

827 PEL189

EMPRESAS DE SERVICIOS Y USUARIOS URBANO
POPULARES: ¿COMO DESARROLLAR PROYECTOS
COMUNES?

CIDAP - DESCO

LIMA - PERU

Noviembre 1989

827-PEL189-9015

INDICE

INTRODUCCION

I. PROYECTOS CONJUNTOS EMPRESA Y POBLADORES

1. Los fondos disponibles
2. La forma de pago y el costo de las obras
3. Conexiones domiciliarias o piletas públicas
4. La crisis económica y las obras de agua y desague
5. Resumen

II. ESTUDIO DE CASOS

1. CONO NORTE
 - 1.1. Pueblos jóvenes Periféricos de Ermitaño
 - 1.2. San Juan de Amancaes
2. CONO SUR
 - 2.1. Las "ampliaciones" del II sector de Villa El Salvador
 - 2.2. La gestión por el agua potable en Pampas de San Juan

III. COMENTARIOS GENERALES

1. Coordinación institucional
2. Los proyectos integrales e integrables
3. La fiscalización
4. El financiamiento, aspecto clave

BIBLIOGRAFIA

ANEXO

bn 9015
827 PELI 89

INTRODUCCION

El presente estudio aborda el problema del acceso al servicio de agua y desague de los asentamientos urbano populares de la ciudad de Lima Metropolitana. De las distintas experiencias hemos seleccionado aquellas donde la participación de la empresa de agua potable y alcantarillado y de los pobladores es muy activa.

El propósito de este estudio es analizar las modalidades de participación de los habitantes en su propio abastecimiento; y, las expectativas y motivaciones de los agentes urbanos y los procesos de reivindicación-negociación. Nos interesa conocer en qué medida y cómo la participación popular resuelve los problemas del acceso de las poblaciones de bajos ingresos a los servicios de agua y alcantarillado.

Es relevante en los casos en estudio lo relativo al financiamiento y a la manera cómo opera la banca promocional dentro de un contexto de aguda crisis económica, como la que atraviesa el Perú.

En cada una de las experiencias trabajadas se relacionan de distinta manera la empresa y los pobladores, los agentes financieros y los municipios, los proyectistas y las empresas constructoras, plasmando distintos tipos de gestión. De las experiencias es posible avanzar en pistas de trabajo en torno a la participación de la población en el diseño de los proyectos, en la supervisión de obras, en la presencia de los municipios y en otros campos.

La ciudad de Lima con una población aproximada de seis millones trescientosmil habitantes concentra el 30% de la población del país. Su estructura urbana es muy precaria, el 60% de las familias habita en condiciones inadecuadas de vivienda (30% en pueblos jóvenes, 10% en urbanizaciones populares y 20% en tugurios).

El 60% de las viviendas de los pueblos jóvenes carecen de redes y conexiones domiciliarias de agua potable y desague. Abasteciéndose del líquido elemento mediante camiones cisternas, piletas públicas o acarreo de zonas cercanas.

Los casos correspondientes al Cono Norte han sido trabajados por Néstor Espinoza (CIDAP) y los del Cono Sur por Julio Calderón (DESCO). La versión final ha estado a cargo de Gustavo Riofrío y Luis Olivera (DESCO), y Néstor Espinoza (CIDAP).

I. PROYECTOS CONJUNTOS EMPRESA Y POBLADORES

La empresa encargada de la administración y mantenimiento del sistema de agua potable y alcantarillado en Lima Metropolitana (SEDAPAL) es estatal, por lo que su directorio es nombrado por el gobierno central. Ella se encarga de aprobar el proyecto técnico y la factibilidad de servicio (si existen redes troncales cercanas). Durante la ejecución de las obras fiscaliza el correcto tendido de las redes y la instalación del equipamiento hidráulico (si es el caso); luego recepciona la obra y se encarga de su administración y mantenimiento.

La modalidad más utilizada en los proyectos conjuntos de empresa y pobladores es aquella que ejecuta las obras con el financiamiento del Banco de la Vivienda (BVP). Esta es una institución estatal, cuyo directorio también es nombrado por el gobierno central.

El banco otorga el préstamo a los pobladores, con el cual se pagarán los materiales y el trabajo del tendido de redes y conexiones domiciliarias. Al final de la obra y cuando ésta se encuentra en servicio, es el momento en que los pobladores inician las amortizaciones mensuales de devolución del préstamo; con los respectivos intereses, los que se generan durante la ejecución de las obras (intereses de proceso) y en el período de amortización.

En todos los proyectos de agua y desagüe financiados por el Banco de la Vivienda, las obras son ejecutadas por empresas privadas; y éstas son escogidas a través de licitaciones que realizan los pobladores o SEDAPAL. En el primer caso, el control económico de la obra lo realizan los pobladores y el Banco de la Vivienda, mientras que en el segundo caso lo realiza SEDAPAL.

Las obras de agua y desagüe para pueblos jóvenes con financiamiento del Banco de la Vivienda se realizan intensamente desde fines de los años setenta. Aproximadamente un 60% del total de lotes ejecutados se han realizado bajo esta modalidad.

En gran parte de estos proyectos la participación de la empresa (SEDAPAL) y los pobladores ha sido muy activa, en los siguientes aspectos:

1. Los Fondos Disponibles

El primer problema que se presenta es el relacionado con los fondos disponibles para las obras de agua y desagüe en pueblos jóvenes que, como sabemos son muy limitados. De allí que el 60% de las viviendas en pueblos jóvenes no tienen conexiones domiciliarias de este servicio. Antes de los ochenta los fondos eran aun más exiguos, pero la fuerte presión de los pobladores obligó al gobierno central a incrementar los recursos. Podemos mencionar los casos de pueblos jóvenes como Huáscar y Canto Grande (10,000

viviendas), Carabayllo (7,000 viviendas), Collique (6,000 viviendas), Canto Chico y San Hilarión (3,000 viviendas) ⁽¹⁾ y otros más, que demandaron este servicio desde inicios de los años ochenta.

De otro lado, aquellos pueblos jóvenes que no logran financiamiento para sus obras, se vuelcan en unos casos a la autoconstrucción y en otros, no alcanzan a tener el servicio.

Las fuentes de financiamiento que usa el Banco de la Vivienda (BVP) y SEDAPAL para estas obras son los recursos propios del BVP y préstamos del BIRF. A partir de 1985 se utilizan además fondos del tesoro público y del FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), así como también fondos propios de SEDAPAL.

2. La forma de pago y el costo de las obras

En cuanto a la forma de pago de los préstamos del BVP, éste se realiza a través de una cuota inicial que pagan los pobladores antes de la ejecución de las obras, cuyo monto varía del 5 al 10% del total de la obra y el resto del préstamo se amortiza después que la obra está puesta en servicio. El plazo de amortización varía de uno a cinco años y la tasa de interés está siempre muy por debajo de la tasa comercial. Mediante este mecanismo se otorga un fuerte subsidio financiero a este tipo de obras.

A pesar de ello, en 1982 el precio de las obras y el pago mensual de las mismas resultaba muy alto para los ingresos de los pobladores de pueblos jóvenes. Veámos entonces el costo de las obras y la actitud de los pobladores y los organismos públicos frente a este problema.

Las tuberías de agua potable que se usan en las obras de pueblos jóvenes son de asbesto y cemento, y para el desagüe se utilizan tuberías de concreto simple normalizado. El costo promedio aproximado para las redes y conexiones domiciliarias es de 800.US\$ lote y por concepto de "Obras Generales" de 300.US\$ por lote.⁽²⁾

Las "Obras Generales" comprenden los reservorios, el equipamiento hidráulico, las troncales de agua y los colectores de desagüe que van a servir a un determinado asentamiento. En algunos casos incluye también perforación y equipamiento de pozo subterráneo para el abastecimiento de agua potable.

Tradicionalmente el costo de las Obras Generales era incorporado al pago por parte de los pobladores; y como

¹.- La cantidad de viviendas que se señala corresponde a las que existían en el momento que presionaron por recursos financieros; hoy ha aumentado la cantidad de viviendas en estos asentamientos.

².- Estos costos incluyen: mano de obra, materiales, gastos generales y utilidad.

decíamos en líneas anteriores en 1982 el precio de las obras resultaba muy alto para el ingreso de los pobladores. Por ello presionaron y demandaron la exoneración del pago por "Obras Generales", y que éste sea asumido por el Gobierno Central; los pueblos de Carabayllo (7,000 lotes) y otros asumieron esta demanda y consiguieron que esta medida fuera aprobada por el directorio de SEDAPAL y generalizada a todos los pueblos jóvenes de Lima Metropolitana a partir de 1984.

