

**ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRACTICAS DE  
GERENCIA SOCIAL**

**La Generación de Capacidades a Través del Control Social**

**El caso del Sistema Distrital de Vigilancia de la Calidad del Agua  
en el Distrito de Villa El Salvador  
(Perú 2002 – 2003)**

**Estudio de Caso No. 9**

**Carlos Alza Barco**

**Banco Interamericano de Desarrollo  
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)**

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Alza Barco, Carlos.

La generación de capacidades a través del control social : el caso del Sistema Distrital de Vigilancia de la Calidad del Agua en el Distrito de Villa El Salvador (Perú 2002-2003) / Carlos Alza Barco.

p. cm. (Estudios de casos sobre buenas prácticas de gerencia social ; 9)  
Includes bibliographical references.

1. Water quality management—Peru—Citizen participation. 2. Water quality--Peru. I. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

628.16 A59--dc22  
TD365 A59 2006

©2006

La serie “Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social” tiene como propósito ofrecer al lector la oportunidad de conocer y analizar diversas experiencias latinoamericanas relevantes por su alcance y sus logros, así como por las claves que contienen sobre la forma de enfrentar con éxito los distintos retos de la gerencia social.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o de sus países miembros.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Stop B200  
Correo Electrónico: [indes@iadb.org](mailto:indes@iadb.org)  
Fax: 202-623-2008  
Web Site: [www.indes.org](http://www.indes.org)

# **ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRACTICAS DE GERENCIA SOCIAL**

## **La Generación de Capacidades a Través del Control Social**

**El caso del Sistema Distrital de Vigilancia de la Calidad del Agua en el Distrito de Villa El Salvador  
(Perú 2002 – 2003)**

**Estudio de Caso No. 9**

**Carlos Alza Barco<sup>1</sup>**

**Washington, D.C.  
Julio de 2006**

---

<sup>1</sup> Master en Regulación (Gobierno y Ley) graduado de The London School of Economics and Political Science. Estudió leyes en la Pontificia Universidad Católica del Perú y ha realizado estudios e investigación en las Universidades de Harvard y Sevilla. Fundador del Grupo de Trabajo para la Participación – GRUPAL. Actualmente es profesor de pre y post grado y Defensor del Pueblo Adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente de Perú. [calzab@defensoria.gob.pe](mailto:calzab@defensoria.gob.pe) /



## CONTENIDO

<b>Presentación</b>	<b>iii</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>iv</b>
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>Incorporando el tema en la Mesa de Comunidades Saludables</b>	<b>5</b>
<b>Capacitando a los actores</b>	<b>8</b>
<i>Convirtiendo a las líderes ambientales en vigías</i>	<b>8</b>
<i>Negociando con Fovida</i>	<b>10</b>
<b>Implementando el sistema de vigilancia</b>	<b>16</b>
<i>Visitando los hogares</i>	<b>16</b>
<i>Organizando operativos de control</i>	<b>19</b>
<b>Retroalimentando el sistema: proponiendo la Ordenanza Municipal</b>	<b>21</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>25</b>
<i>El caso como experiencia de control</i>	<b>25</b>
<i>Análisis funcional</i>	<b>28</b>
<b>Lecciones aprendidas: prácticas y procesos en la generación de capacidades a través del control de gestión</b>	<b>36</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>38</b>
<b>Anexo</b>	<b>40</b>



## Presentación

Mediante la publicación de la serie *Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) desea contribuir a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales de la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales.

La escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan en la región, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región. Esta serie de estudios pretende contribuir a la superación de estos escollos, ofreciendo un conjunto de investigaciones que permitirán a los gerentes sociales comprender mejor los procesos gerenciales en que están involucrados y extraer aprendizajes aplicables a su labor.

El primer número de la serie, titulado “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, propone un marco metodológico y analítico para el estudio de las prácticas en gerencia social. Dicho marco se basa en la propuesta teórico metodológica que durante los últimos años ha desarrollado el profesor Barzelay en la London School of Economics and Political Science. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

Los siguientes números de la serie consisten en estudios de caso sobre experiencias relevantes de gerencia social en la región. Todos ellos incluyen una sección narrativa, en la que el lector hallará evidencia suficiente para comprender la experiencia en cuestión. Incluyen también una sección analítica, en la que se profundiza en la comprensión de los prácticas gerenciales puestas en juego en la experiencia bajo estudio. Finalmente, los autores identifican un conjunto de lecciones, útiles para el trabajo de los gerentes sociales de la región.

Todos los estudios publicados en esta serie son resultado de los *Talleres de elaboración de estudio de casos sobre gerencia social* que periódicamente ofrece el INDES. Los autores son así egresados de los Talleres que, con la ayuda del plantel docente del INDES, han aplicado el enfoque teórico metodológico al que hemos hecho referencia anteriormente al estudio de una experiencia de gerencia social. Mediante los Talleres el INDES promueve que los expertos e investigadores en gerencia social de la región estudien el proceso gerencial, ofreciéndoles una metodología adecuada para ello, un espacio de formación práctica y asesoría docente para la realización efectiva de los estudios de caso.

Esperamos que los estudios que componen esta serie sean de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales de la región como para los investigadores y docentes interesados en la materia.

Nohra Rey de Marulanda  
Directora del INDES





## **Resumen Ejecutivo**

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” a través de un proceso participativo de control de gestión. En el caso bajo estudio, el programa de control de gestión es un sistema en el que la ciudadanía vigila la calidad del agua provista por camiones cisterna en uno de los distritos más populosos de Lima.

La experiencia nos permite abordar el tema de la generación de capacidades como un proceso continuo, inextricablemente vinculado al aprendizaje, en el que las capacidades son tanto insumos como productos de la organización. 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.

La provisión del agua en camiones cisterna da lugar a una experiencia de control social que en el marco de su implementación establece un programa de control de gestión. Así, se vigila la calidad del agua que proveen los camiones cisterna a cada uno de los hogares, vendiéndola por balde o cilindro llenado.

Nuestra intención es estudiar cómo se generan capacidades a través de una práctica de control social y este caso consiste precisamente en un sistema de control de la prestación de servicios a la comunidad, con altos niveles de participación ciudadana. De acuerdo con la auto-evaluación de sus resultados, el sistema logró mejorar la calidad de los servicios y además posibilitó el desarrollo de capacidades técnicas, organizacionales y ciudadanas en los participantes.

En ese sentido, el estudio de la experiencia concluye identificando lecciones que pueden servir a gerentes sociales interesados en promover y poner en marcha sistemas de control de gestión efectivos y con una alta participación ciudadana. Esperamos que las lecciones permitan aprovechar el control de gestión con participación ciudadana para generar capacidades que redunden en la mejora de la calidad en la prestación de los servicios.



## Introducción

Mujeres cargando baldes desde un pozo hasta sus casas, niños consumiendo agua de mala calidad, pobladores agrupados en torno a un sólo caño, camiones viejos repartiendo agua en zonas rurales y peri-urbanas: estas 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 presenta indicadores alarmantes y la calidad del servicio no es menos preocupante.

Las investigaciones, informes y discursos, tanto en el espacio académico como en el político, se han dedicado a mostrar cifras, porcentajes y curvas de ascenso o descenso de los indicadores del acceso y de la 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 explicar las dinámicas internas y externas de las organizaciones. Pocas veces se han estudiado los procesos que se desarrollan en cada una de esas formas de entrega del servicio, sus fortalezas, debilidades y posibilidades.

Actualmente, hay una tendencia creciente en América Latina, cual es la de 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, en su implementación o en su evaluación, ha ido tomando mucha fuerza. Empero, quedan en el olvido preguntas como éstas: ¿Cómo funcionan las organizaciones sociales? ¿Cómo se relacionan en ellas los actores? ¿Qué logran a través de los procesos de participación en programas sociales? ¿Qué capacidades se desarrollan y se necesitan para lograr esos resultados que solemos evaluar y estudiar?

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

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

Esta experiencia nos permite abordar el tema de la generación de capacidades como un proceso continuo, inextricablemente vinculado al aprendizaje, en el que las capacidades son tanto insumos como productos de la organización (Leonard-Barton, 1998). 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 permiten la realización de la función específica. Están las capacidades organizacionales que permiten, por ejemplo, asignar 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 en el esquema teórico de la gerencia pública propiamente dicha, como la implementación de un programa de control de la gestión. Actualmente, términos como vigilancia ciudadana, responsabilización o *accountability*, participación, desarrollo, entre otros, están presentes en el lenguaje de académicos y activistas sin evidencia sobre cómo se realizan (prácticas), ni sobre sus impactos en los actores (capacidades). 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 de agua a través de camiones cisterna da lugar a una experiencia de control social que en el marco de su implementación establece un programa de control de gestión. Así, se vigila la calidad del agua que proveen los camiones cisterna a cada uno de los hogares, vendiéndola por balde o cilindro llenado.

