

GESTIONAR EL ACCESO AL AGUA DESDE LA COMUNIDAD: EXPERIENCIA DE LOS COVAAP EN PACHACÚTEC, VENTANILLA¹⁵

Managing access to water from the community: experience of the COVAAP in Pachacútec, Ventanilla

Maria Antonia Ñope Cueva*
maria.nope@unmsm.edu.pe

RESUMEN:

Se presenta la experiencia de los Comités Vecinales de Administración de Agua Potable (COVAAP), una forma alternativa de gestionar el acceso al agua potable en el asentamiento humano del Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec, Ventanilla, Callao. Estas organizaciones operaron sistemas no convencionales de agua entre los años 2001 y 2017, construidas con el apoyo de la ONG Alternativa. Para la obtención de la información se emplearon métodos cualitativos como entrevistas y visitas de campo. Primero se aborda la dificultad de la población en las zonas periurbanas para acceder al servicio de agua potable, resaltando que dicha necesidad también genera condiciones para encontrar soluciones colectivas. Segundo se desarrolla el caso etnográfico del modelo COVAAP a partir de su estructura y operatividad. Tercero se reflexiona sobre las dificultades y los aportes de esta experiencia a la gestión comunitaria y la gobernanza del agua. Como conclusión, podemos decir que esta experiencia resalta el rol clave de la participación comunitaria en las zonas periurbanas para el acceso al agua, a través de la mejora de las condiciones sanitarias y conforme al progreso la habilitación urbana.

PALABRAS CLAVE: Pachacútec; Agua potable; Participación comunitaria; COVAAP; Sistemas no convencionales.

ABSTRACT:

The experience of the Neighborhood Drinking Water Administration Committees (COVAAP) is presented, an alternative way of managing access to drinking water in the human settlement of the Nuevo Pachacútec Pilot Project, Ventanilla, Callao. These organizations operated unconventional water systems between 2001 and 2017, built with the support of the NGO Alternativa. To obtain the information, qualitative methods such as interviews and field visits were used. First, the difficulty of the population in periurban areas to access drinking water service is addressed, highlighting that this need also creates

¹⁵ Este artículo es desarrollado a partir del proyecto de tesis de maestría “Planeamiento estratégico para Organizaciones Comunitarias de agua potable en nuevas zonas periurbanas sin servicio público. Caso Pachacútec”. Proyecto presentado a la Universidad Peruana Cayetano Heredia en el año 2019.

* Antropóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y magíster en Gestión Integral del Agua por la Universidad Peruana Cayetano Heredia.

conditions for finding collective solutions. Second, the ethnographic case of the COVAAP model is developed from its structure and operation. Third, it reflects on the difficulties and contributions of this experience to community management and water governance. In conclusion, we can say that this experience highlights the key role of community participation in periurban areas for access to water, through the improvement of sanitary conditions and according to the progress of urban habilitation.

KEYWORDS: Pachacútec; Drinking water; Community participation; COVAAP; Non-conventional systems.

1. INTRODUCCIÓN

En Perú el derecho humano al agua y la universalización de los servicios de saneamiento todavía son retos pendientes. En las ciudades, el desigual acceso al agua afecta sobre todo a las poblaciones en situación de pobreza que viven en lugares con baja consolidación urbana. Las cuales, además están más expuestas a riesgos sanitarios como la pandemia de la COVID-19 o la epidemia del cólera en 1991. Lamentablemente, en Lima Metropolitana (provincias de Lima y Callao) todavía existe cerca de un millón de personas sin acceso al servicio de agua potable y saneamiento. Esta región concentra la tercera parte de la población nacional. Al ser la segunda ciudad más grande del mundo asentada en un desierto –después de El Cairo (Egipto)– afronta riesgos de estrés hídrico y escasez de agua.

La ampliación de cobertura en las zonas periurbanas conlleva a altos costos debido a su ubicación geográfica, sus características topográficas y la deficiente planificación urbana. En las habilitaciones periurbanas el servicio tarda en llegar, en promedio, una década. Frente a ello, en Lima Metropolitana se impulsaron modelos alternativos de acceso al agua potable. Uno de estos fue promovido en el año 2001 por la ONG Alternativa, mediante la conformación de los Comités Vecinales de Administración de Agua Potable (COVAAP) en el asentamiento humano Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec, Ventanilla, Callao, en adelante PPNP. A través de estos la población asumió la responsabilidad de operar, administrar y gestionar el acceso al agua a nivel comunal.

Tomando en cuenta la importancia de la participación comunitaria en la gestión del agua, este artículo tiene como objetivo general describir y analizar el funcionamiento del COVAAP, a partir de su estructura social, operación, gestión financiera y aporte a la comunidad. Específicamente, se explora la

relación entre la necesidad de acceder al servicio de agua potable y la organización de la población para respaldar y sostener estos comités; además de cómo el carácter cada vez menos prioritario de esta necesidad terminó afectando el nivel de participación y el funcionamiento.

A través de esta experiencia se evidencia la complejidad de estas organizaciones y las relaciones de poder en torno al recurso hídrico en los espacios comunales. Su abordaje es oportuno para reflexionar sobre la participación de la población y el acceso al agua en las zonas periurbanas, así como sus aportes y limitaciones durante las casi dos décadas de funcionamiento (2001-2017/2018).

Para la elaboración de este artículo se han revisado fuentes bibliográficas de ciencias sociales, con especial énfasis en el trabajo desarrollado por la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento (CLOCSAS)¹⁶. La información primaria se obtuvo a partir de entrevistas y talleres realizados entre los años 2018 y 2019 con exdirigentes del COVAAP y dirigentes de otras organizaciones sociales en Pachacútec. Además, se consultaron fuentes secundarias y estadísticas.

Asimismo, este artículo busca sumar información descriptiva a la gestión del acceso al agua en las zonas periurbanas, así como al planteamiento de una gobernanza del agua más participativa que empodera a los actores y deslinda de una visión tecnocrática del recurso hídrico.

2. LA CIUDAD DESDE SUS MÁRGENES: EL RETO DEL ACCESO AL AGUA POTABLE

La explosión demográfica en grandes ciudades, como sucede en Lima Metropolitana, es el reflejo de un proceso trunco de modernización e industrialización iniciado desde mediados del siglo XX. Las olas migratorias del campo a la ciudad reafirman y marcan la pauta para una nueva comprensión de las ciudades. Jürgen Golte y Norma Adams (2018) encuentran que entre 1940 y 1980 la población de Lima aumentó en siete veces, no por la consolidación de la trama urbana existente, sino a través de

¹⁶ Surge en el 2011 en Perú, a partir del encuentro de organizaciones sociales que prestan el servicio de agua potable en Latinoamérica. Tiene identificadas a más de 145 mil OCSAS en Latinoamérica y El Caribe.

la toma ilegal de tierras, sea por las invasiones o por la habilitación de tierras agrícolas sin la debida autorización.

En ese contexto, Lima Metropolitana experimentó un crecimiento urbano marcado por la fragmentación socio-territorial, la pobreza y las desigualdades urbanas. Un ejemplo claro de ello es el deficiente acceso al agua potable en las zonas periurbanas, donde pese al incremento en la cobertura de los últimos años todavía persiste la brecha (ver figura 1)¹⁷.

En el año 2017, el Programa de Agua Segura para Lima y Callao (PASLC) identificó alrededor de 22 habilitaciones periurbanas en situación de vulnerabilidad económica, que no contaban con los servicios de saneamiento; es decir, aproximadamente un millón y medio de personas no accedían al agua potable y alcantarillado. El mayor desafío para estas poblaciones es superar las condiciones precarias de habitabilidad debido a la baja consolidación urbana y la larga espera por conectarse a la red pública de agua¹⁸ (operada por una empresa prestadora para el caso de la ciudad). En algunos casos esto tarda más de una década.

Pero ¿qué sucede en las habilitaciones sin acceso a la red pública de agua? Por un lado, la población compra el líquido elemento a través de camiones cisterna (ver figura 2), que tiene como problema recurrente la inadecuada calidad del agua¹⁹ y su elevado costo debido a la lejanía de las zonas abastecidas (transporte). Por ejemplo, una familia ubicada en una zona periurbana puede llegar a pagar de 10 a 15 veces más por un metro cúbico de agua que en una zona residencial consolidada²⁰.

¹⁷ Todas las figuras pueden consultarse en la sección de Anexos.

¹⁸ A nivel nacional, para los servicios de saneamiento se privilegian tecnologías convencionales “a nivel multifamiliar, de carácter universal y definitivo, siempre que cumplan determinadas condiciones técnicas” (Art. 4, Decreto Supremo n.º 019-2017-VIVIENDA).