En 1986 la tasa de interés que cobraba el Banco de la Vivienda a los pueblos jóvenes fue incrementada significativamente, produciendo el encarecimiento de las obras. Ante esta situación los pobladores realizaron una movilización metropolitana que redujo la tasa de interés de 32% al 19%.

3. Conexiones domiciliarias o piletas públicas

En 1985, el nuevo gobierno del APRA anuncia una medida que intentaba cambiar radicalmente la situación de los pueblos jóvenes frente al agua y desagüe. Se plantea la instalación de piletas públicas para el abastecimiento de agua potable en reemplazo de las redes y las conexiones domiciliarias. Se señaló que la causa de esta medida era la escasez de recursos económicos.

Este cambio en la política urbana genera una dura respuesta de los pueblos jóvenes, sobre todo de aquellos que venían gestionando la ejecución de las redes. Al poco tiempo el gobierno retiró dicha propuesta.

4. La crisis económica y las obras de agua y desagüe

En 1988 se presenta una fuerte crisis económica en el país, que se expresa en una disminución del 27% en la producción y una inflación de 2,700% anual. Ello repercute directamente en los préstamos, reduciéndose el monto de los mismos. Se paralizan provisionalmente algunas obras y para su reanudación el banco solicita una nueva "cuota inicial" o aporte por un monto del 30% de lo que faltaba por ejecutar.

La mayoría de los asentamientos no estaban en condiciones de pagar esta cantidad, lo que ocasiona en algunos la prolongación de la suspensión de la obra. Otros pueblos negocian y obtienen una reducción de dicho aporte.

En el mes de noviembre de 1988 la situación económica se hace más difícil y todas las obras de agua y desagüe a nivel nacional son suspendidas. A octubre de 1989 se han reanudado lentamente un 40% de las mismas, y el resto continúan suspendidas o los pobladores tratan de terminarlas por autoconstrucción. De otro lado, el BVP no acepta nuevos proyectos.

5. Resumen

En los proyectos de agua potable y alcantarillado en que es activa la participación de la empresa y los pobladores, se

han venido produciendo una serie de cambios; producto de esta interrelación: en primer lugar la empresa, los organismos financieros públicos han tenido que incrementar significativamente los recursos económicos para estas obras; de otro lado, las obras son subsidiadas mediante la exoneración del pago de las Obras Generales y la tasa de interés preferencial para los préstamos. Esta tasa es más baja que la tasa comercial y que la inflación.

Los intentos de reemplazar las redes de agua potable por piletas públicas, encontraron grandes resistencias en los pobladores y no llegaron a ser implementados. Como observamos, a diferencia de otros países latinoamericanos en el Perú y en Lima Metropolitana el movimiento de pobladores por agua y alcantarillado es muy dinámico, y ha logrado producir importantes cambios en la política urbana.

Finalmente, la dura crisis económica que atraviesa el país ha generado la paralización de gran parte de las obras de agua potable y alcantarillado a nivel nacional.

II. ESTUDIO DE CASOS

1. CONO NORTE

1.1. Pueblos Jóvenes Periféricos de Ermitaño

1.1.1. Financiamiento y Ejecución del Proyecto

Se trata de los pueblos: Santa Cruz, Séis de Julio, San Albino y San Juan de Dios, ubicados en el Distrito de Independencia, perteneciente a la Zona Norte de Lima Metropolitana, no muy lejos del centro de la ciudad. Agrupan 1,625 lotes de vivienda, situados en la pendiente de un cerro, con una diferencia de altura de aproximadamente 130 metros desde el punto más bajo al más alto de sus viviendas. El terreno es rocoso, semirocoso y de relleno a modo de "andenes" donde se han instalado una parte de las viviendas.

Algunos de estos pueblos se forman a mediados de los sesenta, pero su consolidación se produce a inicios de los setenta. Sus gestiones para el agua y saneamiento se inician en 1983. Al año siguiente se vinculan con la Municipalidad Distrital que los acompaña hasta la actualidad.

En 1984 conforman la Comisión Mixta Metropolitana de agua y desagüe, que agrupa a regidores de la Municipalidad de Lima Metropolitana, alcaldes y regidores distritales, y dirigentes de pueblos jóvenes, todos los cuales se unen para gestionar conjuntamente las obras. Esta comisión consigue una serie de mejoras para los pueblos jóvenes relacionados con la aprobación de financiamiento, obras generales y tasas de interés para los préstamos. A inicios de 1987 con el cambio de gobierno municipal deja de funcionar.

A inicios de 1986 el BVP elabora un presupuesto de su proyecto que resultaba bastante alejado de sus posibilidades

económicas. Este presupuesto significaba aproximadamente el triple de un proyecto normal, debido al tipo de terreno y al difícil acceso a las calles que no permitía el ingreso de vehículos y por ello hacía más dificultoso el transporte de los materiales. Esto obligó a dichos pueblos a buscar otras alternativas.

En efecto los pobladores y el Municipio evaluaron la posibilidad de utilizar un programa de ocupación de mano de obra del gobierno central denominado "Cooperación Popular - Programa de Apoyo al Ingreso Temporal" (COOPOP-PAIT). Durante los meses de abril, mayo y junio se realizaron reuniones con este organismo y con SEDAPAL, en vista que sus gestiones no obtenían resultados optaron por otra modalidad, la cual era semejante al "Plan Piloto de Agua y Desague del Cono Norte" que hemos descrito en el capítulo anterior.

Una de las zonas que se benefició con estas obras fueron los pueblos de Ermitaño, que son vecinos de los que estamos describiendo. De allí surgió la experiencia y la fácil aceptación de la modalidad.

De otro lado, y siguiendo un orden histórico de los acontecimientos, en forma simultánea al debate sobre la modalidad de financiamiento y ejecución de las obras secundarias, los dirigentes gestionan la ejecución de las Obras Generales. Estos comprenden dos reservorios de 900 m³ y 500 m³, una línea de impulsión de agua potable de 10 pulgadas de diámetro y 600 metros de longitud, y otra de 6 pulgadas y 2,142 metros de longitud.

Las acciones y presiones de los dirigentes, con el apoyo de la Municipalidad de Independencia y la Comisión Mixta Metropolitana, logran en agosto de 1986 la aprobación de SEDAPAL de las Obras Generales, las que se ejecutaron con fondos del tesoro público y sin pago alguno de los pobladores. Luego en setiembre, SEDAPAL aprueba la modalidad propuesta por la población y firma un Convenio de apoyo técnico.

El siguiente paso fue buscar la aprobación de la modalidad y el préstamo por parte del BVP. El directorio de esta institución financiera respondió que era imposible aprobar el préstamo porque en la modalidad no participaba una empresa privada. Ante esta situación la población cambió el proyecto e incluyó la participación de una empresa privada, la que se responsabilizaría de la dirección técnica y la contratación de la mano de obra calificada.

De igual modo y de manera conjunta con los pobladores y la Municipalidad administraría la obra. De este modo en marzo de 1987 el BVP aprobó la modalidad quedando pendiente la tramitación del préstamo.

Es en este aspecto donde las gestiones son más largas y dificultosas. Todo el resto del año 1987 se demoran las deliberaciones entre la población y el Banco, incluyendo la realización del Concurso de Precios por parte de la Municipalidad y los pobladores.

El BVP intenta a través de reiterados pedidos "técnicos" de desanimar y confundir a los pobladores. En noviembre se realiza una marcha de todo el distrito, en la cual una de las principales demandas era el préstamo del proyecto que comentamos.

En diciembre la Municipalidad y los dirigentes presionan nuevamente al BVP y éste aprueba el préstamo. Sin embargo pasarán seis meses más para el inicio de la obra pues la empresa contratista se retira del proyecto y se debe realizar un nuevo concurso de precios. Luego el BVP exige a la Municipalidad una garantía por los desembolsos y es allí donde la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) apoya este proyecto otorgando dicho aval y la ejecución se inicia en agosto de 1988. El apoyo de la FMCU se dá también en la canalización de donaciones de Municipalidades de Ciudades Europeas para la ejecución de estas obras.

En la ejecución de la obra la participación de los pobladores en los trabajos comunales es masiva y exitosa. Realizan la apertura de zanjas en forma rápida, demorando más el tendido de las tuberías y las pruebas de las mismas. Superan la rotura de enormes rocas con tecnología local, a través del calentamiento de la roca con llantas (neumáticos) usadas, para enfriarlas con agua. El trabajo en el terreno es muy duro, de igual modo el transporte de las tuberías de desagüe, cemento, etc.; pero el empuje y sacrificio de los pobladores puede con todo ello.