En Villa El Salvador, uno de los distritos más grandes de Lima, construido por inmigrantes de la sierra sobre los arenales, no todos los habitantes cuentan con servicios prestados por la empresa de agua potable de Lima – Sedapal . Los asentamientos humanos<sup>2</sup> se sirven especialmente a través de camiones cisterna y ni el Ministerio de Salud ni el organismo regulador de los servicios de saneamiento (SUNASS<sup>3</sup>) estaban efectuando una supervisión apropiada de la calidad tanto del servicio como del agua. La experiencia bajo estudio muestra justamente cómo una comunidad se organizó para ejercer dicha supervisión directa y participativamente.

A inicios del año 2002, la ONG Fomento de la Vida (en adelante Fovida) logró incorporar a la Mesa de Comunidades Saludables de Villa El Salvador (La Mesa), formada por la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, el Ministerio de Salud, ONGs y vecinos, la idea de crear un sistema distrital de vigilancia de la calidad del agua suministrada por camiones cisterna a los asentamientos humanos del distrito. Si bien se habían 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.

---

<sup>2</sup> En Villa El Salvador hay cinco zonas con menor consolidación urbana, algunas de ellas con altas tasas de pobreza y pobreza extrema, denominados asentamientos humanos. En ellos habita el 15.8 por ciento de la población del distrito (55,370 personas). Fuente: Informe de la Mesa de Comunidades Saludables, Agosto 2003.

<sup>3</sup> SUNASS – Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, es el organismo regulador de los servicios de agua y saneamiento en el Perú. Es un organismo público 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.

En las reuniones de La Mesa, los representantes de Fovida insistieron en la necesidad de actuar inmediatamente con respecto al tema del agua potable y recibieron de inmediato el apoyo inmediato de los miembros de La Mesa. Los diagnósticos de la calidad del agua en Villa El Salvador obtenidos en 2001 y 2002 indicaron 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 al Plan de Trabajo Distrital como una línea de acción.

Los altos niveles de participación que caracterizaban al distrito fueron aprovechados para darle eficiencia al sistema de vigilancia. Las líderes ambientales, mujeres de Villa El Salvador que habían trabajado 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 año 2002. La capacitación se dio en varios niveles con el fin de llegar a todos los actores involucrados, incluyendo a los dueños y conductores de los camiones y a los usuarios. En coordinación con la Municipalidad de Villa El Salvador, el Ministerio de Salud y la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – 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 Villa El Salvador.

A mediados de 2002, cuando las vigías ya estaban 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. Detenían los camiones y verificaban la cloración del líquido elemento. También supervisaban el cuidado del agua y su utilización en los hogares mediante visitas a los mismos. En este proceso, las vigías conversaban con los vecinos, difundían 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, la contaminación del agua de los hogares disminuyó de 94 por ciento en el 2001 a 73 por ciento en el 2002. Sin embargo, las vigías encontraron que no existía un procedimiento formal de control ni sanción para 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 para exigir el cumplimiento de dichos estándares. Las vigías, 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 por camiones cisterna en el distrito. Dicha ordenanza fue aprobada y publicada en diciembre de 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 y 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 con la auto-evaluación de sus resultados, el sistema logró mejorar la calidad de los servicios y además posibilitó el desarrollo de capacidades técnicas, organizacionales y ciudadanas entre los participantes.<sup>4</sup>

Por lo tanto, el estudio de esta experiencia nos ayudará a identificar lecciones que servirán a los gerentes sociales interesados en promover y poner en marcha sistemas de control de gestión efectivos y con una alta participación ciudadana. Esperamos 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 Villa El Salvador 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?

En el diseño y desarrollo de la investigación han sido importantes los comentarios y la asesoría de Juan Carlos Cortazar desde el INDES, así como la colaboración de la psicóloga Karina Medina y de la trabajadora social Rosa Barco en la realización de algunas entrevistas durante el trabajo de campo.

---

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

## **Incorporando el tema en la Mesa de Comunidades Saludables**

Corría el mes de febrero de 2002, y como todos los miércoles a las 4 p.m., 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, dirigía la sesión en calidad de responsable de la higiene, control y calidad del agua en el área de salud de la Municipalidad de Villa El Salvador y llamaba al orden para poder empezar. Uno de los puntos a discutir en la agenda era la creación de un sistema de vigilancia distrital de la calidad del agua abastecida por camiones cisterna en los asentamientos humanos del distrito.

La propuesta de incluir en la agenda la creación de un sistema de vigilancia distrital había sido presentada por Fovida, la misma ONG que desarrollaba el proyecto “Modelo de gestión para el abastecimiento de agua de consumo humano mediante camiones cisterna”. Fovida presentó este proyecto en 2001 en el concurso “Modelos Urbanos de Salud Ambiental” junto con un sistema de vigilancia de la calidad del agua en el mismo Villa El Salvador<sup>5</sup> y comenzó a desarrollarlo una vez le fue adjudicado el contrato.

El equipo del proyecto de Fovida sabía que su fortaleza estaba en que este organismo no gubernamental tenía una legitimidad ganada en el distrito. Con más de 20 años de experiencia en Villa El Salvador, Fovida era una de las instituciones fundadoras de La Mesa y había ejecutado diversos proyectos en temas de salud ambiental, especialmente vinculados a la salud de los niños y las madres. Sin embargo, estos proyectos habían incidido más en los servicios y las prestaciones de salud (hospitales, emergencias, postas médicas), que en temas de salud ambiental (agua, alcantarillado, manejo de espacios verdes, entre otros).

Si bien Fovida había trabajado en la vigilancia del agua desde 1992, fundamentalmente en labores de sensibilización, educación y levantamiento de información sobre los usos y niveles de contaminación del agua suministrada por camiones cisterna, esta actividad había focalizado sólo algunas zonas del distrito. Por ello, la propuesta que Fovida buscaba incorporar en La Mesa apuntaba a generar un programa que hiciera énfasis en los asentamientos humanos<sup>6</sup>, pero que 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 de Comunidades Saludables se presentaba, sin duda, como la mejor alternativa.

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. Había sido constituida precisamente para lograr acciones concertadas entre las organizaciones e instituciones del distrito. Fovida, otras ONGs y representantes de organizaciones e instituciones de Villa El Salvador tales como el Programa del Vaso de Leche, los

---

<sup>5</sup> Concurso convocado por CARE Perú, con el auspicio de USAID, el Fondo de las Américas y el apoyo institucional de la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA del Ministerio de Salud.

<sup>6</sup> El distrito de Villa El Salvador se divide territorialmente en 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 por ciento 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](http://www.munives.gob.pe/Ves_CaracDemogra.htm)

Comedores Populares y las Promotoras de Salud, eran parte de la Mesa. También participaban en ella 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 prestaban 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 de 2002, el tema no era nada nuevo para sus miembros, aunque sí 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 efectuar 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 mismo.

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 para 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 cumplimiento de la normatividad sanitaria vinculada con la calidad del agua”.<sup>7</sup>

Como era de suponer, el interés de los miembros de La Mesa no se hizo esperar. La preocupación la tenían los vecinos pero en particular los que eran miembros de la Mesa. Los argumentos presentados por Fovida coincidían efectivamente con las preocupaciones de los pobladores del distrito y muy especialmente con las de los miembros de la Mesa. El problema de las enfermedades diarreicas y de la piel en los asentamientos humanos era motivo de preocupación desde hacía mucho tiempo. Es más, era un problema concreto para varios de los vecinos miembros de la Mesa que vivían justamente en los asentamientos humanos del distrito.

Los resultados de los análisis de la calidad del agua potable realizados en 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.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> En los asentamientos humanos del distrito “habita el 15.8 por ciento de la 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.



De acuerdo con los resultados de esta operación, el 57 por ciento de las muestras de agua de los pozos de abastecimiento de agua presentaban contaminación con excretas humanas. Los surtidores de agua<sup>9</sup> de la Empresa de Agua Potable para Lima –Sedapal– mostraron ausencia de coliformes fecales. Asimismo, el 58 por ciento de las muestras tomadas de los camiones cisterna presentó ausencia de cloro residual y presencia de coliformes fecales. Por su parte, el 67 por ciento de los camiones contaba con certificado de desinfección vigente. Apenas el 36 por ciento de los camiones monitoreados tenía autorización sanitaria vigente para venta de agua y sólo el 41 por ciento de los conductores tenía carné de sanidad.