¹⁹ Durante la pandemia de la COVID-19, Ojo Público difundió un análisis sobre la calidad del agua en camiones cisterna en el distrito de Villa María del Triunfo, encontrando coliformes fecales, animales pequeños, plomo y un nivel inadecuado de cloro (Ziegler y Morales, 2020).

²⁰ Los precios del agua pueden variar de acuerdo con la accesibilidad del asentamiento humano. Por ejemplo, en algunos sectores del distrito de Villa María del Triunfo, un cilindro de 50 litros cuesta entre S/ 4 o S/ 6. También se vende el agua a través de mangueras –desde sus propios caños– a S/ 25 por hora (Chávez, 2018). Estas familias usan hasta el 10% de sus ingresos para comprar agua (“El barrio de Lima donde el 10% del sueldo se gasta en agua”, 12 de diciembre de 2014).

Por otro lado, el limitado acceso al agua incentiva la movilización y organización de la población que, en la búsqueda de soluciones alternativas autogestionadas o proyectos, es capaz de facilitar la obtención del recurso. En la última década, una de las organizaciones que más ha abordado el tema ha sido la CLOCSAS a través de promoción de la Gestión Comunitaria del Agua (GCA), destacando casos en zonas urbanas, periurbanas y rurales.

La CLOCSAS (2017) plantea que la GCA es una respuesta colectiva de las poblaciones excluidas que no llegan a conectarse a la red pública de agua, haciendo frente a la incapacidad de la intervención estatal para atenderlas en el corto plazo. Así, entiende por organizaciones comunitarias a las “estructuras sociales creadas por grupos de vecinos donde generalmente no llega el servicio de los operadores públicos, privados o mixtos que atienden a las grandes ciudades” (CLOCSAS, 2017, p. 13). Por ello, estas organizaciones son claves para garantizar el acceso seguro al agua potable y una gobernanza más participativa de esta.

En Lima Metropolitana, la participación comunitaria en la gestión del agua cobró vigor durante la epidemia del cólera en la década de 1990, este virus se expandió rápidamente en todo el país debido a las condiciones precarias de saneamiento. En respuesta a ello, el gobierno peruano y la Unión Europea impulsaron el proyecto *Alimentación de Agua para Pueblos Jóvenes (APPJ)*, entre 1993 y 2001, a cargo de la Empresa Prestadora de Servicios de Saneamiento para Lima y Callao-EPS Sedapal, en adelante EPS.

La estrategia de intervención del proyecto estuvo centrada en la participación comunitaria. La población asumió diferentes roles, primero, como beneficiaria del proyecto aportando su esfuerzo físico para la construcción de las redes y siendo capacitada para mejorar las prácticas sanitarias; segundo, como operadora del sistema de agua con la labor de administrar, gestionar y sostener el sistema. Esto fue de gran importancia, no solo por el rol activo de la población, sino porque evidenció la limitación de la EPS para operar de manera directa los sistemas creados (Bonfiglio, 2002; Sedapal y WSP, 2006). De esta manera se conformaron las organizaciones comunales usualmente denominadas Comité Vecinal de Administración de Agua Potable (COVAAP).

El proyecto dotó a los COVAAP de infraestructuras de tipo no convencional²¹, o sistemas autónomos de abastecimiento de agua potable. Estos estaban compuestos por reservorios (abastecidos por camiones cisterna), redes de distribución y piletas desde donde se conectan mangueras para llevar el agua hacia los domicilios. Durante el proyecto, la EPS trabajó con el apoyo de la ONG Alternativa, que se encargó de las capacitaciones e instalación de redes, y de empresas privadas para la construcción de los reservorios.

Así, en el marco del proyecto se crearon 214 sistemas autónomos de agua potable en las zonas más vulnerables de Lima Metropolitana, atendiendo aproximadamente a más de 300 mil personas a través de 440 km de redes de tubería y 5017 piletas (Bonfligio, 2002, p. 25). Cabe resaltar que estas organizaciones se concibieron bajo un enfoque transitorio y progresivo (hasta que logren la conexión a la red pública), lo que influenció en la aceptación de la población, quienes privilegiaban las soluciones convencionales. Una debilidad de este proyecto es que no contó con una alternativa sostenible para la eliminación de excretas (Bonfligio, 2002, p. 25).

Por otro lado, la forma de gestionar de los COVAAP coincide con la importancia de promover la participación comunitaria y el rol activo de la población en la gestión del agua, todo ello bajo un modelo más democrático de gobernanza del recurso:

una gobernanza realmente democrática es extremadamente difícil porque, encima de enfrentarse con poderosas estructuras políticas, intereses económicos y sesgos culturales discriminatorios, tienen que enfrentarse a un mundo de políticas hídricas global-nacional-local que comúnmente cubre sus irracionalidades con un velo científicamente acreditado de racionalidad (Boelens y Arroyo, 2013, p. 18).

La gobernanza del agua implica repensar las formas de gestión de esta y los procesos de diálogo para la toma de decisiones. Esto es reconocer y entender las lógicas de los diferentes actores, sus relaciones de poder e intereses. En la gestión comunitaria, específicamente, se requiere comprender aún más la

²¹ Las tecnologías no convencionales son soluciones “a nivel familiar o multifamiliar, y temporales o definitivas, donde la selección de la tecnología idónea, depende de una evaluación previa de las condiciones del lugar donde se ubica la vivienda, así como una evaluación cultural y socioeconómica de los beneficiarios”. En estos casos, también tienen un menor costo y son de fácil operación para la población que los administra (Art. 4, Decreto Supremo n.º 019-2017-VIVIENDA).

capacidad creativa y transformadora de la población; sus procesos de adaptación y apropiación de los sistemas hídricos, a través de los cuales logran garantizar el acceso al agua potable.

Por otro lado, la experiencia de los comités muestra la coexistencia de diferentes formas de promover el acceso al agua potable en paralelo al servicio que presta la EPS. Aunque este modelo se generó en un contexto de emergencia sanitaria, se vio vinculado a la expansión de los servicios básicos en la ciudad, situación que facilitó su adaptación a diferentes entornos (Bonfligio, 2002).

Por último, es necesario plantear el reconocimiento de estas organizaciones en el marco normativo del saneamiento lo cual implicaría para ellas la posibilidad de acceder a apoyo técnico y/o financiero para su sostenibilidad, sobre todo en el escenario de la universalización de los servicios de saneamiento. Hasta la fecha, el Perú reconoce la existencia de organizaciones comunales en el área rural²², pero no sucede lo mismo en el ámbito urbano.

2.1 El Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec y los COVAAP

Se crearon los 17 COVAAP en el Proyecto Piloto [Nuevo Pachacútec] y empezamos a trabajar y hacer una faena comunal para poder instalar toda la red de tuberías de agua. El desagüe no podíamos tenerlo, pues las condiciones no se daban y tuvimos que hacer lo que todo el mundo conoce: los pozos sépticos dentro de los hogares. (Entrevista 1).

La ocupación en Pachacútec se inició desde la década de 1980 con la creación del Proyecto Especial Ciudad Pachacútec (PECP), y luego con la creación del Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec (PPNP). Para gestionar la intervención de estado, en el año 2003, se creó el Macroproyecto Pachacútec²³ (Decreto Supremo n.º 007-2003-VIVIENDA), el cual está integrado por tres subsectores: uno, el PPNP (Decreto Supremo n.º 037-2001-MTC), dos, el

²² De acuerdo con la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento (Ley n.º 1280), las organizaciones comunales son un tipo de prestador en el área rural (Artículo n.º 14). La forma de organización comunal más extendida son las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), creadas con el apoyo del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) en zonas con menos de dos mil habitantes.

²³ Los límites del Macroproyecto Pachacútec son: por el norte con el distrito de Santa Rosa; por el sur con Mi Perú; y por el oeste con los humedales y el océano Pacífico.

PECP²⁴ (Decreto Supremo n.º 1010-88-VC), y tres, los Asentamientos Humanos formalizados.

Este artículo se centra en el asentamiento humano Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec (PPNP), localizado en el distrito de Ventanilla, Provincia Constitucional del Callao. Tiene una extensión de 532 hectáreas. En febrero de 2000 fue escenario de una gran movilización urbana, cuando el expresidente Alberto Fujimori reubicó a más de siete mil familias desde el distrito de Villa el Salvador al imponente arenal de Ventanilla. Hecho que significó la creación de la “última megabarrida del siglo XX” en Lima Metropolitana (Matos Mar, 2016).