Las dificultades financieras del BVP en noviembre de 1988 les afecta y retrasa los trabajos, pero son uno de los primeros pueblos en que se reactivan los desembolsos.

A octubre de 1989 tienen listas las Obras Generales y un 70% de avance de las obras secundarias. Son casi 6 años de gestiones que incluyen la ejecución de las Obras Generales, y adicionalmente más de un año de ejecución de las obras secundarias.

1.1.2. Comentario

En relación a los diferentes tipos de proyectos en que la población aporta la mano de obra no especializada en forma gratuita. Esto se dá frecuentemente en obras denominadas de "autoconstrucción", donde los pobladores compran poco a poco los materiales y luego para la ejecución de la obra ellos dan la mano de obra no especializada, contratando a su vez la dirección técnica y la mano de obra especializada.

Aquí la participación de la empresa de agua y saneamiento es mínima, se limita a la recepción y/o supervisión técnica de la obra. Antiguamente esta recepción o supervisión casi no se daba, por lo cual las obras se hacían "espontáneamente", dando como resultado que una parte de ellos resultaban con grandes deficiencias técnicas.

La mano de obra comunal se aplica en otros proyectos, como por ejemplo el programa denominado "Sedapal-Pueblos Jóvenes", donde la empresa brinda la dirección técnica y los pobladores ponen el resto. De igual modo existe un programa de una Organización No Gubernamental canadiense "SUM CANADA" que dona los materiales y da la dirección técnica, responsabilizándose los pobladores de la mano de obra no especializada y de pagar la mano de obra calificada.

En la última década la empresa y el BVP no han dado mucha importancia al aporte de mano de obra comunal. De las obras en que tienen participación directa sólo un 10% son realizadas de esta forma. Actualmente alrededor de un 30% de las obras se realizan bajo esta modalidad, en las que se logra un ahorro entre el 40% a 50% del costo de la obra.

En este sentido es muy importante recordar la experiencia de aplicación masiva de esta modalidad, se trata del "Plan Piloto de Agua y Desague del Cono Norte" por el cual se ejecutaron las obras de agua y desague para 11,000 lotes de pueblos jóvenes del Cono Norte de Lima. En esta modalidad los pobladores proporcionaron el íntegro de la mano de obra no calificada, de una manera voluntaria y sin recibir remuneración. El Gobierno Central otorgó el préstamo para comprar los materiales y pagar la administración de la obra y la mano de obra calificada. La dirección técnica estuvo bajo responsabilidad de la empresa de agua potable y alcantarillado. Este proyecto se inició en 1973 y terminó en 1977.

No todos los pueblos jóvenes están en condiciones de trabajar bajo esta modalidad. Características como nivel de organización, ingresos económicos, antigüedad del asentamiento, tipo de terreno, condiciones políticas' permiten o no la aplicación de esta modalidad.

1.2. San Juan de Amancaes

Este proyecto comprende tres pueblos: San Juan de Amancaes I Etapa, II Etapa y Flor de Amancaes, los cuales agrupan 2,101 lotes de vivienda. Están ubicados en el Distrito del Rímac, muy cerca del centro de la ciudad.

El terreno es rocoso y semirocoso, es un cerro de regular pendiente. Estos pueblos se formaron en 1976, ya tienen electrificación y desde 1984 participaron en la Comisión Mixta Metropolitana que describimos en el capítulo anterior. Con el apoyo de esta comisión y durante 1985 realizan sus trámites ante SEDAPAL y el BVP para conseguir el préstamo, la modalidad que se aplica es la denominada "SEDAPAL Ejecuta" mediante la cual es esta empresa la que realiza los trámites de financiamiento.

A fines de 1985 logran la aprobación del préstamo. Sin embargo se presenta el problema del pago de la cuota inicial. Esta era muy alta para sus ingresos económicos debido a que el Banco había fijado el monto en el 22% del precio de la obra, a pesar que en todos los pueblos dicha cifra fluctuaba entre el

5% y 10% del precio de la obra. Luego de negociaciones con la Comisión Mixta, el Banco y SEDAPAL aceptaron la reducción de la cuota inicial al 7%, y así quedó superado este problema.

En este proyecto las obras generales y secundarias se realizan conjuntamente. El financiamiento de los primeros es a cargo del Banco Mundial y de las segundas por el BVP. Como hemos explicado anteriormente los pobladores sólo pagan las obras secundarias.

De acuerdo a la modalidad aplicada a este proyecto la licitación de las obras la realiza SEDAPAL, de igual modo esta empresa fiscaliza técnica y económicamente la obra.

Las obras generales para este proyecto tienen características particulares. Las troncales de agua y desagüe del distrito no permitían dar el servicio a "San Juan de Amancaes", de otro lado otras zonas estaban deficientemente atendidas, por ello SEDAPAL planificó una ampliación de las redes troncales y colectores tanto para atender a "San Juan de Amancaes" como mejorar el servicio del distrito.

Todo ello hizo que las obras generales significaran un fuerte desembolso económico que superaba largamente la proporción de obras generales para un pueblo con 2,101 lotes. El costo de las obras generales era incluso superior en 30% el de las obras secundarias. Esto hizo difícil la aprobación del préstamo en 1985 y también explica mucho las dificultades posteriores.

Los trabajos se inician en marzo de 1986. En mayo del siguiente año por la política del gobierno frente a la deuda externa y el FMI, el Banco Mundial suspende los desembolsos de todos sus préstamos al Perú. Esto produce la inmediata paralización de las obras generales. De otro lado la empresa ejecutora aduce falta de liquidez y suspende las obras secundarias. El avance general había sido 55% de los trabajos.

La suspensión de la obra dejó al distrito del Rímac con sus principales vías de transporte bloqueados por el material extraído de las zanjas y esta situación se prolongará casi por todo un año. Esto produjo el descontento del vecindario y la intervención de la Municipalidad distrital en la búsqueda de la continuación de los trabajos.

Los pobladores de San Juan de Amancaes protestaron ante SEDAPAL y esta empresa propuso terminar las obras generales y colocar piletas para el abastecimiento de agua potable; lo cual fue rechazado por los pobladores. En octubre se realiza otra protesta y las obras generales se reanudan parcialmente en enero de 1988, con otra empresa constructora y con el financiamiento de SEDAPAL en base a los fondos de las amortizaciones de los préstamos del Banco Mundial que se dejó de pagar.

En marzo de 1988 se reanudan otra parte de las obras generales y en junio se reanudan las obras secundarias pero sólo hasta noviembre en que por las dificultades financieras

del BVP se suspenden ésta y todas las obras de agua y desagüe a nivel nacional. En diciembre en una reunión en el Ministerio de Vivienda, pobladores, SEDAPAL y el BVP teniendo en cuenta que el 100% de los materiales estaban comprados y que las obras generales estaban bastante avanzadas deciden que el 25% que faltaba de obras secundarias se ejecute con el aporte gratuito de la mano de obra comunal de la población para el trabajo no especializado. SEDAPAL brindaría la dirección técnica y la mano de obra especializada. Lamentablemente sólo después de 6 meses se reanudan los trabajos y a la actualidad tienen 85% de avance.

Durante 1984 y 1985 los pobladores realizaron las gestiones para el financiamiento de la obra. De marzo de 1986 a octubre de 1989 transcurrieron 3 años y 8 meses en que se tuvieron que superar otras dificultades para poder ejecutar la mayor parte de los trabajos.

2. CONO SUR

2.1. Las "ampliaciones" del II Sector de Villa El Salvador

2.1.1. Origen y Ubicación.

La historia de Villa el Salvador (VES), inmenso arenal ocupado en 1971 y transformado en una ciudad por el esfuerzo de sus habitantes, es bastante conocida. No lo son tanto, sin embargo, las zonas poblacionales denominadas como las "ampliaciones", constituidas, fundamentalmente, entre 1981 y 1983.

Las "ampliaciones" fueron ocupaciones realizadas por jóvenes parejas recién casadas que pugnaban por un lote para conseguir su vivienda. Pese a existir dentro del asentamiento espacios previstos para la expansión urbana, los ocupantes tomaron las áreas destinadas a equipamiento de los tres sectores en proceso de consolidación. (Véase Plano No.1)

Las denominadas "ampliaciones" inicialmente ocuparon un área de 65Hás. en las que mantuvieron el trazado típico de grupos residenciales que caracteriza a Villa el Salvador (VES), dejando incluso espacios, aunque en mucha menor dimensión, para equipamiento sectorial, al igual que los grupos originales. Hacia principios de 1988 se calculaba que las ampliaciones ocupaban unas 300Hás. (Burga, 1988:42).