Hacia el mes de noviembre de 2001, las mismas instituciones realizaron otro operativo de vigilancia y el nivel de riesgo se había elevado de 61 a 94 por ciento.<sup>10</sup> Uno 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 en el cual se llegó a decir que el 94 por ciento de hogares no tenían agua y desagüe en los asentamientos humanos; se llegó a ese diagnóstico.”<sup>11</sup>

Los miembros de La Mesa tuvieron en cuenta todas estas experiencias previas de diagnóstico y vigilancia zonal. Luego de varias discusiones en aquella tarde de miércoles, La Mesa finalmente aceptó la propuesta e incorporó el sistema de vigilancia como una línea de acción del 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 Comunidades Urbanas Autogestionarias de Villa El Salvador (CUAVES)<sup>12</sup> y Fovida.

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> De acuerdo con el 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.

<sup>11</sup> Entrevista N° 4

<sup>12</sup> La primera fue constituida en 1973 a partir del movimiento social que invade tierras urbanas en Lima en 1971. Las CUAVES urbanizan, ordenan, construyen viviendas y logran desarrollo sobre el desierto al sur de la ciudad.

## **Capacitando a los actores**

### ***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 que la capacitación formara parte fundamental del proyecto, toda vez que este consistía precisamente en realizar acciones de control de calidad que requerían conocimientos técnicos. Las promotoras de salud que formaban parte de La Mesa tuvieron una participación decisiva en la identificación de los puntos clave de la capacitación.

Si bien los miembros de La Mesa eran vecinos que participaban en diversos proyectos y actividades en sus áreas locales, el problema de la calidad del agua tenía un contenido técnico que se traducía en medición de niveles de cloración del agua, seguridad en las instalaciones, manejo de instrumentos de verificación de la calidad, entre otros aspectos cuyo conocimiento resultaba indispensable para el ejercicio de la vigilancia. Asimismo, muchos de los conductores y propietarios de los camiones desconocían las normas de calidad del agua y de la provisión del servicio, por lo que su cumplimiento era imposible. Las promotoras de salud –hasta ese momento encargadas potenciales de la vigilancia- tampoco contaban con conocimientos o información sobre la forma y criterios del control de la calidad del agua; desconocían los asuntos organizacionales, el funcionamiento del sistema y la idea de que el agua constituía un “derecho de todos” prácticamente no existía.

Habiendo sido 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 había ofrecido facilitar la asesoría, los recursos técnicos y el apoyo financiero como parte del desarrollo del proyecto financiado por CARE Perú. Las discusiones sobre el aporte por parte de los otros miembros de La Mesa no fueron fáciles. Para algunos de ellos, 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 generaba nuevas carencias de servicios públicos locales. Los vecinos fueron creando sus propias organizaciones para lograr la construcción de postas médicas, escuelas e inclusive los servicios domiciliarios básicos como electricidad y teléfono. En lo referente al agua potable y el desagüe, durante años la gran lucha había sido conseguir un surtidor de agua cercano, toda vez que era 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.” Ellas realizaban entre sus vecinos una labor de sensibilización y de capacitación y campañas informativas sobre el cuidado de la salud. 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, repartían panfletos, revistas, afiches y trípticos con información sobre la 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 ONGs. El número de promotoras fue creciendo poco a poco y la dificultad de su organización crecía también. Para los centros de salud a los que se encontraban adscritas era difícil llevar un control de todas y poder contactarlas. Por esta razón, en 1999, la Municipalidad de Villa El Salvador y el Ministerio de Salud solicitaron que cada uno de los sectores del distrito eligiera dos dirigentes. El proceso se inició con una convocatoria en los centros de salud. Se hizo un examen que evaluaba el conocimiento que tenían las promotoras en temas de salud ambiental y hospitalaria y sobre el cuidado del agua. Se seleccionaron 21 promotoras de salud que representaban a los diversos sectores del distrito. A estas dirigentes sectoriales se las denominó “líderes ambientales” para diferenciarlas del resto de promotoras. Estas líderes tendrían funciones de control y supervisión, y no sólo de promoción, de la salud.

Fue precisamente con las líderes ambientales con quien Fovida inició las dos experiencias de vigilancia de 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 para hacer sostenible el sistema. Por ello propuso a La Mesa que las líderes ambientales participaran activamente en el sistema de control a 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, pues una vez culminados era imposible continuarlos porque Villa El Salvador no contaba con suficientes recursos, experiencia y habilidad. Por otra parte, era claro que el sistema de vigilancia exigía ingresar a los hogares para 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 Ministerio de Salud y la Municipalidad. Para ello, en opinión de Susana Obispo, representante del Ministerio 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 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 de 2002 las líderes ambientales fueron formalmente nombradas “Vigías de la Calidad del Agua”, con el fin de darles un carácter más especializado en este tema y dejar muy 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.

### *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 de los talleres de capacitación y de las campañas.

### *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 conocían su trabajo, pero necesitaban más conocimientos 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 realización de talleres teórico-prácticos en los que se hicieran pruebas de cloración, se evaluara 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 en el que los ciudadanos y ciudadanas involucrados tanto en el sistema de provisión de agua como en el programa de vigilancia de la calidad del agua conocerían los procedimientos técnicos e institucionales del servicio de agua. El plan incluía principalmente tres temas:

- a) Homogenización de criterios y conceptos relacionados con 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 propuestos por las vigías fueron centrales. En primer lugar, las vigías 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 fuera importante para el éxito del plan; las vigías eran conscientes del reconocimiento social del que gozaban y de su facilidad para tratar con sus vecinos y vecinas. En segundo lugar, las vigías sabían que en La Mesa existía la voluntad de dar continuidad y sostenibilidad a los proyectos que se iniciaran en el distrito, por lo que la réplica de los talleres en sus sectores sólo era viable si los talleres no tenían tanto contenido técnico. Ambos argumentos fueron presentados en La Mesa. Largas horas de discusión sobre el tema culminaron con la aprobación del plan de capacitación con la condición de que se revisaría en caso de que no funcionara. La propuesta tenía un nivel técnico intermedio y Fovida se comprometía tanto a revisar las metodologías y los

temas para evitar dificultades terminológicas como 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 Importancia de la calidad del agua

Tema 2 Consecuencias del consumo de agua contaminada

Tema 3 Cómo llega el agua a nuestro hogar

Tema 4 Qué deben hacer los camiones cisterna 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 tres talleres distritales y diez talleres sectoriales de sensibilización con autoridades municipales, representantes del Ministerio de Salud, dirigentes vecinales y representantes de organizaciones sociales de base. También se dictaron ocho talleres de capacitación a representantes de organizaciones sociales e integrantes de familias residentes en asentamientos humanos ubicados en zonas de riesgo.

Estos talleres, al decir de los participantes, fueron espacios importantes de aprendizaje técnico, en los que además se aprendieron formas cotidianas para cuidar la calidad del agua. Las vigías que asistían y participaban en el Taller de Capacitación recibían una certificación y una credencial que formalizaba 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, replicando la experiencia. En este proceso, las vigías realizaban visitas casa por casa e informaban a sus vecinos sobre los contenidos del Taller de Capacitación. Para esta función también se les entregaron unos trípticos elaborados por Fovida, que formaban parte de la campaña “Agua Segura” iniciada paralelamente por esta ONG. La campaña iba orientada fundamentalmente no sólo a generar información en los ciudadanos, sino también a incidir en la interiorización de valores sobre el cuidado y calidad del agua.

Los talleres de capacitación se realizaban tres veces por semana, lunes, miércoles y viernes. 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 de cubrir diversas carencias en diversas esferas de su vida las ha llevado 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 ellas 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.”<sup>13</sup>

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 de 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 tres meses...”<sup>14</sup>

A partir de estos procesos de negociación se eligieron 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 compleja. Aparentemente Fovida optó por ajustar esto a través de la incorporación de nuevo personal. 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 propició una mayor empatía con las promotoras, una mejor relación y más diálogo, lo que facilitó 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

---

<sup>13</sup> Entrevista N° 4

<sup>14</sup> Entrevista N° 4

buena con nosotras, siempre riéndose con nosotras. Luego vino otra persona.”<sup>15</sup>

### *Negociando los cambios en la ficha de supervisión*

Basándose en la experiencia de los diagnósticos de los años 2000 y 2001, Fovida elaboró unas fichas de supervisión que las vigías debían 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 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 efectuar análisis comparativos claros a los problemas identificados, a las medidas adoptadas durante la vigilancia, ni a 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.

Poco tiempo después llegó un funcionario de Fovida a La Mesa con dos colaboradores más. Con aire de autoridad planteó la aplicación de una nueva ficha de supervisión que había preparado el equipo coordinador del proyecto. Explicó a 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. Algunas de ellas reaccionaron por la forma “autoritaria” en la que se planteó la ficha a La Mesa.