Para la población, llegar al PPNP implicó afrontar múltiples adversidades. Muchos recuerdan que tuvieron que lidiar con el frío, la precariedad y la soledad. Para algunos, esta situación fue tan abrumadora que terminaron yéndose, pero para otros –la gran mayoría– quedarse era la única oportunidad de acceder a una vivienda en la ciudad. No obstante, sorprende la rápida habilitación urbana en Pachacútec²⁵, influenciada por la consolidación urbana de distritos aledaños como Puente Piedra, así como por las relaciones clientelares establecidas entre las autoridades locales con las nacionales y la población local.

Entre el 2001 y 2002, la ONG Alternativa²⁶ implementó el proyecto *Mejora de la Seguridad Alimentaria y del Saneamiento en Áreas Periurbanas: Ciudad Pachacútec-Ventanilla*, financiado por Agroacción Alemana y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de la República Federal Alemana (López, 2003). Como parte del proyecto se crearon 17 COVAAP distribuidos en los cinco sectores (A, B, C, D y E) y 28 subsectores del PPNP.

Estos COVAAP fueron una alternativa de abastecimiento de agua potable. Con similar orientación que el proyecto APPJ, la estrategia de intervención

²⁴ El PECP tiene 2 797.83 has. adjudicadas como viviendas.

²⁵ Pachacútec tiene un crecimiento horizontal de baja densidad y con deficiente equipamiento urbano (centros educativos, salud, etc.). En el año 2012 contaba con una población de alrededor de 250 mil (Sierra y Ortiz, 2012), y para el año 2033, Sedapal proyecta una población de 315 mil (Sedapal, 2013).

²⁶ La ONG Alternativa Centro de Investigación Social y Educación Popular, además de su experiencia impulsando modelos alternos de gestión de agua y saneamiento, también ha desarrollado otros proyectos relacionados al reciclaje y al microcrédito, a través de los bancos comunales, en los diferentes sectores del Macroproyecto Pachacútec.

consiste en: 1) organizar a la población para su participación en la construcción de la infraestructura (mediante faenas); 2) brindar capacitaciones sobre el cuidado del agua y las prácticas sanitarias; y 3) facilitar la conformación del comité vecinal.

En ese marco, estas organizaciones vecinales recibieron las capacitaciones necesarias sobre el manejo técnico, administrativo y financiero que fue clave para iniciar su operación. También se les facilitó un convenio con la EPS para asegurar el abastecimiento del agua potable. Pero, con el tiempo, estas organizaciones ya no gozaron de apoyo de otras instituciones, y sólo en determinados contextos se beneficiaron de alianzas para promover campañas de educación sanitaria, cuidado del agua o construcción de silos (para la eliminación de excretas).

Otro aspecto importante del proyecto fue que estos comités vecinales estaban concebidos como actores transitorios o temporales. Ejemplo de ello es que se alentó su rol como operador mientras no contaran con acceso a la red pública de agua, pero sin una visión clara de lo que sería después.

A continuación, realizamos una descripción etnográfica de los COVAAP, cuyo trabajo de campo coincidió con el cambio en el tipo de prestador, pues desde noviembre de 2017 se comenzó gradualmente a brindar el servicio de agua a través de la EPS, sustituyendo así a los comités. Estas organizaciones por su lado, durante la primera mitad del año 2018, estuvieron cumpliendo un rol importante como facilitadores de este proceso. El PPNP logró el acceso a los servicios básicos de saneamiento a través del Proyecto Integral de Agua Potable y Alcantarillado para el Macroproyecto Pachacútec²⁷.

3. ETNOGRAFÍA SOBRE LA OPERACIÓN Y ESTRUCTURA DE LOS COVAAP

Para describir la forma de estructura organizacional y la operatividad de los COVAAP²⁸, se abordarán cuatro aspectos: 1) estructura social del comité, 2)

²⁷ El proyecto integral de agua y desagüe, financiado por el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, benefició a más de 200 mil habitantes de 135 asentamientos humanos con el Macroproyecto Pachacútec. Este proyecto fue resultado de una larga lucha de la población. La EPS Sedapal empezó a suministrar de agua a la población recién a finales del año 2017.

²⁸ Aquí no se ahonda en las particularidades de cada COVAAP, pues todos derivan de un mismo modelo de intervención.

operatividad del servicio de agua potable, 3) aspectos financieros y 4) trabajo comunitario.

3.1 Estructura social del COVAAP

La ONG Alternativa nos dijo: “Ustedes son los que van a administrar, ustedes tienen que organizarse de acuerdo a un padrón y ustedes designen a los responsables que van a poder manejar [el sistema]” (Entrevista 4).

Estos comités vecinales tienen un carácter colectivo y comunitario, sustentado en la participación y el trabajo voluntario de sus miembros. Su estructura está compuesta por: 1) el Consejo Directivo, 2) la Asamblea y 3) el fiscal.

El Consejo Directivo, lo conforman los cargos de presidente/a, secretario/a, tesorero/a y dos vocales. Entre sus funciones está liderar asambleas comunales y administrar el servicio de agua potable. La Asamblea representa la máxima instancia para la toma de decisiones comunales, en ella participan las personas inscritas en un padrón como socio/a. En esta instancia se aprueban las cuotas de agua, informes, sanciones, entre otros. El fiscal es la persona elegida para mediar en los conflictos sobre la prestación del servicio.

La forma de gestión entre los COVAAP es similar. Al iniciar su operación contaban con estatuto y reglamento, así como con otros instrumentos (libro de padrón, libro de control de entrada y salida o libro de actas), pero al poco tiempo fueron abandonados y en muchos casos, perdidos. El libro de actas y el cuaderno de control de pagos son los que más se usan, el primero cuenta con la firma de un notario, quien lo apertura, y se transfiere al momento de la rotación de cargos.

Los COVAAP se crearon con una reglamentación y estatutos. Teníamos que asumir ciertos deberes y derechos, comisión fiscalizadora, había acta, caja, todos esos teníamos nosotros (Entrevista 6).

El estatuto del COVAAP desconocemos, porque en primer lugar llegó y de ahí desapareció. Nunca llegó a cada presidente del COVAAP. El estatuto ni siquiera sabemos, pero eso hacemos los acuerdos a través de un libro de actas (Entrevista 8).

Los dirigentes resaltaron que esta experiencia les enseñó a trabajar en beneficio de la comunidad. Entonces, aunque importante, no es prioritario el uso de muchos de estos documentos para gestionar el agua.

El tamaño de los COVAAP es heterogéneo, en promedio los más pequeños tienen 300 socios y los más grandes 600. Se llama socio/a al representante de cada familia que se inscribe en el padrón de asociados. Para ello se paga un derecho de inscripción (acordado en asamblea) y la instalación domiciliaria del agua. Como socios acceden a una cuota más barata, participan en las asambleas y toman decisiones. Por otro lado, también hay familias consideradas no socias, estas no pagan el derecho de inscripción, pero sí la instalación del agua en sus viviendas. En este caso, pagan una cuota más alta que las asociadas.

Otro aspecto es que no todos los cargos son ocupados durante los cambios de gestión, por ejemplo, en algunos casos hay sólo un vocal o ninguno. En general, los cargos fijos son el de presidente, secretaría de economía y secretaría de actas. Al respecto, también señalan que esto no representa un problema para la gestión, y que depende de la realidad de cada organización.

Respecto a la rotación de cargos tampoco hay una forma única, en la práctica cada COVAAP lo hace de acuerdo con su conveniencia. En algunos casos se ha tenido gestiones que duraron casi una década. Cuando hay disensos, se busca un reemplazo. Es usual que la rotación de cargos también esté envuelta en un escenario de críticas o denuncias hacia los dirigentes.

Yo duré como diez años, hasta el final. Yo dije: “Cámbienme”, pero la gente no quería”. Todos, antes, se llevaban la plata (Entrevista 10).

Aparte, directivas cuestionadas porque se han aprovechado de la necesidad de la gente o simplemente los fondos que tenían se han destinado a cuestiones personales; eso ha generado problemas. Se han cambiado directivas, por lo menos diez directivas se habrán pasado desde entonces (Entrevista 1).

La participación de las mujeres es frecuente en los diferentes cargos directivos, por ejemplo, una señora dice: “Fui tesorera desde diciembre 2008 hasta diciembre 2017 cuando llegó Sedapal” (Entrevista 9). Otra persona señala, “... en el último año en el que fui tesorero, la presidenta ha llegado a ser una señora” (Entrevista 4). La percepción del trabajo de las mujeres es muy bien vista por los hombres, aunque no pueden evitar señalar ciertas cualidades (eficientes, comprometidas, transparentes y trabajadoras) como si fuesen propias de las mujeres.