Según el censo realizado por la propia Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa el Salvador (CUAVES), a 1984 existían en la zonas de ampliaciones o de nuevos asentamientos unas 8,866 familias que representaban 36,459 pobladores (a razón de 4.1 miembros por familia), constituyendo el 27% de la población total de VES, calculada en 168,077 habitantes.

Las ampliaciones habían ocupado zonas de equipamiento del I, II, III y VI sector (véase Plano No.1). 2080 lotes en el I sector, 1560 lotes en el II sector, 8148 lotes en el III sector y 3720 lotes en el VI sector. Con posterioridad las ampliaciones continuarían, formándose el VII sector.

Las zonas de ampliaciones muestran, como es evidente, un nivel de consolidación urbana bastante bajo en relación a las zonas establecidas desde 1971. Mientras que los pobladores originales cuentan en gran medida con viviendas en material noble, con servicios básicos, tales como agua potable a domicilio, luz eléctrica, vías pavimentadas, etc. los moradores de las ampliaciones aún habitan en viviendas provisionales y han iniciado los trámites para dotarse de los servicios básicos. VES ya disponía de las obras generales de servicios como luz eléctrica o agua potable desde los años 70; por lo que el problema de provisión para las ampliaciones no era tan agudo como en el caso de asentamientos que surgen al margen de este tipo de obras previas.

2.1.2. El Caso de Ampliaciones II Sector.

La zona conocida como "ampliaciones"-II Sector adquiere tal denominación por ubicarse en las áreas anteriormente reservadas para equipamientos del II sector de VES. El II sector se encuentra flanqueado, como puede observarse en el Plano No.2, por las avenidas Separadora Industrial, César Vallejo, el Sol y Pastor Sevilla o Ruta C. En este sector se encuentra ubicado, por ejemplo, el local municipal de VES.

Actualmente las obras de agua y desagüe en el II sector de ampliaciones están por concluirse, por lo que el caso, a diferencia de otras experiencias en que la instalación ya concluyó o aún no se inicia, nos permitirá un análisis del proceso de ejecución del servicio y del comportamiento de los diferentes agentes involucrados en la problemática.

Ampliaciones II sector se formó en 1981. Se trata de 5 agrupaciones de manzanas desperdigadas en el sector. En total, según el censo de CUAVES -realizado en 1984-, existían 8 grupos residenciales con 74 manzanas y 1,560 lotes. Sin embargo, como observaremos seguidamente, no todos los grupos residenciales ubicados en el II sector participan de las actuales obras. Por eso es que específicamente conviene referirse a unas 40 manzanas con 960 lotes que son las involucradas en el proyecto.

La historia de la obtención de los servicios de agua y desagüe se remonta a las gestiones que en 1984 los pobladores y el municipio distrital ⁽³⁾ realizaron ante la COMULTEC ⁽⁴⁾. Esta entidad fue la que se encargó y financió el estudio de proyectos y factibilidad, así como que dirigió el expediente técnico a SEDAPAL para que aprobara la factibilidad de

³.- El municipio de VES se creó en 1983, su primer Alcalde es Michel Azcueta (Izquierda Unida) quien fue reelecto en 1986 para el período 1987-89.

⁴.- Comisión Multisectorial de Alto Nivel Técnico, entidad impulsada desde la Municipalidad de Lima Metropolitana para coordinar acciones entre los municipios y las empresas públicas de servicios.

servicios. Sobre este particular no hubo mayores inconvenientes por cuanto el II sector ya contaba con redes de agua y desague y lo que se trataba de hacer eran obras de empalmes.

Conviene resaltar tanto la importancia del apoyo de la COMULTEC como la escasa participación de los pobladores en lo que se refiere a la definición de los criterios técnicos. En general los proyectos de obras generales son elaborados por SEDAPAL sin mayor ingerencia por parte de los pobladores. Durante 1987 los pobladores de ampliaciones II sector, coordinando con sus similares del III y VI sector envían a Electrolima y SEDAPAL sus planos de lotización, solicitando factibilidad técnica y determinación de los puntos de alimentación.

Hacia mediados de 1987 SEDAPAL empieza a aprobar los planos de las redes de agua y desague (perfiles longitudinales) del II sector. En diciembre, los G.R. 6, 10, 11, 23-A y 25-A, así como el 24-A, presentan sendas solicitudes de financiamiento ante el Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP). La aprobación de las solicitudes se demora por el planteamiento del banco de que la población asuma el 30% del costo de las obras.

Los pobladores, reunidos en asambleas generales por grupos, consideraron que esas condiciones les resultaban sumamente onerosas. Fue por esa razón que, contando con el apoyo del municipio de VES y la CUAVES, decidieron constituir con los otros sectores de ampliaciones, el Frente de Lucha destinado a negociar con las instituciones públicas, pero especialmente con el BANVIP, los créditos para los servicios de agua, desague y luz eléctrica.

En febrero de 1987, conjuntamente con los pobladores del III y VI Sector, realizan una marcha hacia las oficinas del banco. Eso permite la constitución de una comisión negociadora, con la presencia del alcalde de VES, quien formaba parte de la delegación de los pobladores, que finalmente llega a una solución de transacción: los pobladores asumirán el 10% de las obras y el Banco el 90% restante.⁵⁾

El contrato de crédito, firmado el 17 de marzo de 1988, abarca a 912 beneficiarios de los G.R. 6, 10, 10-A, 11, 23-A y 25-A. El valor estimado de las obras se calcula en I/.29'742,820. asumiendo el Estado unos I/.26'768,538. (90%), que a su vez provienen de fondos del BANVIP por I/.9'874,914 (36.89%) y del FONAVI I/.16'893,624 (63.11%). La población asume I/.2'974,282. (10%) lo que arroja un costo por familia de I/.3,261.27.

La tasa de interés fijada es del 20% y se establece que el plazo de ejecución es de 6 meses contados a partir de la

⁵.- En el Cuadro No.1 ofrecemos un listado de las diferentes solicitudes de financiamiento presentadas hasta el el 28 de agosto de 1988.

fecha del primer desembolso. Asimismo, se otorga como plazo de recuperación 60 meses (5 años) contados a partir del mes siguiente de la fecha de liquidación o de la puesta en servicio de las obras. El administrador de la cobranza sera SEDAPAL y la garantía es el corte del servicio.

El contrato determina que los prestatarios (pobladores beneficiarios) deben abrir una cuenta de ahorros intangible en el BANVIP, con depósitos aproximados de I/.2'974,282. en calidad de aporte inicial. Asimismo, que los pobladores deben firmar y entregar en copia legalizada una nueva acta de la asamblea general, que complementa el acta del 24 de noviembre de 1987, la misma que debe ser realizada en presencia de la autoridad edil, que debe certificar el compromiso. También se solicita que se entregue una constancia municipal que garantice que la dirigencia de los grupos no caducará antes de la liquidación de las obras.

Es importante resaltar el nivel de participación y compromiso que adquiere la institución municipal. El BANVIP demanda del municipio un rol de garante de que la población asumirá sus compromisos. Este papel no es usual en la actuación municipal, sino que responde al interés de la alcaldía de asumir la defensa de la reivindicación por el agua, en tanto demanda urgente de los pobladores. En otros distritos, en relación a los proyectos de agua y desagüe, el municipio no desempeña un papel tan importante como en VES.

También el contrato consigna a Victor Rubio Velasquez SRL y Manfer SRL asociados como los contratistas. Estas empresas constructoras habían obtenido la buena pro de una licitación pública (003-87) convocada por la población y el municipio. Es interesante dejar constancia que el municipio asumió los gastos que demandó la realización de la licitación, exonerando así a los pobladores de ese costo (que incluye gastos de asesoría profesional, comunicado en los diarios, etc.).

Sin embargo, tanto la firma del contrato de financiamiento como el de obras no significaron que los problemas terminaran para los pobladores. En realidad estos continuaron en la etapa de construcción de las obras.

Prácticamente desde la firma del convenio se produjeron tensiones entre la población y el BANVIP para que este último efectúe los desembolsos. Recién en agosto el banco realiza un primer desembolso, pese a que la solicitud fue planteada en mayo. BANVIP el 13 de octubre proporciona a la constructora un adelanto efectivo y el 31 de ese mes otro desembolso para la adquisición de materiales.

Sin embargo, en noviembre BANVIP deja de entregar los reembolsos y procede a plantear a la población una solicitud de ampliación de financiamiento. El 2 de noviembre se hablaba ya de un monto de I/.181'797,936. con lo que se incrementaba en relación al convenio inicial de marzo en un 1,400% (CUAVES, 1988). La obra se paraliza habiendo avanzado muy poco.