“Él (nuevo profesional) era muy dictador, quería hacer lo que él quería. No, no es así le dijimos nosotras. Él vino con dos 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.”<sup>16</sup>

Las vigías también cuestionaron el lenguaje excesivamente técnico de la ficha. Los vecinos 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.”<sup>17</sup>

Ante esta situación, las vigías nuevamente sumaron fuerzas frente a la ONG. Exigieron la revisión del contenido y la forma de la ficha de supervisión con el fin de hacer de ella

---

<sup>15</sup> Entrevista N° 4

<sup>16</sup> Entrevista N° 4

<sup>17</sup> Entrevista N° 7

un instrumento útil tanto para las estadísticas que Fovida necesitaba, como para el cumplimiento cotidiano del control de la calidad del agua por parte de las líderes ambientales. Las vigías propusieron hacer una ficha nueva que pudiera ser comprendida fácilmente por los vecinos y por 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.”<sup>18</sup>

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

#### *Generando el “Acta de Compromiso”*

Llegado el mes de agosto de 2002, Fovida, La Mesa y la Municipalidad de Villa El Salvador ya habían logrado una articulación eficiente de su trabajo. Era necesario, sin embargo, lograr el compromiso de algunos otros actores para que la vigilancia tuviese sentido. Las vigías habían observado que si a veces era difícil ingresar a los hogares a vigilar el agua, era aún más difícil detener los camiones cisterna para verificar su seguridad. Para las vigías era indispensable que la capacitación también llegara a los propietarios, administradores y conductores de los camiones cisterna y que se obtuviera su compromiso 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 la empresa de agua potable de Lima - Sedapal, de Fovida y 80 conductores y propietarios de camiones cisterna. 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 tocó el tema de la provisión del agua, al tiempo con el papel y la responsabilidad que cumplían los camiones cisterna. Se observó que la calidad del agua que venía en los camiones era de muy mala calidad. Las razones eran múltiples, pero una de las más importantes 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 antioxidante, no contaban con sistemas de aislamiento de polvo en los grifos o no habían obtenido el permiso de operación por no cumplir con las normas técnicas exigidas.

El valor excepcional de esta reunión radicaba en haber podido reunir a todos los involucrados, incluidos los conductores y propietarios de los camiones, quienes no necesariamente eran los mismos. Cada uno manifestó sus intereses. Los camioneros expresaron su deseo de vender agua en las mayores cantidades posibles, pues era la garantía para poder pagar la cuota diaria por rentar el camión. Por otro lado, los

---

<sup>18</sup> Entrevista N° 4



administradores de los camiones estaban interesados en que los recorridos y la organización de la prestación fuera lo más eficiente, de manera que pudieran hacer más viajes y cumplir con los ingresos del día. Los empresarios, por su parte, veían en las exigencias técnicas trabas burocráticas y costos que reducirían sus ganancias.

Las vigías expresaron la necesidad de respeto por parte de los conductores de camiones cisterna. Ellos debían detenerse ante su solicitud y permitir 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 de coordinar con ellos su formalización, importancia que se derivaba de los efectos que la prestación del servicio tiene en la vida y salud de la población, incluidos ellos mismos y sus familias.

La Municipalidad ofreció entonces dar facilidades en relación con el plazo estipulado para formalizar y obtener todos los permisos. Se les concedió un plazo de tres meses para adecuar sus camiones cisterna. Una vez concluidos, los camiones que no estuvieran registrados y no tuvieran la documentación y las condiciones necesarias para la provisión de agua serían sancionados y se les obligaría a tirar el agua en zonas de riego o en parques. El Ministerio de Salud se sumó a esta propuesta y también ofreció 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 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 General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud para proceder a la instalación de un nuevo surtidor más cercano y con mejores condiciones sanitarias.

Dadas estas circunstancias, 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 Villa El Salvador, como una forma de coordinar y sumar esfuerzos para brindar un mejor servicio y agua de buena calidad.

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 tres 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.

El resultado fue que, antes de finalizar el taller, todos los participantes suscribieron el “Acta de Compromiso” que se reproduce en el recuadro anterior, en la cual se precisaron los compromisos planteados por la Municipalidad, el Ministerio de Salud, la empresa de agua potable, las vigías y los conductores y propietarios de los camiones cisterna.

## **Implementando el sistema de vigilancia**

### *Visitando los hogares*

Una vez cumplidas las capacitaciones y acreditaciones, una vez asumido el compromiso de trabajo por parte del distrito a través del Acta de Compromiso de agosto de 2002 y después de haberse efectuado 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, por lo que debía organizarse rápidamente a fin de tener listos a tiempo todos los instrumentos necesarios.

En el mes de septiembre el sistema ya contaba con 35 vigías capacitadas. Ellas habían replicado los talleres a otras promotoras de salud en cada uno de los diez 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 la asesoría de Fovida y de la Municipalidad, coordinaron con las promotoras de salud qué 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 tendrían que ingresar a los hogares, verificar cómo usaban el agua, dónde la guardaban y obtener información de los vecinos. Esto hacía necesario pensar una estrategia adecuada y diferente.

Inicialmente se propuso que cada vigía supervisara a los vecinos de su propia manzana, pero La Mesa sometió la idea a debate. Las vigías expresaron su temor de ser rechazadas por sus vecinos más próximos. Además, algunas vigías no vivían ya en asentamientos humanos. Por ello, se decidió que sería mejor que las vigías efectuaran la vigilancia en una manzana diferente a la suya. Las vigías elaboraron un cuadro en el que indicaban 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!”<sup>19</sup>

Las vigías se reunieron el segundo martes de octubre de año, a las 6:30 de la mañana, para comenzar la vigilancia en los hogares. Los coordinadores del proyecto, miembros de Fovida, las llevaron hasta la zona que había sido asignada a cada una. Las mujeres se ubicaron inmediatamente en el espacio. Su tarea incluía la visita de cinco casas por manzana elegidas al azar, pues habían tenido experiencias en las que los vecinos se

---

<sup>19</sup> Entrevista N° 4

pasaban la voz unos a otros y hasta se contaban qué debían responderle a las promotoras, falseando así la información y el diagnóstico.

Las vigías empezaron a tocar las puertas de las casas. En algunos lugares los vecinos ya estaban esperando al camión cisterna para recibir el agua, y respetuosamente, las vigías les solicitaron permiso para entrar a hablar con ellos. Muchos se interesaron por el proceso, mientras que otros mostraron cierta 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 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 y por ello recurrían más a la autoridad como mecanismo de persuasión.<sup>20</sup> 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 esta era una labor que de algún modo había sido desarrollada por algunas como líderes ambientales, pero era preciso que en ese proceso otras promotoras también aprendieran la importancia de dicha actitud.<sup>21</sup>

Ya dentro de la casa, iniciaban la vigilancia. Ellas trataban de seguir el protocolo materia de la capacitación que había sido aprobado con Fovida. 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 era mayor a 0.5 mg./lt.) y la información que debían suministrar 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 mismo de efectuar la vigilancia, llegando incluso a dar información a algunos vecinos sobre cómo construir sus silos y letrinas.<sup>22</sup>

De acuerdo con la guía, las vigías debían empezar preguntando los nombres y apellidos del “jefe de familia”, la dirección exacta del domicilio y 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 en algunos momentos les llegaba de manera sutil 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 dar a la vecina algunas recomendaciones para realizar frotaciones del pecho, algunas bebidas calientes a base de hierbas y allí empezaban a preguntar sobre sus costumbres del uso del agua. “¿El niño toma mucho agua? ¿Le hierve 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.

---

<sup>20</sup> Entrevista N° 7

<sup>21</sup> Entrevista N° 7

<sup>22</sup> Entrevista N° 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 los 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.<sup>23</sup> También les explicaban cómo debían usar el agua, la apertura y cierre correctos 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, pues se preguntaba sobre el material de los depósitos de almacenamiento, si éstos estaban a 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, reforzando algunos otros puntos de acuerdo con 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 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 llaman bacín. Esto llevaba a las mujeres de la casa a tirar los desechos a la basura o 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 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”<sup>24</sup>, dice una de ellas. Las vigías completaban la información explicando mediante ejemplos cómo esta situación podía generar enfermedades.<sup>25</sup>

Finalmente se hacían las pruebas de la calidad del agua. Las vigías tomaban muestras de agua y hacían pruebas de cloro residual con el comparador<sup>26</sup>. Luego le explicaban a los vecinos los resultados inmediatos de la prueba 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, quien 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 comprendido entre un muestreo y otro, enriquecer las futuras acciones y diseñar acciones correctivas en los planes de acción futuros.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Entrevista N° 7

<sup>24</sup> Entrevista N° 4

<sup>25</sup> Entrevistas N° 3, 4 y 7

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Información extraída del tríptico informativo elaborado por FOVIDA.