Por otro lado, resalta el hecho de que los COVAAP no están reconocidos ni inscritos en el gobierno local, a diferencia de las Secretarías Generales (o Juntas vecinales) y otras organizaciones. Por ejemplo, en el PPNP por juntas

vecinales se tiene la figura de las Secretarías Generales, estructuras vecinales de gran importancia frente a otras instancias de gobierno, principalmente la municipalidad; son elegidas en cada subsector del PPNP y gestionan los proyectos para la comunidad. Los testimonios sostienen que asumir el cargo requiere de mucho relacionamiento político: “El problema del secretario general es que para serlo tienes que tener bastante influencia dentro de la municipalidad, tener amistades con los regidores” (Entrevista 10).

En cambio, con respecto a los COVAAP, no hay una única posición. Para algunos, ser reconocidos les permitiría gestionar nuevos proyectos y obras para la comunidad, mientras para otros, esto podría generar una superposición de funciones con otras organizaciones existentes; especialmente con las Secretarías, pues estas tienen reconocimiento municipal y gestionan proyectos a favor de la comunidad. Por ello, los mismos miembros de los comités vecinales consideran que son un tema interno de la comunidad, y que su vínculo es sobre todo con la EPS, pues de ella compran el agua para llenar los reservorios.

[...] ante el gobierno no nos presentamos como COVAAP sino como población de Pachacútec. El COVAAP fue un tema interno acá, que servía netamente ante Sedapal para poder abastecernos bajo un contrato (Entrevista 1).

Sedapal nos ha abusado demasiado. Nosotros teníamos un contrato con ellos. Diario tenían que darnos tres horas de agua y había tiempos que no teníamos, solo dos veces o tres días a la semana, pero el recibo venía igual, igual teníamos que pagar (Entrevista 3).

Nosotros no tenemos una personería jurídica, nos lo planteamos mucho. Somos reconocidos solamente por el pueblo, mas no por una institución (Entrevista 3).

Fuimos a solicitar reconocimiento al municipio, en el 2009 más o menos. No nos lo dieron, pero sí a los secretarios generales [Juntas vecinales] (Entrevista 2).

Sin embargo, el tema del reconocimiento en ocasiones genera tensiones entre los COVAAP y las Secretarías Generales, en parte, estas se dieron alrededor de la gestión del Proyecto Integral de Agua para el Macroproyecto Pachacútec. En ese proceso, ambas organizaciones buscaron resaltar su protagonismo. A ello se sumaron las críticas recurrentes sobre el inadecuado manejo financiero y la deficiente rendición de cuentas increpadas a los comités. Para los COVAAP, “... los secretarios generales eran tercetos, decían:

‘No hay agua, seguro no han pagado, se han tirado la plata’. Y al pueblo lo confundía” (Entrevista 8).

A pesar de esto, los COVAAP tienen un trabajo articulado con otras organizaciones sociales, por ejemplo, comedores populares, vaso de leches, etc. Ellos coinciden en que “... las organizaciones que más funcionan [en el PPNP], en verdad, es el vaso de leche; es más fuerte acá. De ahí viene el comedor” (Entrevista 2).

En cuanto al apoyo de otras instituciones externas, no fue frecuente o al menos no de manera sostenida. Resaltan el rol de la ONG Alternativa, quien “contactó con Sedapal para que nos pudiera dotar de agua temporal, provisional, que nos permitiría por lo menos tener ese líquido elemental para las familias que tenemos” (Entrevista 1); sin embargo, esto no continuó. Estos comités también realizan alianzas con otras instituciones a fin de organizar campañas sanitarias o educativas vinculadas al agua, lo cual depende del contexto.

Por último, hay que resaltar la capacidad administrativa de los COVAAP para sostener el servicio por casi dos décadas, a pesar de una limitada asistencia técnica, de tensiones internas y una disminución gradual en la participación. No se puede ignorar el enfoque transitorio bajo el cual fueron creados, pues de alguna manera esto los limitó para proyectarse como una organización relevante una vez concretada su integración a la red pública de agua, operada por la EPS.

3.2 Sistema y operatividad del agua potable

Entonces, Sedapal nos dijo: "el proyecto va a demorar de 10 a 20 años". [...] hay una ONG que pone provisionalmente todas las tuberías. [También] hacen un pequeño tanque de 100 metros cúbicos”. Eso es de Alternativa, ese tanquecito (Entrevista 10).

Los COVAAP operan sistemas autónomos de agua²⁹, estos cuentan con un reservorio de cemento, cuya capacidad es entre 50 y 100 m³. Del reservorio, el agua baja por gravedad hasta las redes secundarias conectadas a piletas o

²⁹ Los COVAAP se responsabilizan por la gestión del agua a partir del llenado del reservorio, pero no de la captación ni del tratamiento del agua. De esto se encarga la EPS Sedapal, quien brinda el agua a los COVAAP mediante un convenio firmado al inicio del proyecto. Sin embargo, todos coinciden en que dicho convenio no se modificó con el transcurso de los años y tras el aumento de la población.

pilones (cada una a dos manzanas). De las piletas, el agua se reparte hasta las viviendas a través de mangueras (aproximadamente 100 metros).

Al inicio del proyecto, se propuso a los comités usar las mangueras para disminuir los riesgos sanitarios. Para vender el agua se contrató a los mismos pobladores; entre dos a cinco personas, quienes diariamente iban casa por casa con sus mangueras a vender el agua³⁰. El número de personas contratadas depende del tamaño del comité vecinal. Cada vendedor/a recibe un pago por el trabajo realizado. “Algunos COVAAP pagan el 20% de la venta total” (Entrevista 2).

Hay pilones. Mi COVAAP comprende 102 o 104 pilones. En mi cuadra tengo dos pilones. Qué hacíamos. Hemos trabajado con mangueras de 100 metros, “son pesadotas”. La gente sabía, porque se llevaba su día, o sea, es un trabajo fuerte (Entrevista 2).

Nosotros dábamos empleos a los vecinos. Por ejemplo, si se vendía un tacho a S/ 0.50, el vendedor se quedaba con S/ 0.20. Así, el que vendía más agua tenía más sueldo, ¿no? Las mujeres, nuestras madres, trabajaban sacrificadas jalando las mangueras. Bueno, hemos pasado penurias, pero también estábamos contentos de que ellos han tenido un pequeño ingreso económico para su hogar (Entrevista 8).

Pero, manipular las mangueras demanda mucho esfuerzo para los trabajadores. Por eso, luego de casi un año de operación, uno de los COVAAP acordó en asamblea realizar conexiones directas a los domicilios, dejando obsoletas las piletas. En otro de los comités, los vecinos tenían temor de realizar esta obra sosteniendo que la EPS podría no estar de acuerdo. Sin embargo, otros comités como organizaciones autónomas decidieron seguir adelante con la iniciativa. Instalaron en cada domicilio un caño; cada familia asumió el costo total por la instalación de las tuberías.

[Se dijo:] Bueno señores, Sedapal es dueño de su tubería antes del tanque. Se llena el tanque ya es de nosotros esa agua. Como dice un vecino: “Hay que hacerlo como a nosotros nos dé la gana, no tenemos porqué pedir permiso”. Ya comenzaron a hacer instalaciones y, pum, le salió muy bien porque ya tenían agua en la ducha (Entrevista 10).

Tras la instalación de los caños dentro de las viviendas apareció otro problema: el acceso desigual al agua debido a la topografía del terreno. “[Yo] digo “vamos a instalar el agua al domicilio”, otro grupo [de la población] dijo

³⁰ Los vendedores de agua también solían usar las carretillas para transportar las mangueras, así como un comparador de agua para mostrar su calidad.

"No, porque no va a llegar a la parte alta [...] para abajo van a tener el agua, pero para arriba no" (Entrevista 6). Algunas de estas ideas perduraron a lo largo de la gestión.

Con esta obra, se agilizó la operación del sistema de agua potable. Los COVAAP acordaron una cuota mensual para el pago por el servicio, cuyo reparto duraba tres horas diarias en promedio. Por otro lado, los comités contrataban un operario u operador para realizar las labores técnicas, las cuales eran: manejar las válvulas, reparar las tuberías, realizar cortes o conexión de agua, entre otros. El pago al operario era de entre S/ 400 y S/ 600 mensuales, y para ocupar el puesto no se exigía algún nivel de estudio.

Al técnico se le pagaba S/ 150 a la semana por tres horas diarias de trabajo. Creo que era una suma considerable. El técnico recibía una remuneración, al final se le pagaba S/ 600 (Entrevista 5)³¹.