Por otro lado, existían otros grupos residenciales del II

sector que no habían entrado a formar parte de estos proyectos. Es el caso del grupo 12 cuya solicitud de financiamiento al BANVIP fue devuelta en mayo de 1988. Posteriormente la población estableció un convenio con la Promotora Trasandina y volvió a gestionar ante el banco. El grupo 21-A, que agrupa a 154 familias, también fue afectado con la devolución de su solicitud de financiamiento. En ambos grupos, a la actualidad, no se ha avanzado en la obra porque BANVIP responde que no tiene dinero para el financiamiento.

Todo este clima de malestar llevó a que la CUAVES y el Frente de Lucha de las Ampliaciones enviaran una carta abierta al Presidente de la República y efectuaran una movilización en noviembre de 1988, que contó, nuevamente, con el apoyo del municipio. Asimismo, la población levanta una plataforma reivindicativa que demanda puntos específicos a ser solucionados. Se establece un plazo de 40 días hábiles al BANVIP, las constructoras y SEDAPAL para que concluyan las obras ya iniciadas, entre ellas las del II sector.

El 25 de enero de 1989 nuevamente se realizó una marcha al BANVIP con el objetivo de lograr el reinicio de las obras que habían quedado paralizadas. Como producto de la presión y las negociaciones se logró que el banco desistiera de su intención inicial de sólo concluir las obras en los asentamientos en donde estuvieran avanzadas por lo menos en un 60%. Ello hubiera excluido al II sector.

Las obras se reinician parcialmente en febrero y la constructora Rubio envía una solicitud al alcalde en la que señala que ha iniciado trabajos en los grupos 10, 10-A, 11 y 23-A pese a tener valorizaciones pendientes por parte del BANVIP. Sin embargo, sostienen que no pueden iniciar obras en los grupos 6 y 25-A porque carecen de fondos, por lo cual solicitan al municipio un préstamo transitorio reembolsable.

La situación se agudiza en marzo cuando la contratista Rubio suspende las obras en los grupos 6, 10, 11, 23-A y 25-A aduciendo que el BANVIP suspendió desembolsos. Sostienen que el banco adeudaba desembolsos de los meses de octubre y noviembre de 1988 y sólo han aportado la parte correspondiente al primer mes de los nombrados. La constructora sostiene que el BANVIP se niega a dar más reembolsos hasta que la población se comprometa a aceptar los términos de la ampliación presupuestal.

El 17 de marzo de 1989, en sesión de directorio 1131 el BANVIP había establecido el nuevo contrato de financiamiento para el II sector. El BANVIP se había dirigido al alcalde solicitándole que garantice que la población firme el acta luego de un acuerdo en asamblea y que, además, garantice que la dirigencia vecinal no caducará antes que expire el plazo del convenio.

Ante la virtual paralización de las obras, por la negativa del BANVIP a otorgar desembolsos si no se firmaba el acta, el municipio se dirige a las dirigencias vecinales. Alcides Mejía, dirigente central del II sector de ampliaciones

explicó al alcalde (informe 22-03-89) que la demora en la firma del acta se debía a la desidia de los dirigentes de algunos grupos, concretamente del 6, 23-A y 25-A.

El alcalde, acompañado de la dirigencia central, se hizo presente en los grupos reticentes y, luego de una asamblea general se logró que se firmara la aceptación del acta de ampliación de financiamiento.

En esta ampliación el BANVIP logra la aceptación de nuevos términos de financiamiento, fundamentalmente subir del 10 al 13% el aporte de los pobladores, así como reducir el período de liquidación de 60 meses a 18 meses. Así el nuevo costo total de las obras se determinaba en I/.1,171'946,978. de los cuales el banco aportaba el 87% (1,018'713,270 intis) y la población el 13% (153'233,706 intis). 13 meses atrás (marzo de 1988) el valor de la obra era 29'742,820. intis, por lo que el precio a abril de 1989 se había incrementado en 40 veces (4,000%). Por otro lado, la tasa de interés subía a un 330% anual (antes había sido fijada en 20%). Aún así, puede hablarse de una tasa subsidiada si se considera que la tasa de inflación debe estar bordeando el 3,000% y la tasa de interés comercial supera el 1,000% anual.

La aguda elevación de los precios, por encima de los aumentos de los salarios e ingresos de los trabajadores, fue constantemente motivo de rechazo por los pobladores. Ellos no se sentían responsables por la demora de las obras, sino que culpaban al propio BANVIP que no había cumplido con desembolsar a la contratista.

En cierto modo, se había logrado una transacción en la pugna entre ambos agentes: mientras que el Banco se comprometía a seguir desembolsando para las obras, a la población se le aumentaba su participación como cuota inicial, se reducían los plazos de liquidación y se aumentaba la tasa de interés.

El procedimiento mediante el cual la población cumple sus obligaciones con el BANVIP se estructura a partir de las manzanas. El secretario de economía se encarga de abrir una cuenta de ahorros a su nombre en el BANVIP. Semanalmente este dirigente es el encargado de hacer el cobro a los vecinos.

Con la ampliación de financiamiento se estableció que las obras deberían ser entregadas a la población el 30 de agosto de 1989. Sin embargo, ha existido un retraso por parte de la contratista, lo que ha determinado que recién al 30 de octubre se esté entregando la obra final de agua y desagüe.

En las ampliaciones del II sector existe también un descontento frente a la labor desarrollada por la empresa constructora. Sostienen los pobladores que si bien en un principio las demoras se debían a que el BANVIP no ejecutaba los desembolsos, posteriormente la compañía no ha puesto mayor personal sino que incluso lo ha reducido, al parecer por problemas al interior del sindicato (entrevista Alcides Mejía 05-10-89). Esta situación lleva a que constantemente la

población presione a la constructora.

La queja de los pobladores, respecto a este tema, se hace extensiva a SEDAPAL porque entre sus funciones de inspección y supervisión de obras no exige a las constructoras que se ciñan a los plazos previamente estipulados.

En cuanto a la participación de los pobladores en las obras, como una manera de abaratar costos, ésta es mínima. En general la población espera que todo el trabajo lo haga la empresa constructora, porque entienden que se trata de un avance por etapas y que es la compañía la que maneja el conjunto del proyecto. Sin embargo, aunque de manera aislada, ha habido participación de la población en la apertura de zanjas, especialmente en los grupos 24 y 27. Esta participación, no obstante, no figura en los términos de los contratos de obras sino que es una situación impuesta por las circunstancias.

Ocurre que conforme avanzan los vecinos en sus contribuciones a la cuenta de ahorros de su manzana, algunos van quedando rezagados por razones de falta de trabajo o ingresos estables. Al no poder desembolsar su contribución se les da, alternativamente, la oportunidad de que lo hagan mediante el aporte de su mano de obra. Es así que los fines de semana o las tardes de los días laborables esos vecinos se dedican a la apertura de zanjas.

Al producirse esas eventualidades, la comisión de la población comunica al BANVIP que parte de la obra ha sido realizada por la población y eso deja de ser considerado como tarea de la constructora y, por lo tanto, se reducen los desembolsos del banco. A su vez, ese aporte en mano de obra de los vecinos atrasados se considera como si fuera un aporte en dinero por parte de ellos.

Las obras en las ampliaciones del II sector se encuentran por concluir pero los problemas no. A la etapa de conclusión de la obra viene la de la liquidación del préstamo. El municipio, en base a un aporte de la CEE, ha venido cubriendo parte de las deudas contraídas por los vecinos con el banco. Según los dirigentes del II sector, ellos esperan también ser beneficiados con el apoyo edil.

El problema de los costos de la obra viene siendo un factor que está a punto de desencadenar nuevas movilizaciones por parte de las ampliaciones. El Frente de Lucha y la CUAVES impulsan para el 26 de octubre de 1989 una nueva marcha exigiendo que el BANVIP rebaje los intereses que está cobrando y respete los contratos iniciales. En el caso del II sector primero se había fijado un plazo de cancelación de 60 meses (5 años) el mismo que, en abril de 1989, fue reducido a 18 meses (ano y medio). Los pobladores consideran que no podrán en ese plazo tan reducido efectuar la cancelación de las obras.

2.1.3. Comentarios.

En el lapso de 7 u 8 años casi la mitad de la población

de las zonas de ampliaciones de VES está a punto de concluir la etapa de las conexiones domiciliarias y acceder, aunque de manera racionada, al servicio. Este tiempo es bastante corto en relación a los plazos que normalmente les toma a los nuevos asentamientos.