### ***Organizando operativos de control***

Una vez efectuada la vigilancia en hogares, la representante del Ministerio de Salud insistió en que ésta no era suficiente, que 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 esta era la única forma en que recibía agua. 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 conocían, ni les interesaba conocer, la procedencia del agua. No tenían información, ni estaban interesados en tenerla, sobre los requisitos que el camión cisterna debía cumplir y tampoco sabían cómo cuidar el agua en sus hogares.

Durante los primeros estudios efectuados por el Sistema de Vigilancia de La Mesa, las vigías, lideradas por el Ministerio de Salud y la Municipalidad de Villa El Salvador, optaron por perseguir a los camiones, tomar muestras de agua y proceder a la comparación de contaminación, usando una pastilla de cloración que suministraba el proyecto de Fovida.

El Sistema de Vigilancia optó por dos formas básicas de actuación: en una, las vigías debían esperar a que el camión entrara y empezara a distribuir el agua en los hogares para intervenir haciendo pruebas de la cloración del agua ya distribuida y verificando si el camión cisterna cumplía con los requisitos legales y técnicos para distribuir el agua. En la otra forma, las vigías debían ir a los surtidores de agua y esperar allí a los camiones que llegaban 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 del distrito, de la empresa de agua de Lima – Sedapal, las vigías y el personal de la ONG Fovida.

De acuerdo con el protocolo, las vigías debían solicitar información a los conductores sobre el cumplimiento de los requisitos legales, preguntando especialmente si los camiones contaban con la constancia de inspección técnica que debía emitir la Dirección de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. También debían verificar el cumplimiento de normas técnicas: pintura interior, puntos de fuga y cuidado de la manguera y los tapones.

En uno de los equipos que actuaron en este primer operativo estaba Clara Legua, encargada del área de salud de la Municipalidad de Villa El Salvador. Su operativo se desarrolló así: su equipo optó por esperar que los camiones cisterna empezaran a distribuir agua en los hogares para interceptarlos. Las mujeres de su grupo, paradas en el camino de ingreso a las calles del asentamiento humano, hicieron señas a un camión y mostraron sus documentos oficiales de identificación. El conductor, finalmente detenido, suministró los datos del vehículo y las mujeres anotaron todo en las fichas de supervisión. Luego el conductor y su ayudante recibieron una explicación del sentido que tenía la vigilancia de la calidad del agua.

El fiscal solicitó muestras de agua. Le pareció que el agua estaba muy turbia. En ese instante, Clara Legua, sorprendiendo a todos los presentes, trepó al camión –con algo de dificultad- y empezó a inspeccionar el interior. Verificó que el camión estaba oxidado por dentro y mal pintado. Tomó muestras de agua y encontró partículas de óxido; el agua estaba ligeramente amarilla. Dirigiéndose al conductor 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, más sorprendido que el mismo conductor, asintió.

“¿Le gustaría que su familia tomara esta agua?”, preguntaban las vigías a los conductores, a los ayudantes que repartían el agua, y cuando estaban presentes, a los propietarios de los camiones cisterna. También les daban folletos y les explicaban los problemas diarreicos, muertes y vulneraciones a la salud ocasionados por sus omisiones. Las vigías sentían que tenían un discurso uniforme y eso les facilitaba dar argumentos a los conductores. Además contaban con material impreso que les había proporcionado Fovida.

Una vigía comenta que en alguna ocasión, uno de los conductores, 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)!”<sup>28</sup>

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

Las vigías también fueron identificando un problema serio de costos para los camioneros. La pintura del interior del camión cisterna se deterioraba con el paso del tiempo, por la falta de mantenimiento o por su mala calidad. En esos casos, el cloro que

---

<sup>28</sup> Entrevista N° 5

se vertía para la desinfección del agua dañaba aun más el interior del camión. La pintura 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 pudiera vendérsela 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 posibilidades de 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 otra parte, el alcalde del distrito ofreció dar un periodo de gracia de seis meses para obtener el permiso de operaciones gratuitamente, a condición de estas verificaciones y el mejoramiento del 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 dictadas por las mañanas, pero los camioneros trabajaban en ese horario repartiendo el agua, por lo que su participación era 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.<sup>29</sup>

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 estaban acompañadas por autoridades o policías e inmediatamente cambiaban de ruta.<sup>30</sup> Las vigías notaron que esto podía generar problemas a los vecinos, quienes dejaban de recibir agua temprano y en otros casos hasta tenían que comprar el agua a otros camiones a precios más altos. Por ello, decidieron ejercer más vigilancia en los surtidores, puesto que era más fácil intervenir los camiones mientras 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, quien proseguía con el procedimiento respectivo para su sanción y denuncia. En el primer operativo los cuatro equipos lograron intervenir 60 camiones cisterna.

### **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 de 2003. Durante la reunión, las vigías pusieron de manifiesto las dificultades que enfrentaban en el momento de realizar la vigilancia a los camiones cisterna. Primero, los camiones, en lugar de detenerse ante la presencia de las vigías, simplemente se seguían de largo o cambiaban su ruta. Segundo, como explicó en detalle una de las representantes de las vigías ante La Mesa, cuando se lograba interceptar a los camiones,

---

<sup>29</sup> Entrevista N° 5

<sup>30</sup> Entrevista N° 4

se les daba la oportunidad de formalizarse y cumplir con los estándares técnicos para la prestación del servicio, pero los camiones 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, Municipal, 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...”<sup>31</sup>

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, aún existiendo una norma sobre vigilancia de agua, ésta no contemplaba la participación de las vigías. Era necesario entonces actualizar la norma existente.

En efecto, hacia el año 1997 se había aprobado la Ordenanza Municipal sobre Salud y Salubridad N° 001/MVES. Esta ordenanza, norma del más alto rango en el distrito, establecía que los propietarios o administradores de surtidores de agua de 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 los surtidores y los camiones cisternas debían observar los requisitos sanitarios contemplados en una norma del Ministerio de Salud del año 1979. Esta norma también incluía un régimen de aplicación de sanciones y una escala de multas por infracciones a disposiciones municipales, que iban desde 90 soles (27 dólares aprox.) por operar sin permiso, hasta de 3.000 soles (900 dólares aprox.) y denuncia penal por atentar contra la salud y la vida al 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 realizar operativos con este propósito. Las vigías podrían cooperar con esto, pero no tenían ninguna norma que facilitara o legitimara 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

---

<sup>31</sup> Entrevista N° 5



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 ni 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 de inmediato serían acusados de abuso de autoridad.

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 acepta que existe 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 asentamientos humanos, incorporando la participación comunitaria en la vigilancia y estableciendo una articulación con el Ministerio de Salud y otras instituciones vinculadas al tema”<sup>32</sup>. Literalmente, esto es lo que se acordó incluir en su informe del mes de agosto de 2003.

Los meses siguientes fueron de trabajo. Fovida anunció que tenía en sus manos un proyecto de ordenanza elaborado por un equipo técnico de la ONG. El proyecto, sin embargo, no contaba con mucha participación de las vigías ni de La Mesa<sup>33</sup>, pero aún así decidieron llevarlo a La Mesa. El proyecto se trabajó en varias sesiones y se le hicieron ajustes progresivos. También se incorporó una propuesta que más bien hacía 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 la vigilancia y control de surtidores que abastecen agua a camiones cisterna que distribuyen en Villa El Salvador.”<sup>34</sup>

Hacia septiembre de 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 en la vigilancia de la comunidad, del Ministerio de Salud y de otras instituciones vinculadas al tema”.<sup>35</sup>

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 desempeñaba su papel, 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, sino por los funcionarios de Fovida y representantes de instituciones públicas de La Mesa de Comunidades Saludables.

---

<sup>32</sup> Extraído del Informe de actividades de La Mesa, agosto de 2003.

<sup>33</sup> 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).

<sup>34</sup> Extraído del Informe de actividades de La Mesa, agosto de 2003.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

Ellos tenían que convencer a los regidores y al alcalde del Municipio de Villa El Salvador de la necesidad de incorporar este tema en la agenda gubernamental local. Fovida logró articular un discurso de mucha fuerza frente al Municipio, haciendo énfasis en que el proyecto venía siendo desarrollado por La Mesa y que ella hasta había incorporado el tema de la calidad del agua como uno de sus cuatro ejes de trabajo. Por otra parte, su argumentación estuvo siempre vinculada a la relevancia de que las vigías fueran 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.”<sup>36</sup>

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

El Consejo Municipal aprobó la ordenanza, la cual fue publicada oficialmente en diciembre de 2004 y empezó a ser utilizada por las vigías en los procesos de vigilancia.

---

<sup>36</sup> Entrevista N° 6

## Conclusiones

### *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 ejercido por los ciudadanos participantes sobre las entidades públicas que la conforman. En ese sentido, podríamos inscribir esta experiencia como una de control social, es decir, una experiencia en la que los ciudadanos se convierten en “controladores” de sus gobernantes (CLAD, 2000)<sup>37</sup>.