Uno de los problemas técnicos más recurrentes para estos comités vecinales era el atoro de tuberías debido a la arena. "Al momento de ingresar la arena en la tubería, el agua no tenía la misma fuerza para llegar a los domicilios. Tenía que cortar parte de las tuberías y hacerlas unir con otras para que pueda [llegar el agua]" (Entrevista 4).

Por último, el agua potable se obtenía de la EPS y de los camiones cisterna, pues con el aumento de la población se necesitó de más líquido. De acuerdo con el cálculo de los COVAAP, las familias consumían menos de 50 litros al día; por ejemplo, una familia de cuatro miembros gastaba alrededor de cuatro metros cúbicos de agua por mes. Las compras a los camiones cisterna se realizaban con una frecuencia interdiaria o semanal, dependiendo si era verano o invierno.

3.3 Aspectos financieros

Los mismos pobladores realizaban las labores del manejo financiero en los COVAAP, sin embargo, la mayoría no contaba con estudios especializados. Solo en algunos casos, la persona que asumía el cargo en la secretaría de economía tenía conocimientos de administración, lo cual mejoraba su trabajo. "Todo se ponía en sus balances. Hemos tenido una buena administradora, creo que incluso ha estudiado Administración; entonces conoce, tiene conocimiento" (Entrevista 3).

³¹ Lo mismo se aprecia en otras entrevistas.

Los ingresos se recaudaban de la venta del agua, cuando esta se vendía a través de mangueras el pago que realizaba cada familia era de acuerdo con su consumo real, pues ellas llenaban el agua en recipientes. Una nota importante es que cuando vendían agua para usos no domésticos se añadía un costo adicional:

Por ejemplo, si un vecino quería llenar una piscina, le cobramos un precio extra. Ya no S/ 0.70 por cilindro, sino S/ 1.30 por cilindro”. Eso servía para poder comprar más agua para que puedan tener todos. Era la única forma de controlar y mantener una tarifa baja (Entrevista 3).

Tras dejar de usar las mangueras y piletas, con la conexión domiciliaria del agua, ya no se pagaba por el consumo real, sino que se acordó una tarifa única para cada familia. En la asamblea se definió la tarifa y la frecuencia, en todos los casos quedó de manera mensual. El nuevo cálculo se realizó a partir del volumen total de agua consumido y los gastos incurridos durante un año (como referencia).

En Pachacútec, recibimos agua de Sedapal; llenan diario un tanque de 100 m³ por S/ 2000 a S/ 2300 al mes. Depende del tamaño del COVAAP, pero es un promedio. Luego hicimos las conexiones a nuestras casas. De ahí, hicimos un cálculo interno de costos para gastos administrativos, gastos técnicos, otros gastos; la tarifa se aprobó en S/ 8.00 al mes para cada socio (Entrevista 9).

En el monto calculado para cada familia se diferenciaba entre socios y no socios³². De acuerdo con el tamaño del COVAAP, los socios pagaban entre S/ 6.00 y S/ 8.00, mientras que los no asociados entre S/ 8.00 y S/ 10.00. Estos comités vecinales coincidían en que los montos eran muy económicos. Lo definían como una “tarifa social” símbolo de orgullo, pues afirmaban que estas zonas alejadas pagaban mucho más.

La tarifa ya desde un principio ha sido S/ 6.40, y S/ 8.40 para los vecinos que no estaban inscritos dentro del COVAAP y de ahí se paga el recibo de agua que venía de Sedapal, se pagaba al técnico y se pagaba el tesorero (Entrevista 4).

³² Además de estas tarifas, también se define en asamblea cuánto se cobrará a los negocios individuales o mercados que se abastecerán del agua del COVAAP. Sin embargo, esto puede ser un punto de disidencia sobre todo cuando hay falta del recurso hídrico. Por otro lado, hay un tema menos abordado que es la venta de agua a otros asentamientos humanos sin acceso a ella, quienes se convierten en clientes potenciales: “Entonces, comencé a dar agua a otros negocios o asentamientos y comenzamos a recolectar dinero” (Entrevista 6).

El mayor gasto de los COVAAP estaba en el pago diario por el agua potable a la EPS (llenado de tanques de entre 50 m³ y 100 m³) y a los camiones cisterna (uno de 8m³ cuesta S/ 120 o menos, dependiendo la capacidad de negociación del comité vecinal). Se compraba más agua en verano que en invierno, algunos comités adquirían de dos a tres camiones cisterna interdiariamente. Otros gastos eran el pago del técnico u operario, costos de mantenimiento, reparaciones, personal, entre otros:

Cobramos S/7.00 soles y somos 400 socios. Teníamos 2800 soles mensuales. Nuestro recibo venía de S/. 2 300. ¿Cuánto sobraba? S/. 500 soles. Con eso teníamos que pagar un técnico. Le pagamos al técnico y ya nos quedamos sin plata; era exacto. Los cálculos eran exactos (Entrevista 6).

Un problema recurrente para los COVAAP era la morosidad, en algunos casos, trataron de incrementar el monto de la tarifa o cortar el agua, pero no fueron soluciones duraderas.

Para el control de los ingresos disponían de recibos y/o de un cuaderno de control. La rendición de cuentas (balance de ingresos y egresos) se realizaba anualmente en la Asamblea General.

Entonces cada manzana tenía sus aguas, se les cobraba y se les daba un recibo hecho por el COVAAP. Se mandaba hacer unos recibos y con eso se cobraba para que no haya ninguna desconfianza (Entrevista 5).

Por otro lado, los COVAAP coincidían en que la venta del agua les permitía recaudar ingresos significativos. Pero, estos montos también fueron objeto de controversias y tensiones con algunas organizaciones. Por ejemplo, describían tensiones con las Secretarías por el control de este dinero, aunque en la práctica cada una siempre mantuvo una gestión financiera autónoma. También se produjeron situaciones de denuncia a los dirigentes por el inadecuado manejo de fondos. Sin embargo, los dirigentes se defienden.

El agua podría ser un negocio. Si yo me hubiera metido toda esa plata, imagínate: mi casa tendría un tercer piso. ¿Pero cómo quedas como persona? (Entrevista 6).

Había montos fuertes, S/ 20 mil, S/ 30 mil soles en caja. Algunos que han tenido un mejor control han tenido incluso hasta S/. 80 mil soles (Entrevista 1).

Por último, hay que resaltar que la gestión financiera realizada por los COVAAP fue constantemente cuestionada por diferentes actores, situación que debilitó la participación y confianza. Sin embargo, hay que tener en

cuenta que estos comités no contaron con acompañamiento técnico y administrativo, lo que no les permitió prever todos los gastos y abordar de manera más eficaz el problema de la morosidad. La tarifa, aunque suficiente para cubrir los gastos inmediatos, no logró garantizar la estabilidad financiera de la organización, lo que también generó tensiones entre la población.

Un tema que surgió en las entrevistas fue el de la remuneración a dirigentes. Obviamente, sin un consenso. Sólo algunos COVAAP tomaron la decisión de realizar una remuneración simbólica. Esto generaba tensión con otros pobladores que resaltaban el trabajo voluntario de la labor dirigencial. Los cargos que solían recibir un pago eran: presidente/a y tesorero/a.

La tesorera y yo [el presidente] hemos cobrado S/ 100 al mes, pero ya el resto, ¡no! (Entrevista 2)

En mi caso, pagamos al técnico y a la tesorera. Al inicio le dimos a la tesorera S/ 100. Era una propina porque trabajaba, ¿no? Y después al último año dijeron: "hay que darle S/ 200 de propina". A ella nomás, después nadie (Entrevista 6).

3.4 La labor social o comunitaria del COVAAP

Desde su creación, se promovió que estos comités realizaran labores sociales o comunitarias, es decir, todas las acciones posibles en beneficio de la población y de la comunidad. Toda decisión se tomaba en asamblea comunal; para los dirigentes, el apoyo hacia la población era parte de la misión del COVAAP. Hay que resaltar también que ello estaba señalado en su reglamento. En general, las obras sociales gozaban de un alto valor social en la comunidad. Estas labores se definían de acuerdo con las *ganancias* de los comités, las más comunes eran: brindar apoyo económico a familias en situación de pobreza, enfermedad o por defunción y exonerar de manera temporal del pago del agua a las familias más necesitadas.

Había una persona que falleció y COVAAP aporta aunque sea con 100 soles. Si sobraba –porque a veces sobraba– le dábamos a la persona. O si estaba enferma también hay que apoyar a la persona. Siempre he tenido mis casos sociales (Entrevista 9).