Una de las razones es que las ampliaciones se ubicaron al interior de un gran asentamiento que ya disponía de obras generales. Lo que limita, en cierto modo, los alcances del servicio a obtener, pues será racionado. No obstante, este hecho era conocido por estos pobladores que, en todo caso, aspiraban, y así será, a obtener un servicio en las mismas condiciones que sus vecinos.

Interesa relieves la participación de los pobladores de las ampliaciones, cuya acción colectiva nos parece clave para entender los avances en las obras.

Los pobladores de Ampliaciones han tenido un comportamiento unitario, en torno al Frente de Lucha, pese a que han actuado organizados por sectores y no en conjunto. Esta sectorialización, pudo haber dado pie, y aparentemente así lo pretendió el Banco de la Vivienda, a un intento de tratamiento segmentado que fomentara la desunión. Contra esos elementos disgregantes, supieron mantener la unidad y desarrollar acciones colectivas de presión, lo cual contribuyó a los logros alcanzados.

En este sentido, merece destacarse la intervención del municipio de VES y particularmente su alcalde. El municipio se ha desenvuelto en diversos frentes: acompañando a los pobladores en las movilizaciones y negociación, gestionando préstamos ante organismos financieros internacionales, apoyando gestiones ante instituciones como la COMULTEC, completando los pagos por liquidez que la población no podía cubrir, motivando a la población a mantener el desarrollo de los proyectos, constituyéndose en garante ante las instituciones públicas, siendo un intermediario entre las contratistas y el banco, etc.

La acción conjunta pobladores y municipio, que más allá de circunstancias particulares puede ser tomada como un buen ensayo, supo aprovechar los espacios institucionales permitidos por diversas instancias, lográndose rebajar costos a la población (proyectos, licitaciones, parte de la liquidación, etc.).

En términos de las acciones de los usuarios para bajar los costos de la instalación del servicio una dimensión fundamental ha sido la del financiamiento. En realidad, el nudo conflictivo central ha estado marcado por la tensa relación, de lucha y negociación, entre la población y el BANVIP. El meollo de esta pugna se ha definido entre el objetivo del reclamo de créditos subsidiados, sostenido por la población, y el objetivo del banco de adecuar el sistema de créditos a una situación económica caracterizada por la hiperinflación. Nos parece que en términos de un abaratamiento del servicio, en defensa de los pobladores, ésta ha sido la

contradicción central.

Otros rubros no han merecido una mayor atención por parte de los pobladores. Así, la utilización de tecnologías alternativas no ha figurado en la agenda. Los proyectos de obras generales son elaborados por SEDAPAL sin mayor objeción, igual ocurre con las licitaciones con los contratistas, que los pobladores, sin mayor análisis, aprueban en sus asambleas generales. En general, el poblador se guía por la tecnología usada por sus vecinos y desea obras similares. No hay interés por la utilización de tecnologías alternativas; su motivación, no ya su aceptación, requeriría de un amplio trabajo promocional. Por otro lado, existe el problema de que los reglamentos para la instalación de este tipo de obras son poco flexibles y se orientan a las comodidades de los contratistas.

Tampoco hemos percibido interés por abaratar costos por la vía de la participación con trabajo comunitario. Los pobladores, quieren que sean las constructoras las que efectúen las obras. Existe la idea de que saben cómo hacerlo (eficiencia) y, por otro lado, no parecen dispuestos a aportar su mano de obra en una acción que piensan no reducirá mucho el costo. De esta manera, el aporte en mano de obra se ha restringido a pequeños grupos de vecinos que se atrasaron en sus pagos.

Lo que sí los pobladores consideran necesario para evitar la constante elevación de los costos de las obras es la tarea de fiscalización y supervisión. Existen quejas al comportamiento de los contratistas, y las supuestas irregularidades que cometen. Sin embargo, los propios usuarios admiten carecer de los mecanismos necesarios para efectuar este control (que representaría costear un ingeniero de manera casi permanente), por lo que critican y demandan a SEDAPAL para que asuma esta función a cabalidad.

Finalmente, el caso de ampliaciones de Villa el Salvador, muestra que las luchas por el agua hoy generan oposiciones entre la población y el Banco de la Vivienda, no tanto ya con la SEDAPAL cuya función, por lo menos en este caso, se restringe a los estudios de factibilidad, supervisión y cobro de la liquidación.

2.2. La Gestión por el Agua Potable en Pampas de San Juan

2.2.1. Surgimiento de Pampas de San Juan.

La zona de Pampas de San Juan fue ocupada desde principios de los 80 fundamentalmente bajo la modalidad de cooperativas y asociaciones de vivienda (COOVIV y AA.VV.). La multiplicación de estas COOVIV y AA.VV. en Pampas llevó al fraccionamiento de asentamientos y, correspondientemente, de organizaciones de pobladores. En los cuadros 2, 3, y 4 se muestra los asentamientos que conforman cada uno de los tres sectores que constituyen el proyecto Pampas de San Juan. En su conjunto nos encontramos con 33 asentamientos, de los cuales 6 son cooperativas, 4 asociaciones, 22 calificados como asentamientos humanos y uno no calificado. Gran parte de éstos

últimos originalmente fueron AA.VV., pero que por atravesar por irregularidades consiguieron que el municipio los calificara como asentamientos humanos (en la práctica como pueblos jóvenes o barriadas).

Desvinculados entre si, cada uno de estos asentamientos consigue sus ingenieros o topógrafos que elaboran los planos para diseñar los proyectos y conseguir los servicios urbanos, desconociendo muchas veces las características del terreno, consideraciones de diseño urbano, necesidades de equipamiento, exigencias de integración de la zona en su conjunto, etc.

Este panorama de dispersión, e incluso de enfrentamientos entre organizaciones, fue el que llevó a la Municipalidad de Lima Metropolitana, bajo gestión de la Izquierda Unida (IU), a nombrar una comisión especial encargada de lograr el saneamiento físico-legal de la zona. Esto se concretizó en el decreto de alcaldía 004 del 8 de enero de 1985. El objetivo de la municipalidad era conseguir un plan integral con la participación de la población. Si bien el proceso quedo trunco, tanto por el cambio de las autoridades municipales, a partir de 1987, como por la reticencia de algunos asentamientos a constituir un solo proyecto, se logró bajar en las altas densidades que se observaban en algunas zonas y a distribuir el equipamiento para permitir un acceso equitativo a los diversos barrios. Se logró cierta equidad en el metraje de los lotes y se evitaron arbitrariedades en la asignación de las mejores ubicaciones (CIDAP,1989).

Hubo oposición de algunas directivas a integrarse, motivadas básicamente por razones políticas. Un conjunto de dirigencias, principalmente las vinculadas al partido aprista, se negaron a compartir el proyecto municipal esperando acciones desde el gobierno central.

Pampas de San Juan ocupa alrededor de 277 Hás y alberga a 46,762 habitantes distribuidos en 9,948 lotes (CIDAP,1989). A la actualidad, octubre de 1989, los asentamientos que la integran han avanzado en diversas obras de habilitación urbana por su cuenta y riesgo, al margen de una acción conjunta y planificada. Esto es claramente percible en la obtención del servicio de luz eléctrica en que los barrios por separado han tramitado su financiamiento al Banco de la Vivienda del Perú (BVP,1988). Este procedimiento, sin embargo, no puede aplicarse en el nivel del servicio de agua potable que requiere de un tratamiento en conjunto.

2.2.2. Dotación del Servicio de Agua potable.

- La Promesa Presidencial.

En mayo de 1986, en Pampas de San Juan, el Presidente de la República Alan García anuncia la promulgación de una nueva Ley de Titulación para Asentamientos Humanos, la 24513, que pondría fin a una serie de litigios por terrenos. La elección del lugar, para efectuar este importante anuncio no era casual. El Partido Aprista tenía importante presencia en las dirigencias de Pampas y un interés especial política por ganar

al conjunto del asentamiento.

Es así como surge el denominado "Proyecto de la Presidencia de la República" o "Plan Presidencial" en relación a Pampas de San Juan. Este consistía en que la oficina de la Presidencia conformaría una comisión de alto nivel, con representación de las empresas públicas de los servicios básicos (SEDAPAL, Electrolima), que se encargaría a la brevedad posible de atender las necesidades de luz eléctrica, agua potable y desague, vías, etc. que esa población requería; a la que se dotaría de una partida específica.

El municipio distrital de San Juan de Miraflores, cuyo Alcalde pertenecía a las filas de la IU, no fue invitado a participar de la comisión y los funcionarios ediles en general fueron rechazados de las reuniones convocadas por la comisión para tratar con los dirigentes de los pobladores.