Fue precisamente en función de este papel controlador, buscando la responsabilización de sus autoridades, que se implementó el Sistema de Vigilancia de la Calidad del Agua como un sistema de control sobre órganos gubernamentales como el Ministerio de Salud, la Municipalidad de Villa El Salvador, la Policía, la Fiscalía, entre otros, cuyos deberes en cuanto a la provisión del servicio de agua habían sido insuficientes o inexistentes hasta el 2002, año en que se inició el proyecto. Como se desprende del caso, también se presentan otras características del control social como son la incorporación de un tema (la importancia de la calidad del agua) en la agenda de prioridades del municipio y de la propia Mesa y el proceso de incidencia política realizado 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 también sobre otros ciudadanos, a saber, los usuarios del servicio y los proveedores del agua (los conductores y dueños de los camiones cisterna). Cabe precisar entonces que si bien la idea de responsabilización (*accountability*) había sido entendida hasta ahora como referida a la administración estatal, con la aparición de operadores privados en la gestión de los servicios públicos la 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 por su prestación y/o control) en el Estado se hacen más fuertes (Defensoría del Pueblo del Perú, 2005).

Sin ninguna duda 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

---

<sup>37</sup> El informe del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (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, y e) el control social.

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.<sup>38</sup>

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 prestación 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 el ejercicio de derechos tan básicos como el derecho a la vida y a la salud, generan de inmediato una obligación estatal de control y una exigencia de responsabilidad social a los proveedores de agua potable. Finalmente, está de por medio la protección del derecho al agua reconocido internacionalmente.<sup>39</sup>

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

### *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 (véase el Cuadro 1 en la página siguiente).

### *¿Cuál es la gestión de operaciones a controlar?*

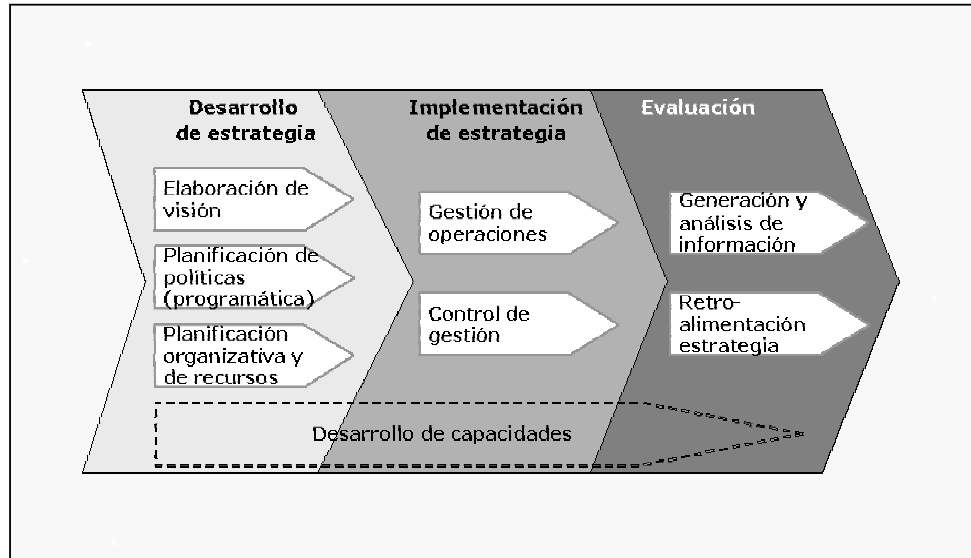
De acuerdo con Liu (2002), las operaciones son un conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos para generar productos o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional. Dichos recursos, que pueden ser capital, tecnología, materiales, conocimiento, habilidades, entre otros, se articulan productivamente mediante la realización efectiva de rutinas. Las rutinas –al decir de Cortazar (2005)- son patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos que permiten a los individuos y grupos poner en movimiento reiteradas veces 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.

---

<sup>38</sup> En el Perú, la Ley del 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 facultad constitucional de supervisar empresas privadas que prestan servicios públicos.

<sup>39</sup> La Observación General N° 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.

**Cuadro 1**  
**Una visión funcional del proceso de gerencia**



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 de carácter privado (las empresas de camiones cisterna y los camiones cisterna individualmente son gestionados por personas naturales o empresas privadas), está de por medio la provisión del recurso hídrico para consumo humano (agua potable), el cual tiene una protección especial en vista de las consecuencias que tiene en la vida y la salud de las personas, como ya 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, a tener también un carácter social adquirido mediante la responsabilización ante ciudadanos y representantes.

*¿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).

En este caso, el control de gestión es precisamente el sistema de vigilancia ciudadana implementado 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 busca cambiar el rumbo de las actividades operativas procurando que cumplan con los

estándares de calidad necesarios 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.

### *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, sí se espera encontrar evidencia, a través de este análisis funcional, de aquellas acciones, contextos y elementos que permitirían aportar a la construcción de la respuesta a la pregunta teórica.

### *La función de control de gestión*

De acuerdo con el análisis funcional (Cuadro 2), este programa de control de gestión aparece a raíz del proyecto de una ONG, Fovida, la misma que introduce la idea en La Mesa. Esta ONG usó dos argumentos centrales en el proceso de convencimiento: uno, la necesidad de vigilar la calidad del agua, toda vez que su calidad venía empeorando cada año de forma dramática; y dos, la necesidad de que los vecinos asumieran la responsabilidad de su vigilancia, dada la evidente inacción e inoperancia de las autoridades encargadas.

Evidentemente, Fovida, como se desprende del caso, supo utilizar como evidencia los diagnósticos resultantes de los análisis efectuados en el 2000 y en el 2001 a la calidad del agua. El aumento en la contaminación del agua de 61 a 94 por ciento de un año a otro fue una base sólida 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. Primero, que el sistema a crear debía ser un sistema DISTRITAL y abandonar las experiencias aisladas desarrolladas por las ONGs; y segundo, que el sistema debía ser 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, lo que hizo más fácil la incorporación del programa de control y el diseño de dispositivos organizativos sencillos.

En este 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 de Vigilancia requería la presencia de las líderes ambientales, mujeres participantes en promoción de salud, cuya legitimidad y respeto era innegable. El diseño incorpora entonces a las líderes ambientales proponiendo su conversión en Vigías de la Calidad del Agua. La utilización de estos dispositivos organizativos ya existentes hizo más viable el programa.

La conformación de equipos de trabajo era necesaria también para la realización de la práctica. Las vigías no iban solas, sino acompañadas por representantes de diversas instituciones. La pregunta era cómo lograr la participación comprometida de las vigías. En este caso, una serie de eventos se estructuraron para lograr el compromiso: las reuniones de La Mesa, las cuales fueron relevantes para incorporar como línea de trabajo la Vigilancia del Agua en el Plan de Trabajo Distrital; las reuniones con autoridades e instituciones, las cuales fueron relevantes para realizar procesos de incidencia política; y las reuniones con todos los actores involucrados en este servicio de provisión de agua, desde los conductores 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 los operativos se realizaran de casa en casa, con conocimientos técnicos suficientes. Es en ese sentido que este sistema de control de gestión tuvo clara desde el inicio la necesidad de generar capacidades para lograr esa sostenibilidad que había sido una de las ideas orientadoras originarias.

Por otro lado, cabe precisar que los operativos, como eventos estructurados, se realizaron sin mayores problemas. Su desarrollo fue apropiado, toda vez que tenía como base la experiencia desarrollada previamente por las líderes ambientales en materia de relaciones con la población y 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, ya 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 procesos de incidencia política con respecto al mantenimiento y reconocimiento del programa de control, sino también a expedir 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 2**  
**Análisis funcional - Control de gestión**  
**Diseño de la práctica**

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

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 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 demasiado “técnicas” y por lo tanto confusas.



**Cuadro 3**  
**Análisis funcional - Control de Gestión**  
**Contexto de la práctica**

CONTEXTO DE LA PRÁCTICA			
	SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
<b>CONTROL DE GESTIÓN</b>	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 3). La Mesa de Comunidades Saludables no era un mero espacio de información, sino un espacio de coordinación efectiva entre instituciones. Fovida enfrentó a La Mesa como a un actor estratégico con 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 aplicado principalmente por ciudadanas organizadas, las líderes ambientales convertidas en vigías. Su empoderamiento las llevó a negociar horarios, contenidos y lenguaje.