Doy gracias al COVAAP porque con el COVAAP he enterrado gente. Había gente que no tenía para su entierro. Con el COVAAP se apoyó cuando

alguien estaba enfermo. Yo llegué a terminar con 5 casos sociales (Entrevista 7).

Los comités también realizaban donaciones o repartían víveres para celebrar fechas importantes como el día de la madre, navidad, y otras. Por ejemplo:

... para el día de la madre, algunas cositas que compartir, o de repente un niño sin uniforme [comprarle el uniforme] (Entrevista 8).

Y sí, la gente está muy contenta. Cada navidad, cada fin de año se repartía la plata. Puede ser en efectivo o comprar víveres para darles canasta, panetón, arroz, azúcar. Todo con la utilidad que había. Así hemos estado trabajando buen tiempo, casi 10 a 15 años (Entrevista 10).

Otras labores financiadas eran las campañas para el cuidado del agua y la difusión de prácticas sanitarias. Para ello, "... articulamos con promotores de salud, para que sepan cómo cuidar y ahorrar el agua" (Entrevista 2). En otros casos, "... traíamos capacitación para la instalación de silos en las casas por su alto impacto ambiental" (Entrevista 8).

Entre las obras comunales realizadas podemos mencionar la construcción de losas deportivas, cercados y mejoramiento de muros de contención en zonas de riesgo. Para realizarlas se apoyaron de algún proyecto a cargo de la municipalidad, para lo cual trabajaron con las Secretarías u otras organizaciones sociales. Los COVAAP resaltan que las grandes obras son posibles cuando hay un mejor control en la recaudación del dinero.

Por ejemplo, cobraban tres meses y ya tenían en la caja. [Aquellos con] mejor control [recaudaron] incluso hasta S/ 80 mil soles. Todo eso a veces han destinado para obras de la comunidad de su sector. (Entrevista 1).

No hemos hecho grandes obras, pero sí cosas como el cercado y el mejoramiento de los muros de contención. Por ejemplo, ahora último, nosotros hemos puesto un fondo para la construcción de la losa de la municipalidad. Vamos a poner el grass sintético (Entrevista 1).

Por otro lado, algunos COVAAP trataron de generar más ganancias a través de préstamos individuales a una tasa de interés muy baja, sin embargo, no les funcionó. Por eso, preferían optar por repartir ese dinero en efectivo entre los socios, luego de la rendición anual.

Hay COVAAP que han prestado plata y han quebrado porque la gente ya no devolvía. El COVAAP 1 prestó dinero a sus socios, S/ 2000 soles, S/ 3000 soles al 10%. Pero, al final se quebró (Entrevista 10).

Algunos criterios que orientan la labor social son: 1) privilegiar lo colectivo,

2) promover buenas prácticas, 3) involucrar activamente a la población, 4) promover espacios públicos e, 5) incorporar un enfoque de asistencia social. Entre los principales tipos de actividades realizadas se pueden identificar: apoyo directo a personas en situación de dificultad (enfermedad, fallecimiento, pobreza), realización de obras comunales, festividades y campañas de educación sanitaria.

Por último, cabe resaltar que los COVAAP perciben la labor social como una responsabilidad de la organización, complementaria a su rol de prestadores de servicio. En parte, esto les ayudó a aminorar los cuestionamientos y las tensiones, con la población y otras organizaciones, pero no los eliminó.

4. REFLEXIÓN SOBRE LA EXPERIENCIA DE LOS COVAAP

A continuación, se plantean algunos puntos para la reflexión sobre los desafíos y el aporte del COVAAP a la gestión del agua potable en zonas periurbanas.

4.1 El desafío de la gestión del agua en zonas periurbanas

De acuerdo con la CLOCSAS (2017), la Gestión Comunitaria del Agua (GCA) en América Latina y el Caribe existe desde hace más de cinco décadas³³. La mayoría de los casos se relacionan estrechamente al ámbito rural por desarrollarse en comunidades alejadas y con dificultades de acceso a servicios básicos en lo inmediato. Sin embargo, la CLOCSAS resalta que estos modelos no son exclusivos del área rural, pues también en zonas periurbanas se ha demostrado la eficacia de la participación poblacional para facilitar el acceso al agua potable.

En Perú, la *gestión comunal* del agua está reconocida en el marco normativo de saneamiento, pero su orientación es básicamente rural, las áreas periurbanas todavía están excluidas. En parte, esto responde a la predominancia del modelo oficial, que plantea el acceso urbano al agua como una responsabilidad de las EPS. Vale mencionar que, el proyecto impulsador de la creación de los COVAAP subrayó el enfoque *transitorio*, es decir en términos prácticos planteó un horizonte temporal a su labor, pues lo

³³ Por ejemplo, en 1960 se creó el Programa de Agua Potable Rural en Chile, y en 1965, el Programa de Acueductos Rurales en Costa Rica. Ambos promueven la gestión comunitaria de este recurso (CLOCSAS, 2017).

consideraron como una solución *ad hoc* que terminaría con la llegada de la EPS.

En esa situación, la misma población se pregunta sobre la necesidad de brindarle un reconocimiento institucional a los COVAAP, en paralelo, este es visto por algunos dirigentes como una oportunidad para gestionar nuevos proyectos comunales y para acceder a un mayor apoyo técnico, administrativo y financiero. Sin embargo, no hay una perspectiva clara sobre su rol más allá de la gestión del agua potable, más aún cuando no desarrollaron una alternativa segura para la eliminación de excretas y el tratamiento de aguas residuales.

Asimismo, hay que resaltar que la institucionalización de la GCA tampoco garantiza el fortalecimiento inmediato de las organizaciones. Esto requiere de alianzas interinstitucionales en los diferentes niveles de gobierno, especialmente con administración local o las mismas EPS. De acuerdo con la CLOCSAS (2017), también es necesario promover la asociatividad entre organizaciones, pues les permite aspirar a una mayor representatividad política. A esto se suma la Fundación AVINA, la cual establece que, como parte de una gobernabilidad democrática del agua, “... la sociedad civil organizada y articulada con los otros sectores, puede contribuir efectivamente a resolver con responsabilidad, equidad, democracia y transparencia, los problemas de acceso a servicios de agua en América Latina.” (2009, p. 20).

Por último, el caso del COVAAP resalta la importancia de pensar estratégicamente el relacionamiento de una organización con su comunidad y el tejido organizativo local. Tener poca claridad de ello conlleva a relaciones de poder y conflictos con otras organizaciones que debilitan directa e indirectamente el modelo de estos comités. También disminuye su capacidad movilizadora dentro de la comunidad. Igualmente, hay que considerar el carácter voluntario de los comités, que en ocasiones es replanteado como un trabajo remunerado³⁴.

4.2 Los aportes de la participación comunitaria en la gestión del agua

La participación de la población en la gestión del agua cumple un rol clave para garantizar el acceso seguro a este recurso en términos de cantidad y

³⁴ Además de lo mencionado, cabe subrayar que un mismo poblador asume múltiples roles simultánea o secuencialmente: un día es solo socio del sistema, otro es administrador y luego es dirigente de otra organización.

calidad, aún más en un contexto de inseguridad hídrica. Además, la organización de la población contribuye a mejorar las condiciones de habitabilidad en las periferias de la ciudad. De lo contrario, aquella queda vulnerada y marginalizada, acentuándose las desigualdades y la pobreza dentro de las ciudades.

La CLOCSAS considera que la labor de las organizaciones que gestionan el agua contribuye al cumplimiento de las metas nacionales para la universalización de los servicios de saneamiento, así como de compromisos internacionales por ejemplo el Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 6 (ODS 6)³⁵ y la declaración sobre el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento (Naciones Unidas, 2010). Por ello, su empoderamiento resalta su rol “como actores de la gobernanza del agua ante los diferentes actores, ya sean gubernamentales, de la sociedad civil o de la cooperación internacional” (Zambrano y Vargas, 2018, p. 13).

Estos comités vecinales muestran la importancia de la participación popular y de instancias como las asambleas para tomar decisiones de manera democrática y colectiva. Sin embargo, al no poder sostener la participación, las asambleas son cada vez menos representativas. Paradójicamente, el afianzamiento del servicio favorece esta situación, pues las familias optan por comunicarse de manera directa con los dirigentes de los comités, privilegiando una relación usuario-prestador de servicio. A consecuencia de ello, surgen nuevas tensiones entre éstas y otras organizaciones sociales.

