontecimientos que lo componen. A esta caja principal se le denomina el episodio. En la caja lateral izquierda se muestran los eventos previos que tienen incidencia en el episodio, mientras que en la superior aparecen dos eventos contemporáneos que forman parte del contexto en que la experiencia se desarrolla. Por último, en la caja exterior derecha se presenta un evento posterior derivado de la práctica estudiada.

Esta propuesta metodológica toma en cuenta fundamentalmente el discurso de los actores, los hechos y sucesos no formalizados, para lo cual se utilizó la entrevista como instrumento de recolección y generación de información. En el presente caso se realizó 11 entrevistas semiestructuradas: a la Presidenta de la Mesa de Comunidades Saludables en funciones durante el período de estudio (2), a la Representante de la Municipalidad de Villa El Salvador ante la Mesa de Comunidades Saludables (1), a las Vigías de la Calidad del Agua (5), a los representantes de la ONG encargada del Proyecto (1), a miembros de la Mesa de Comunidades Saludables involucrados en el Sistema de Vigilancia (2). Se revisó distintos materiales impresos, así como informes y documentos facilitados por la Mesa de Comunidades Saludables, la Municipalidad de Villa El Salvador, el Ministerio de Salud, y la ONG Fovida. La información fue codificada utilizando la estructura narrativa antes presentada.

El análisis de la evidencia utiliza el modelo de análisis funcional desarrollado por Barzelay. Este modelo propone identificar las prácticas gerenciales en consideración a la función que tales prácticas desempeñan como parte del proceso gerencial. Barzelay y Cortázar (2004) proponen la siguiente tipología de funciones gerenciales que es la considerada en este estudio:



Nuestra experiencia hace referencia principalmente a la función de Implementación, y dentro de ella a las funciones de Generación de Capacidades y Control de Gestión. Nuestro análisis busca entonces explicar cómo se generan capacidades a través del ejercicio de la función de control de gestión, en un caso de control social. Para ello se revisa tanto el diseño de la práctica como el contexto de la misma, presentados en las tablas de análisis contenidas en las conclusiones.

----- & -----