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

También tuvo particular influencia el discurso participativo, cada vez más frecuente en el Perú, el cual ha hecho particular énfasis en la intervención de la población en las decisiones y el diseño de las políticas que la afectan, tanto como en el control de las acciones gubernamentales (*accountability*). En este esquema, el tema del acceso, calidad y tarifas del agua potable es especialmente relevante, pues se vincula a la salud, a la vida y a la dignidad humana. 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 abrió el concurso en el que Fovida obtuvo los recursos para realizar el proyecto. La salud ambiental se vuelve entonces un elemento importante en la agenda del distrito.

*¿Cómo se ha cumplido esta función de control de gestión?*

En este sistema han confluído dos sistemas de control de gestión: el sistema de control diagnóstico y el sistema de control interactivo.

El control diagnóstico –de acuerdo con Simons (1995)- es un sistema usado para motivar, monitorear y recompensar el cumplimiento de metas específicas. De acuerdo con este autor, el sistema tiene tres rasgos que lo identifican:

- existencia de estándares o metas predeterminadas contra los cuales comparar los resultados;
- habilidad para medir los productos del proceso; y
- 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 (1995) 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 conductores 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 que presentó el cumplimiento de este tipo de control fue que los proveedores del servicio no estaban suficientemente informados sobre los estándares con los cuales debían 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 en las normas legales y estableciendo un sistema de información sobre el empeoramiento, y por lo tanto, sobre 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, no se desarrollaron previamente incentivos que permitieran motivar los comportamientos orientándolos al logro de los fines de calidad. Los camiones cisterna no tenían ningún incentivo económico o moral para cumplir con los requisitos del cuidado de la calidad del agua y de su provisión. Por una parte, los camiones cisterna se limitaban fundamentalmente a proveer agua de manera desordenada y con el único propósito de obtener ganancias económicas provenientes del comercio del agua. Por otra parte, los consumidores no tenían información suficiente sobre los mecanismos de exigibilidad ni sobre la importancia del cuidado de la calidad del agua. Como afirma Simons (1995), un sistema de control diagnóstico no funciona si no se tiene como base la información sobre los fines y los incentivos para su cumplimiento. El Sistema de Vigilancia, en ese sentido, tuvo que crear incentivos fundamentalmente a través de, por ejemplo, la campaña Agua Segura, y dando facilidades para la formalización como contraparte a la suscripción del Acta de Compromiso.

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. 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 capacitación fue una ventana de oportunidad para el aprendizaje de estrategias que a su vez permitió 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).

### *La función de generación de capacidades*

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

En el esquema funcional (véase el Cuadro 1), 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. La generación de capacidades es necesaria en el control de gestión para que éste pueda sostenerse y desarrollarse, aunque el propio proceso de implementación también va generando capacidades.

En el Sistema de Vigilancia de Villa El Salvador, 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, también se tiene clara la necesidad de desarrollar cursos de capacitación y empoderamiento que incrementen esas capacidades, sobre todo en los aspectos técnicos de la vigilancia de la calidad del agua. Para ello se generan una serie de dispositivos organizativos liderados por el equipo coordinador del Proyecto de Fovida, quien encontró en la Mesa de Comunidades Saludables una contraparte importante y con muchas fortalezas organizativas: las líderes ambientales, ya convertidas en vigías de la calidad del agua. Ellas desarrollaron capacidades organizacionales para los operativos por sectores, aprendieron a organizar planes, a distribuirse por zonas y a 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 capacidades 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 trabajado en el distrito durante varios años y contaban con información básica sobre salud ambiental, era un elemento a tener en cuenta. El aprovechamiento de este recurso existente, medianamente informado, 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 implementar, toda vez que permitió la sensibilización de otros actores, de los ciudadanos usuarios y de los proveedores del servicio. 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 (Moore, 1998) sobre el cuidado del agua.

**Cuadro 4**  
**Análisis funcional – Generación de capacidades**  
**Diseño de la práctica**

<b>DISEÑO DE LA PRÁCTICA</b>			
	<b>IDEAS ORIENTADORAS</b>	<b>DISPOSITIVOS ORGANIZATIVOS</b>	<b>EVENTOS ESTRUCTURADOS</b>
<b>GENERACIÓN DE CAPACIDADES</b>	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 dar 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. La incorporación institucional de la vigilancia de la calidad del agua en el Plan de Trabajo de La Mesa como línea de trabajo exigía institucionalizar también la capacitación y hacerla sostenible.

Por su parte, la insuficiente regulación y aplicación de la norma llevó a las vigías y a los miembros de Fovida a innovar dentro de los operativos de inspección de 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 permitiera desarrollar capacidades de negociación importantes entre las vigías y los miembros del equipo de Fovida para adecuar los procedimientos al contexto, tanto 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 participantes. El posicionamiento de la Mesa se logró a través del poder de negociación ejercido por las vigías. Asimismo, el acta de compromiso suscrita por los diversos actores fue una forma de establecer un pacto social con argumentos basados tanto en la afectación a la calidad de vida, como en la presión institucional de la posible sanción por parte de la autoridad que participaba en los Comités de Vigilancia.

La interacción directa entre los diversos actores del proceso de vigilancia es un tema de suma importancia 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 adquiridos en la cotidianidad del trabajo en organizaciones de base en el distrito habían otorgado a estas mujeres una gran experiencia y conocimiento en cuanto a las necesidades, problemas y formas de enfrentar dichos problemas con su población. Finalmente, ellas también eran vecinas de la zona. Esto las había facultado plenamente para poder negociar con los técnicos que venían a plantear “teóricamente” algún mecanismo o forma de trabajo. En efecto, el aprendizaje logrado a partir del diálogo entre funcionarios de Fovida, de la Municipalidad, del Ministerio de Salud y las líderes ambientales permitió no sólo incrementar su conocimiento técnico sobre mecanismos de control de la calidad del agua, sino hacer 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 conductores y/o propietarios de los camiones. La socialización de la 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 fueron actividades que llevaron a cada actor a desarrollar una mejor comprensión de los demás, de sus necesidades y de sus posibilidades de desarrollar soluciones. Por ejemplo, la flexibilidad en los procedimientos solicitada por los conductores de los camiones cisterna llevó a los funcionarios de la municipalidad y del Ministerio de Salud a reconocer 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, fue un tema que los conductores pusieron de manifiesto. Igualmente, la generación de una sensibilidad con respecto a la importancia tanto del recurso que estaban proveyendo y como de la responsabilidad en la forma en que prestaban el servicio 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. El protocolo (guía) de actuación generado para las vigías fue plenamente cuestionado una vez puesto en práctica. La aplicación del protocolo a los operativos de

control efectuados en los hogares llevó a las vigías a darse cuenta que existían nuevos temas y a seguir estrategias y 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 5**  
**Análisis funcional – Generación de capacidades**  
**Contexto de la práctica**

CONTEXTO DE LA PRÁCTICA			
	SISTEMAS INSTITUCIONALES	IDEAS	ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS
<b>GENERACIÓN DE CAPACIDADES</b>	Incorporación institucional de la Vigilancia de la Calidad del Agua como línea de trabajo.  Insuficiente regulación y aplicación de la misma. Ordenanza Municipal de 1997	Campaña “Agua Segura para una Buena Salud”  Importancia de la adecuación de los procedimientos al contexto (negociación de horarios, ficha, lenguaje)	Negociación de horarios entre vigías y la ONG Fovida  Negociación de cambios en la Ficha de Supervisión  Generación del “Acta de Compromiso” entre diversos actores

**Lecciones aprendidas: prácticas y procesos en la generación de capacidades a través del control de gestión**

- **El control de gestión puede lograr la generación de capacidades técnicas, organizativas y ciudadanas y el desarrollo de otras previamente adquiridas.** Sin lugar a dudas, el control de gestión exige el desarrollo de capacidades técnicas; sin embargo, permite, a su vez, generar capacidades como las organizativas y las ciudadanas, al incorporar la acción ciudadana en el proceso de gestión. El ejercicio de la vigilancia ciudadana permite encontrar espacios de construcción de ciudadanía generando valor público respecto de la coherencia interna entre 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 y de interacción entre todos los sujetos participantes del programa son fundamentales para la constante adaptación del diseño y la redefinición a través de la

retroalimentación de los resultados obtenidos en el control de gestión efectuado en la revisión del diseño.