Durante la vigencia de los COVAAP, se evidenció su capacidad para operar y manejar tecnologías alternativas de bajo costo y fácil operación. Además, al no contar con fuentes propias de agua, resultó estratégica la alianza con la EPS e incluso con prestadores privados (camiones cisterna). Los comités intervinieron como intermediarios para regular el precio del agua, evitando un alza en las tarifas y abusos de parte de los proveedores privados.

Por otro lado, estos comités vecinales no solo se limitaron a operar una infraestructura, sino que también promovieron iniciativas como parte de una labor social. Esto es concordante con varios principios de otras organizaciones comunales, pues fue una manera de resaltar su naturaleza no lucrativa y colectiva. Así, el dinero acumulado en cada gestión era reinvertido en el desarrollo de la comunidad. Sin embargo, a pesar de que estos actos

³⁵ El Objetivo de Desarrollo Sostenible n.º 6 de las Naciones Unidas, es: Garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

mejoraban la relación con los pobladores en determinados momentos, no evitaron que surgieran tensiones y cuestionamientos sobre la transparencia financiera.

Por último, diferentes aspectos derivados de la experiencia sirven para reflexionar sobre las relaciones de estas organizaciones con otros actores gubernamentales y no gubernamentales, así como la importancia de la construcción del capital social y no solo de la infraestructura (CLOCSAS, 2017). Tener en cuenta los aportes de la gestión comunal del agua para la gobernanza de este recurso permite idear marcos regulatorios eficaces que generen condiciones adecuadas para garantizar su sostenibilidad y eficiencia, sea en el ámbito rural o periurbano.

4.3 Algunos aprendizajes a partir de la experiencia del COVAAP

Luego de 17 años de creación, la población del PPNP consiguió ser integrada al ámbito de cobertura de la EPS. Este cambio no fue sencillo, implicó un proceso de adaptación para la población, en donde los exdirigentes del COVAAP desempeñaron un papel importante como mediadores entre la población y la empresa. De su experiencia se pueden resaltar algunos aprendizajes:

- Primero, el COVAAP supo desarrollar capacidades y alianzas estratégicas que garantizaron la prestación del servicio, además de lograr una relación directa con la población por ser una organización comunitaria. Asimismo, la prestación del servicio se complementó con la labor social que realizaron, viéndose ambas como propias del modelo comunal.
- Segundo, la población desarrolló una alta conciencia ambiental sobre el cuidado y el reúso del agua, lo que favoreció al impulso de otros proyectos como la implementación de huertos o de áreas verdes. Para ello, se promovió el trabajo comunal y la colaboración entre organizaciones sociales.
- Tercero, organizaciones como estos comités vecinales pueden apoyar durante el periodo de transición hacia el sistema convencional, actuando como bisagras entre la población y la EPS. Por ejemplo, cuando Sedapal comenzó a suministrar de agua a la población del PPNP, las familias aún hacían llegar sus quejas y reclamos a los exdirigentes del COVAAP, quienes para averiguar si los cobros reflejaban el consumo real, incentivaron a la revisión de los medidores, aprovechando que la mayoría

de las familias tenían conocimiento del promedio de agua mensual que consumían.

- Cuarto, el modelo de los comités vecinales tuvo como desventaja el no contar con modelos óptimos, eficaces y sostenibles de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, tal como sucedió en Pachacútec. La población construyó silos, pero sin asesoramiento.

El hecho que la gestión del agua en Pachacútec esté ahora bajo la responsabilidad de la EPS ilustra el carácter transitorio del COVAAP. Sin embargo, esto podría ser matizado, pues, por ejemplo, la CLOCSAS (2017) resalta que precisamente la necesidad del acceso al agua y la lenta respuesta del Estado influyeron para que las organizaciones comunitarias tuvieran que asumir el rol de gestores en un horizonte de tiempo mayor del imaginado, rechazando el enfoque transitorio.

5. CONCLUSIONES

- El COVAAP logró facilitar el acceso al agua potable en zonas desabastecidas como el PPNP que, dada su ubicación, recién luego de 17 años logró ser conectada a la red pública de agua de la ciudad.
- El modelo del COVAAP destaca por ser una apuesta centrada en la participación e involucramiento de la población en la administración del agua potable. Con ello se propician formas alternativas de gestionar el acceso al agua en la ciudad, ya no centrada únicamente en la EPS. Valida, además, la aplicabilidad de tecnologías alternativas de fácil operación –usualmente pensadas para el ámbito rural– en zonas urbanas de mayor densidad poblacional.
- Los comités vecinales también dan cuenta de que la gestión comunal se construye y se recrea desde la práctica, y por lo tanto sería equivocado pretender que solo existe una forma de gestionar. Sin embargo, este tipo de organizaciones coinciden en los valores y los principios que promueven, aunque esto no logra evitar el surgimiento de conflictos y tensiones entre ellos.
- Lamentablemente, los COVAAP trabajaron por muchos años desprovistos de un apoyo para sostener la organización y superar las dificultades en la gestión administrativa, financiera y operativa, lo cual contribuyó a subestimar la participación de la población. Asimismo, progresivamente

esta dejó de sentir inseguridad en su acceso al agua. Ambos factores llevaron a que los comités vecinales se convirtieran en simples instancias administrativas, hasta que, finalmente, cesaron de operar al lograr su incorporación a la red pública de agua.

- Esta experiencia pone a discusión el reconocimiento político y normativo de este tipo de organizaciones para la gestión del agua en el medio urbano. Esto no puede quedar exento de la discusión sobre el enfoque transitorio, que resulta clave para orientar los términos de funcionamiento de la organización, no solo en el ámbito del agua potable, sino también en términos referentes a la gestión del alcantarillado y el tratamiento de las aguas residuales.
- Las futuras intervenciones que promuevan modelos para la gestión del agua basados en la participación comunitaria tienen que prever la adaptación de estos a los cambios en el tejido social y el progreso de la habilitación urbana.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVINA. (2009). *Liderazgos para el desarrollo sostenible en América Latina*. Recuperado de:
<https://www.avina.net/wp-content/uploads/2021/03/informe-anual-Avina-2009.pdf>
- AQUAFONDO. (2016). *Estudio de riesgos hídricos y vulnerabilidad del sector privado en Lima Metropolitana y Callao en un contexto de cambio climático*. Lima: AQUAFONDO, IPROGA y GRADE.
- Boelens, R., y Arroyo, A. (2013). El agua fluye en dirección del poder. En R. Boelens, y A. Arroyo. *Aguas robadas: despojo hídrico y movilización social* (pp. 17-26). Quito: Justicia Hídrica, Abya Yala, IEP.
- Bonfiglio, G. (2002). *La experiencia del Proyecto Alimentación de Agua para Pueblos Jóvenes (APPJ). Servicios de agua en zonas periurbanas de Lima Metropolitana*. Lima: Programa de Agua y Saneamiento, Región Andina; Banco Mundial; Comisión Europea en el Perú.
- CLOCSAS (2017). *Confederación Latinoamericana de Organizaciones Comunitarias de Servicios de agua y Saneamiento-CLOCSAS. Antecedentes, evolución y potencialidades*. Santiago de Chile: Cooperación Española.
- Chávez, P. (2018). *La lucha de los 300. Participación comunitaria de la junta directiva en el proyecto de agua potable de Sedapal. El caso de la nueva*

- rinconada-VMT-zona de ampliación* (tesina de licenciatura). Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- El barrio de Lima donde el 10% del sueldo se gasta en agua. (12 diciembre de 2014). *BBC Mundo*. Recuperado en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141212_peru_lima_agua_falta_lp
- Fundación AVINA y CLOCSAS. (2017). *La Asociatividad entre Organizaciones Comunitarias de Servicios de Agua y Saneamiento-OCSAS-en Latinoamérica*. Panamá: s/e.
- Golte, J. y Adams, N. (2018). *Los caballos de Troya de los invasores: estrategias campesinas en la conquista de la gran Lima*. Lima: IEP.
- López, J. (2003). *Participación social y gestión comunitaria en un contexto de pobreza y rol difuso del Estado [informe de estudio de caso]*. Recuperado en: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/rtc/0048.pdf>
- Matos, J. (2016). *Perú. Estado desbordado y sociedad nacional emergente. Historia corta del proceso peruano: 1940 a 2010*. Lima: Universidad Ricardo Palma.
- Mendoza, M. (2016). *En la periferia de la ciudad y la gobernanza. Un estudio de caso sobre la gestión local del agua y saneamiento en el Asentamiento Humano del Cerro Las Ánimas* (tesis de maestría). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Meneses, M. (2010). Los espacios de socialización y el cambio de comportamiento en Lima, 2008. *Investigaciones Sociales*, 14(25), 215-246.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017). Decreto Supremo n.º 019-2017-VIVIENDA, que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento.
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (2017). Resolución Ministerial n.º 406-2017-VIVIENDA, Programa “Agua Segura para Lima y Callao (PASLC)”.
- Naciones Unidas. (2010). Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. Recuperado en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S
- Ñope, M. (2019). *Planeamiento estratégico para Organizaciones Comunitarias de agua potable en nuevas zonas periurbanas sin servicio público. Caso Pachacútec* (tesis de maestría). Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Sedapal y WSP (2006). *Agua para zonas periurbanas de Lima Metropolitana. Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima: Sedapal, Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial.