Entre las primeras acciones efectuadas en Pampas estuvo la culminación de la etapa de saneamiento físico-legal de los pocos asentamientos que aún restaban. Básicamente asentamientos con dirigencia aprista, como el de la "República Federal Alemana", que en la época de la administración de IU en la Municipalidad de Lima Metropolitana se negaron a participar del proyecto, esperando apoyo del gobierno central aprista.

De las promesas presidenciales lo que más avanzó fue la dotación del servicio de luz eléctrica. La "República Federal Alemana", en 1986, fue de los primeros en obtener financiamiento del BANVIP. En 1987 seguirían "República Democrática Alemana" (RDA), La Fortaleza, Cedros del Sur, Manuel Scorza, Felipe Alba y Alba; en 1988 asentamientos como Trebol Azul, Héroes de San Juan, Vista al Mar, etc (BANVIP, 1988).

- El Proyecto de Agua y Desague.

La Comisión del Plan Presidencial encarga a SEDAPAL que elabore los términos de referencia para la elaboración del denominado "proyecto integral para el abastecimiento de agua potable y alcantarillado de los asentamientos humanos y zonas populares de las Pampas de San Juan", el mismo que se efectúa en 1987 y da lugar a un concurso público de méritos.

El documento con los términos de referencia (SEDAPAL, 1987) determina como área geográfica tanto los asentamientos de Pampas como la zona de María Auxiliadora, ubicada a la entrada, y las propias urbanizaciones de San Juan. En total unos 46 asentamientos, con 10,373 lotes en una extensión de 330 Hás. Estos asentamientos tienen un servicio de agua y desague diferenciado (véase Cuadro No.5).

La zona, siguiendo ese documento, se abastece de agua potable mediante un empalme, en la línea de la Av. Billinghamurst, conectado a la tubería matriz que va hacia Villa el Salvador, construida en 1977. Anteriormente se servían de 5 pozos tubulares que a la fecha se habían secado. De ese modo

se abastecían asentamientos como la urbanización San Juan y algunos, como las cooperativas de vivienda ubicadas en el I sector de Pampas (véase Plano No.4, de abastecimiento de agua). Sin embargo, estos últimos, se encuentran empalmados provisionalmente a sistemas circundantes y ofrecen servicio restringido o en forma interdiaria.

Por otro lado, se menciona el caso de otros asentamientos de Pampas que cuentan con proyectos aprobados pero sin ejecución de obras, otros que cuentan con servicio de piletas y los demás que se sirven mediante camiones cisterna (véase Cuadro No.5).

SEDAPAL plantea al consultor un proyecto integral elaborado mediante expedientes técnicos separados que permitan la convocatoria a licitaciones en forma progresiva. Es importante mencionar que SEDAPAL toma en cuenta la necesidad de proteger a las tuberías de los elementos corrosivos del terreno, habida cuenta que en la zona, al igual que en VES, se habían producido roturas. El abastecimiento provendrá de la planta de tratamiento de la Atarjea, de donde se deriva por la línea Billinghamurst y luego se derivará a la av. Miguel Iglesias. Finalmente, los términos de referencia proponen la realización del trabajo en 120 días calendario y 45 días para entregar el proyecto definitivo.

La licitación se realizó sobre la base de las condiciones planteadas por SEDAPAL. Esta etapa no considera la participación de la población en las decisiones sobre tecnología, pese a que es un paso determinante en el desarrollo posterior de las obras. Ocurre que estas condiciones se ciñen a los reglamentos de SEDAPAL, en los cuales existen normas obsoletas, nada proclives a aceptar innovaciones tecnológicas y elaboradas en función de los intereses de los contratistas.

La buena pro fue ganada por la consultora García Alvarado quien elaboró el expediente técnico, consistente en planos, presupuesto base, cronograma, etc. SEDAPAL dio el visto bueno al expediente e inició las licitaciones de algunas de las obras propuestas por la consultora. El expediente técnico, sin embargo, no es conocido por la propia población ni por el municipio de San Juan de Miraflores, pese a haber sido solicitado.

Algunas obras comenzaron a realizarse desde 1988 pero no han podido siquiera concluirse porque BANVIP dejó de efectuar los reembolsos a las constructoras. Así:

- Se iniciaron trabajos para renovar las conexiones de la tubería matriz en la línea de Billinghamurst que se encontraban corroídas. Con la realización de estas obras se intentó calmar las exigencias de los pobladores a la comisión multisectorial. Se empezó a construir una tubería troncal de 36" que ha quedado paralizada.
- Se inició la construcción de dos reservorios (denominados R7C y R10C), con capacidad uno de ellos para 5,000 metros

cúbicos. También estas obras se paralizaron a partir de setiembre de 1988 cuando el BANVIP suspendió los desembolsos.

Actualmente las obras licitadas por SEDAPAL, en el marco de la propuesta técnica de la consultora García, se encuentran paralizadas por la falta de fondos del BANVIP. Según el Banco esto se debe a la carencia de fondos, producto en parte del proceso hiperinflacionario que no logra ser manejado por la política económica a pesar de sus "paquetazos" desde setiembre de 1988. Otras interpretaciones, sin embargo, señalan que el BANVIP ha dejado de efectuar reembolsos para concentrar inversiones en la construcción de algunos tramos del tren eléctrico. Lo cierto es que el BANVIP ha suspendido obras en casi todos los pueblos jóvenes, siendo los de ampliaciones de VES de los primeros en volver a recibir fondos.

Desde 1987 los pobladores de los asentamientos humanos (no los de cooperativas o asociaciones) han constituido el Comité Central de Pampas de San Juan. Este organismo centralizador promovió la participación de la población de Pampas de San Juan en la marcha metropolitana de marzo de 1987, en otra realizada a las oficinas de SEDAPAL y finalmente en una hacia el Palacio de Gobierno. En general las relaciones entre la dirigencia del Comité Central y la comisión multisectorial presidencial es tensa.

En febrero de 1988, en el marco de la Asamblea Popular Distrital de San Juan de Miraflores, los pobladores levantaron puntos de demanda tales como la constitución de un fondo especial de financiamiento de los proyectos de agua y desague para Pampas, construcción de reservorios, apoyo de SEDAPAL con camiones cisterna, etc. En cierto modo, la ejecución de las obras constituyó una respuesta a la presión poblacional. Sin embargo, desde setiembre de ese año en que el BANVIP cierra los créditos la situación no ha podido alterarse.

El propio Comité Central de Pampas se encuentra atravesando por una etapa de debilidad orgánica, lo que disminuye su capacidad de presión. Parte de su debilidad se explica porque el Comité no agrupa a las cooperativas y asociaciones que existen en la zona, como tampoco a los barrios que cuentan con dirigencias apristas, que siguen intentando negociar con el gobierno central en la espera de favores políticos. Por otra parte, existe una desvinculación entre las instancias organizativas y el propio municipio de San Juan de Miraflores que, originalmente excluido por el proyecto presidencial, luego hizo muy poco por vincularse a la zona.

- La situación Particular de los Barrios.

Más allá de los avances y paralizaciones en las obras generales de agua y desague, los proyectos de instalación de conexiones domiciliarias mantienen una lógica propia, en la medida que es factible desarrollarlas para luego buscar el empalme.

La comisión multisectorial presidencial ha apoyado a diversos barrios para que convoquen a licitaciones para las instalaciones domiciliarias. Según desprendemos de la información obtenida, existe un interés por parte de SEDAPAL en realizar licitaciones por barrios antes que un tratamiento en el nivel de todo Pampas. Para ello, ha elaborado los términos de referencia y los ha presentado, por separado, a las dirigencias de los barrios; ha recepcionado y aprobado los proyectos de cada pueblo; todo esto ha corrido por cuenta de la empresa.

Posteriormente, en especial los barrios con dirigencia aprista, han intentado sacar adelante sus propios proyectos de agua y desague para convocar a licitaciones. Se recurre, entonces, a la elección de comisiones por parte de la población que convocan a concursos de méritos. En asamblea general los pobladores, previa consulta a asesores, deciden entre las propuestas técnicas. En esta labor el municipio distrital no ha apoyado a los pobladores.

La modalidad por la que se ha optado es la de contratos directos entre los pobladores y la constructora, gestionándose luego, mediante convenios individuales, el financiamiento del BANVIP. Pero es aquí donde la totalidad de los barrios de Pampas se han encontrado con la negativa del banco a proporcionar los créditos.