- **La viabilidad de los programas depende de las capacidades generadas.** 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 generar y desarrollar 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 aprovechar aquellas actividades que, no siendo precisamente de capacitación (eventos estructurados), permiten generar capacidades.** El caso también muestra evidencia de que la generación de capacidades no sólo se produce en el espacio de eventos estructurados tales como talleres de capacitación, charlas, cursos técnicos o campañas, sino que también se van generando a través de eventos no estructurados que forman parte del contexto de la práctica y de las relaciones que se dan entre los actores a nivel institucional. Así por ejemplo, las capacidades técnicas, si bien son relevantes, son insuficientes sin el desarrollo de capacidades negociadoras. En el caso de las vigías, estas capacidades negociadoras son el resultado de su experiencia. Asimismo, la propia práctica participativa del control social ejercido sobre las operaciones permite el inter-aprendizaje y la construcción de conocimiento. Además, el ejercicio mismo de la función de control de gestión permite el descubrimiento o reconocimiento de nuevas formas, técnicas y criterios de control no tomados en cuenta al momento del diseño. En otros términos, se da espacio a la innovación.
- **Es preciso 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 muestra cómo los diseños pueden carecer de proximidad o de pertinencia o que no logran apropiarse los derechos a los ciudadanos. Más aún, el vínculo que existe entre los diversos actores y les permite discutir los objetivos, metodologías, técnicas y criterios de control son absolutamente valiosos y dan mayor dinamismo y legitimidad al programa.

## Bibliografía

- Abbott, A. 2001. *Time Matters. On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press. SAGE.
- Alza, C. 2005. “*Proyección social. Redefiniendo el papel de la proyección social del derecho en las políticas públicas*”. Oñati: Dykinson. Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati.
- , 2003. *'Ismos' que matan. Identificando prácticas participativas democráticas en las organizaciones juveniles*. Documento de trabajo. Londres: Grupo de Trabajo para la Participación (GRUPAL) / Institute of Development Studies/Universidad de Sussex.
- Alza, C. y K.Vallenas. 2004. “Gobernabilidad y democracia: políticas públicas con enfoque de derechos”. *Revista Derecho y Sociedad* 23: 60-69. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bardach, E. 2000. *A Practical Guide for Policy Analysis*. Londres: Chatham House.
- , 1998. *Getting Agencies to Work Together. The practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press.
- Barzelay, M. 2002. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California.
- Barzelay, M. y J.C Cortazar. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en gerencias social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Cortazar, J.C. 2005. *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Cortazar, J.C. y C. Lecaros. 2003. *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <<http://indes.iadb.org/pub.asp>>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2000. *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Cunill, N. 2004. “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”. En: AA.VV. *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica.



- Defensoría del Pueblo. 2005. *Informe Defensorial N° 94: Ciudadanos sin agua: análisis de un derecho vulnerado*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Leonard-Barton, D. 1999. "The Factory as a Learning Laboratory". En: R. Cross y S. Israelit (eds.). *Strategic Learning in a Knowledge Economy: Individual, Collective and Organizational Learning Process*. Woburn: Butterworth Heinemann.
- 1998. *Wellsprings of Knowledge. Building and Sustaining the Sources of Innovation*. Boston: Harvard Business School.
- Liu, P. 2002. "Can Public Managers Learn From Trends in Manufacturing Management?". *International Public Management Review*. Vol 3 (2).
- Mandell, M. 1993. Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En: B. Kliksberg (ed.). *Pobreza: un tema impostergable*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo / Fondo de Cultura Económica / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mintzberg, H. 1993. *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ariel Económica.
- Moore, M. 1998. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- Nevis, E., A. DiBella. y J. Gould. 1999. "Understanding Organizations as Learning Systems". En: R. Cross y S. Israelit (eds.). *Strategic Learning in a Knowledge Economy: Individual, Collective and Organizational Learning Process*. Woburn: Butterworth Heinemann.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2002. *Observación General N° 15*. New York: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Simons, R. 1995. *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Boston: Harvard Business School Press.
- Stake, R. 1995. *The Art of Case Study Research*. Londres: SAGE.
- Yin, R. 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Londres: SAGE.

## Anexo

### Metodología del estudio

La metodología utilizada corresponde a la de estudio de casos desarrollada por el Instituto para el 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.<sup>40</sup>

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 es ***¿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?

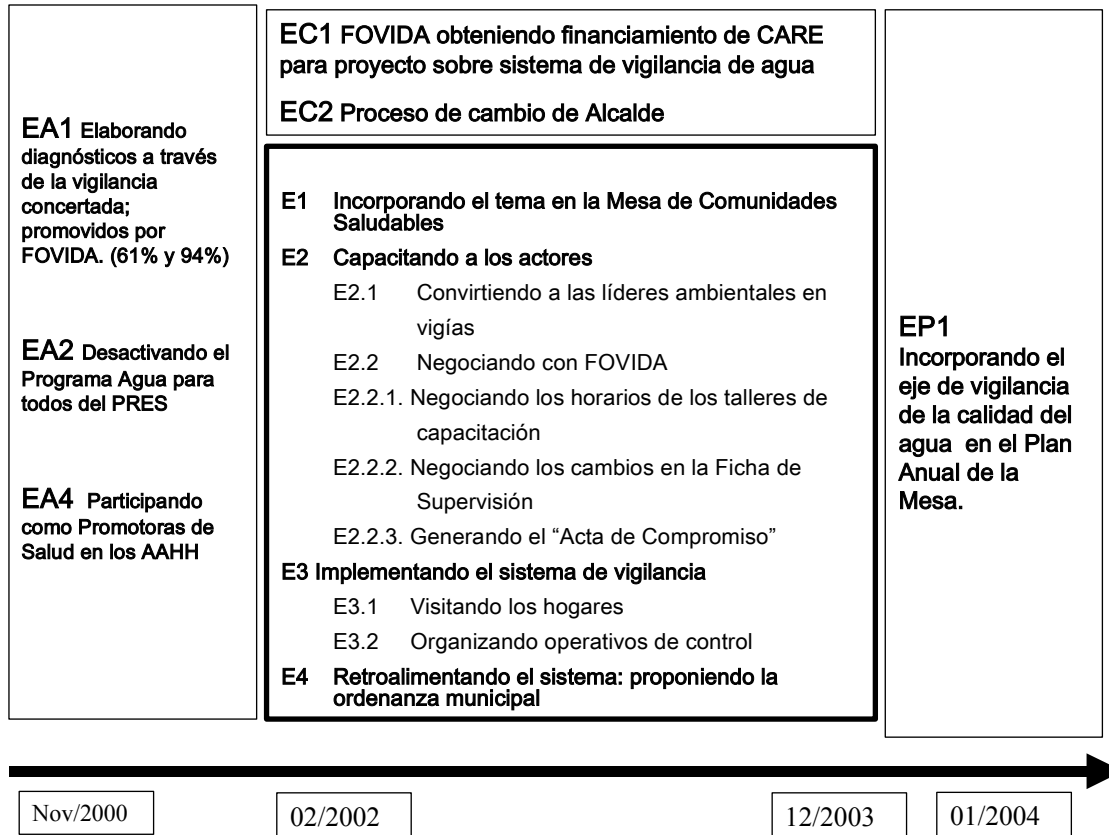
Para organizar la evidencia que permite dar respuesta a estas preguntas se utiliza el método narrativo. Este método permite comprender el desarrollo y operación de las prácticas en gerencia social, es decir, ¿cómo se generan capacidades a través del ejercicio de una función gerencial de control de gestión 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 otros (Abbott, 2001).

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.

---

<sup>40</sup> 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). 2004. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.

## ESTRUCTURA NARRATIVA

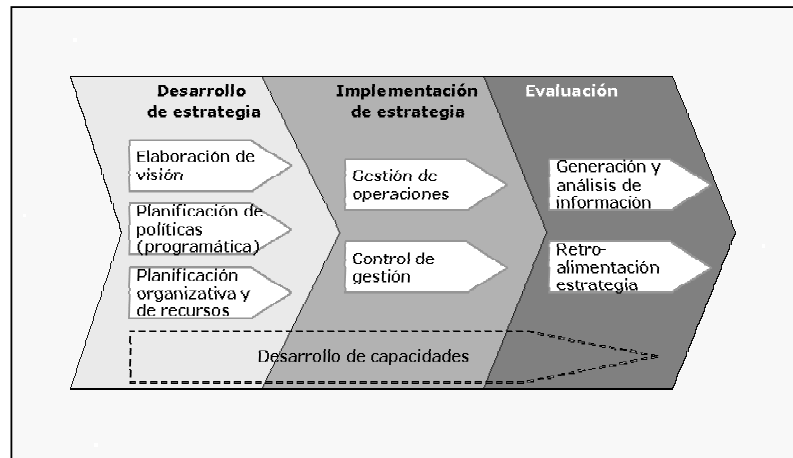


En la caja principal se presentan los distintos eventos que se relacionan directamente con la implementación del sistema de vigilancia de la calidad del agua, los que a su vez tienen algunos sub-eventos que permiten mostrar de manera más detallada los distintos acontecimientos que los componen. A esta 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 se desarrolla la experiencia. Por último, en la caja exterior derecha se presenta un evento posterior derivado de la práctica estudiada.

Esta propuesta metodológica tiene 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 realizaron once 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 revisaron 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 sigue 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 genera 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.