Sierra, A. y Ortiz, D. (2012). Las periferias, ¿territorios de incertidumbre? El caso de Pachacútec, Lima-Callao, Perú. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, 41(3), 523-554.

Zambrano, T. y Vargas, C. (2018). *Memoria del VIII Encuentro Latinoamericano de Gestión y Comunitaria del Agua*. México: CLOCSAS.

Ziegler, G. y Morales M. (10 de abril de 2020). Vivienda y Sedapal desvían atención a denuncia sobre calidad del agua que venden camiones. Recuperado en: <https://ojo-publico.com/1744/vivienda-y-sedapal-desvian-atencion-denuncia-sobre-calidad-del-agua>

7. ANEXOS

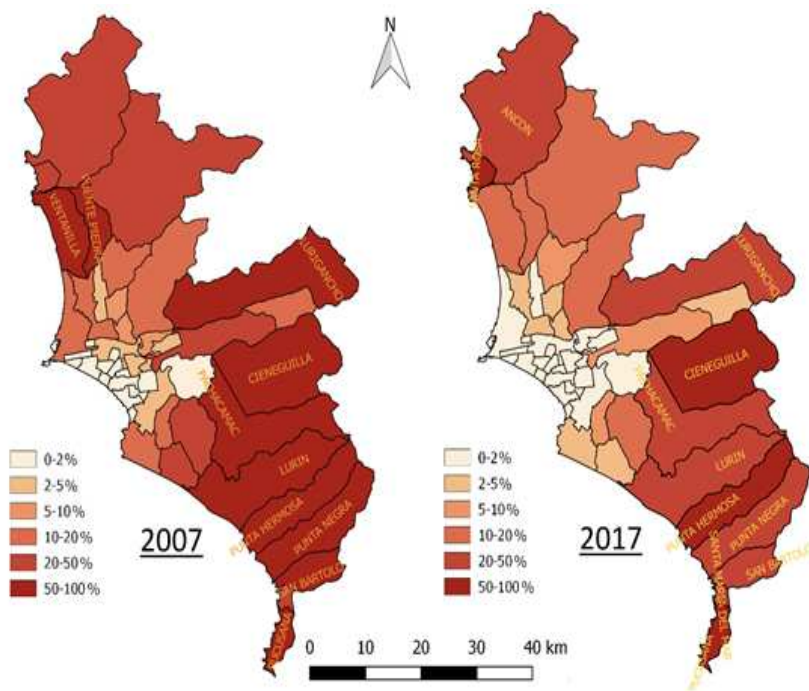


Figura 1. Porcentaje de la población sin acceso a la red pública del agua. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo (INEI, 2017).

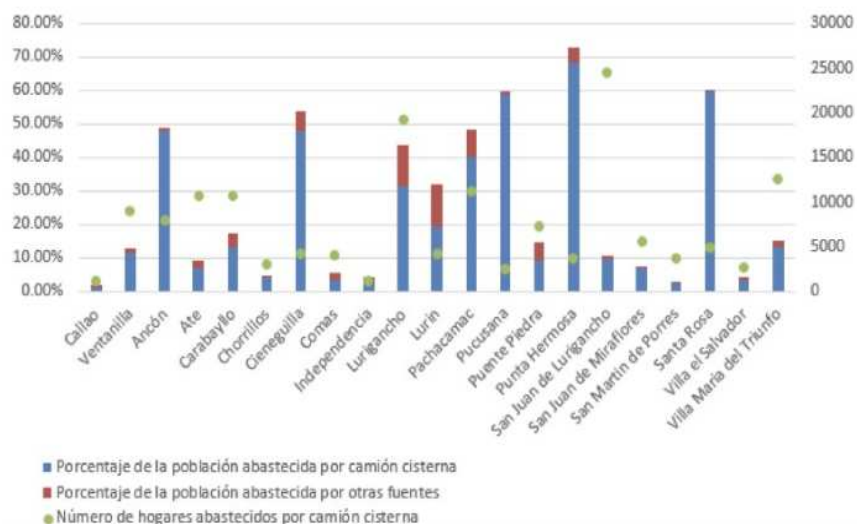


Figura 2. Formas de acceso al agua potable para la población sin acceso a la red pública - Lima Metropolitana. Fuente: Elaboración propia a partir de datos del censo (INEI 2017).

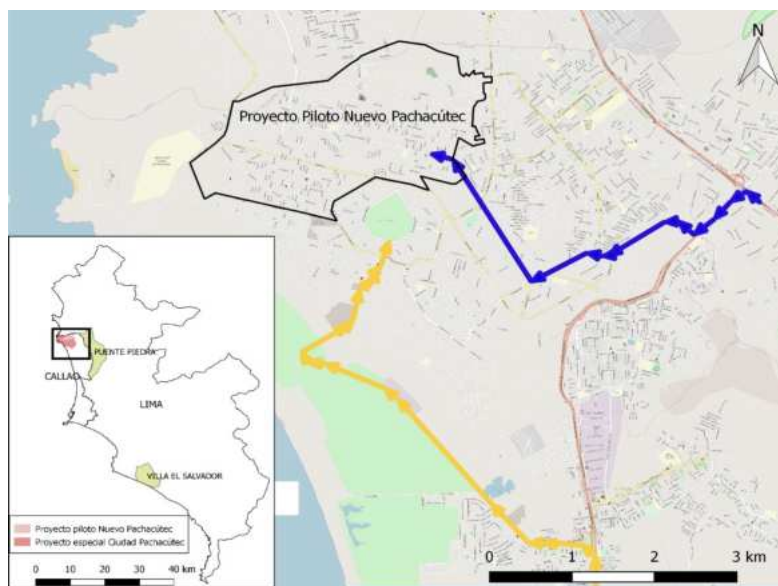


Figura 3. Mapa de ubicación del Proyecto Piloto Nuevo Pachacútec, Ventanilla. Callao. Nota: Las flechas señalan las principales vías de acceso: por la carretera Panamericana Norte (flechas azules) y por la avenida Néstor Gambeta (flechas amarillas).

CONSEJO DIRECTIVO	Cargos	Descripción
	Presidente/a	Representa a la organización comunal y lidera las reuniones; es responsable de gestionar y planificar las actividades
	Secretario/a de actas	Registra los acuerdos y tareas en las reuniones y las asambleas generales. También redacta las citaciones a reuniones.
	Secretario/a de economía	Lleva el control y registro de los ingresos y egresos en la prestación del servicio.
	Vocales	Puede sustituir a algún representante en ausencias y apoya en las labores administrativas y actividades de la organización.

Figura 4: Descripción de los cargos en un COVAAP. Elaboración propia.

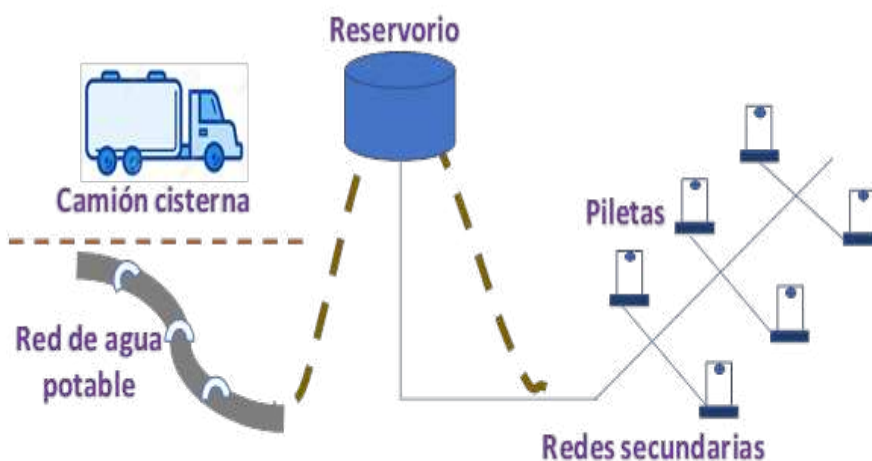


Figura 5. Diseño general del sistema de distribución de agua potable.