En esta situación, con estudios aprobados, licitación hecha y a la espera del préstamo, se encuentran los asentamientos de Republica Federal Alemana, Republica Democratica Alemana, "13 de Octubre", Felipe Alba y Alba y Manuel Scorza. Igual situación se presenta en los asentamientos que constituyen el III sector de Pampas, incluyendo a las cooperativas más recientes. Quiere decir, entonces, que por separado los barrios han avanzado hasta la etapa de la licitación.

Es ilustrativo el caso del asentamiento "Republica Federal Alemana", constituido en 1980 como asociación pro-terreno y con posesión de las tierras desde octubre de 1983. La Junta Directiva Central convocó a una licitación a la que postularon siete compañías. La decisión final es adoptada por la junta directiva, interviniendo la población como espectadora. Sin embargo, el proceso se ha detenido por la falta de fondos del BANVIP y, además, porque no existe cercanía entre la dirigencia y el partido de gobierno.

Actualmente la directiva ha caído en la inactividad y es poco lo que hace por impulsar el proyecto. Esto ha dado lugar a que surja un grupo que viene planteando una alternativa de "autofinanciamiento", esto es, sin el concurso del BANVIP. No obstante, los dirigentes se niegan a proporcionar los planos de las obras al parecer por el interés en que las obras sean realizadas por la empresa que resultó ganadora de la licitación.

La alternativa del autofinanciamiento viene surgiendo en un sector de pobladores que evalúa que con el BANVIP es poco

lo que se puede avanzar. Han iniciado conversaciones con un ingeniero particular para avanzar, por lo menos, con el servicio de desague, pues por el asentamiento pasa un colector. Sin embargo, esta pretensión se entrapa por la negativa de la directiva a proporcionar los planos, lo que lleva a la denuncia de un supuesto vínculo entre la directiva y la constructora.

En realidad, aunque esta apreciación queremos plantearla en términos generales, sin aludir a ningún asentamiento en específico, los procesos de licitación pública se prestan en algunas ocasiones, a arreglos entre los dirigentes y las constructoras. Es difícil que la población analice costos en las asambleas generales, por lo general su intervención se limita evaluar cuál será el costo por lote.

Esta situación, en la que la población carece de supervisión técnica y SEDAPAL no interviene, hace que los costos puedan encarecerse por un arreglo entre contratistas y dirigencias corruptas. El BANVIP tampoco interviene pues toma este asunto como un contrato privado celebrado entre las partes. En opinión de algunos expertos técnicos no basta cambiar los reglamentos sino que se requeriría hacerlo hasta en las propias modalidades en que opera la dotación del servicio.

Los diversos asentamientos que integran la zona de Pampas de San Juan han avanzado en términos relativos en la dotación del agua potable y desague. Se cuenta, con el apoyo de la comisión de plan presidencial, con los proyectos de habilitación de obras generales y algunas partes (dos reservorios, troncal) avanzadas pero detenidas por la falta de fondos del BANVIP. En relación a las conexiones domiciliarias algunos asentamientos han avanzado hasta la etapa de la licitación pero los procesos se han detenido, nuevamente, por la falta de liquidez del BANVIP.

La obtención del servicio se torna difícil tanto por la escasez de fondos públicos como por la situación de desorganización e inactividad en que se encuentran las organizaciones vecinales de los diversos barrios que integran Pampas de San Juan.

2.2.3. Comentarios.

El proyecto de agua y desague para la zona de Pampas se intentó materializar desde el gobierno central, vía la comisión presidencial, planteándose en la práctica la exclusión del municipio y una política que generó desavenencias con las organizaciones vecinales que no simpatizaban con el partido de gobierno.

En estas condiciones la participación de la población estaba relegada o, mas bien, dependiente de la comisión presidencial que era quien tomaba la iniciativa. La experiencia de Pampas puede ser vista, bajo estas circunstancias, como un proyecto "desde arriba" que intenta dotar de servicios, sin considerar, como un objetivo deseable,

la participación de la población.

La presencia de la población, a la que por cierto se consultaba, aunque a veces excluyendo a los menos cercanos al partido de gobierno, se convertía en una especie de beneficiario pasivo. Esto llevó, prontamente, a una división entre los pobladores: de un lado, un sector de izquierda representado en el Comité Central; del otro, las dirigencias apristas y las de cooperativas y asociaciones, muchas veces cuestionadas por problemas en relación a la venta de terrenos. Esto aumentó la división entre los pobladores del proyecto de Pampas. Divididos ya por un origen histórico diferente, sin mayores lazos de unidad que aquellos voluntaristamente creados por la administración municipal, enfrentados inclusive por problemas limítrofes, la cercanía o distancia política frente al gobierno central terminó de disgregarlos. Es así que mientras el Comité Central asumió una actitud de emplazamiento frente a las demoras en la atención de los servicios, los otros grupos asumieron un comportamiento pasivo.

En cuanto a una posible participación en la definición de las características técnicas, creemos que ha sido restringida. Es necesario distinguir, sin embargo, el proyecto de obras generales, cuyos términos de referencia corrieron por cuenta de SEDAPAL sin participación de la población; de los proyectos de conexiones domiciliarias en que ésta tuvo niveles de presencia vía las licitaciones.

En estos últimos casos, existen evidencias, que relativizan la participación de la población, debido a su desconocimiento técnico y a la ausencia de asesores profesionales; así como a la falta de interés por parte de la empresa pública en apoyar a la población.

En relación al financiamiento es poco lo que puede señalarse ya que el BANVIP no ha aprobado ni uno solo de los proyectos, lo que dificulta analizar un probable comportamiento. Sin embargo, no deja de ser interesante constatar, ante la falencia del BANVIP, que empiecen a emerger alternativas de autofinanciamiento, cuyas características aún no es posible evaluar.

Más allá de las dificultades financieras, interesa destacar la debilidad organizativa em Pampas, la ausencia de un papel activo por parte del municipio distrital (cuya inicial exclusión no lo debió eximir de una participación posterior) y los conflictos en una población que, por lo demás, sólo nominalmente pertenece a una zona denominada Pampas de San Juan, pues en realidad se trata de un conjunto de barrios dispersos, carentes, a diferencia del caso anterior, de unidad y de identidad.

III. COMENTARIOS GENERALES

EMPRESAS PRESTATARIAS DE SERVICIOS Y USUARIOS: ¿PUEDEN TENER Y DESARROLLAR PROYECTOS COMUNES?

1. COORDINACION INSTITUCIONAL

Es necesario empezar esta sección aclarando que al referirnos a la relación entre las empresas y los pobladores nos estamos refiriendo a problemas de coordinación institucional a lo largo de un proyecto. El marco de referencia a que normalmente se alude cuando se trata de los problemas de la participación de la población padece de muchos errores y deformaciones ideológicas. Tal vez el principal de ellos consiste en considerar que la población de los barrios, esto es, el cliente de los proyectos de agua y alcantarillado, no es una institución activa en el proyecto y que, por lo tanto, los problemas de relación entre unos y otros no tienen parentesco con el marco general que preside los análisis de los problemas de coordinación institucional.⁶⁾

El esquema convencional considera que el cliente participa poco en la provisión del servicio, lo cual en ninguna circunstancia es cierto. Mucho menos cierto es cuando nos estamos refiriendo a proyectos en que el "cliente" no es otro que la población de los barrios. Ello se debe a que la población está organizada y tiene un rol importante en el proceso de acondicionamiento del barrio. La población es la responsable del gran "programa" de habilitación urbana que se lleva a cabo en los diferentes asentamientos que conforman Periféricos de Ermitaño, San Juan de Amancaes, las "ampliaciones" de Villa El Salvador, del mismo modo que en el intrincado panorama urbano de las Pampas de San Juan. En estos asentamientos, a pesar del rol que tienen las municipalidades, podemos considerar que la población es la verdadera responsable del proyecto de desarrollo urbano de la zona.

Cuando hay que poner en combinación a numerosos agentes sociales: proyectistas, financistas, empresas públicas, privadas y pobladores, debemos preguntarnos quién es el que coordina toda la operación. En la tradición peruana, quien hace estas tareas es la propia población, presionada por las circunstancias.

En Villa El Salvador y en Periféricos de Ermitaño, la municipalidad jugó un rol de unificación de criterios e interlocución ante diferentes instituciones. En Pampas de San Juan la Comisión Presidencial jugó ese papel.

⁶.- Ver al respecto:

- Gustavo RIOFRIO: "Habilitación urbana con participación popular. Tres casos en Lima Perú". Sonderpublikation der GTZ # 189, Eschborn, 1986.
- Julio CALDERON y Luis OLIVERA. "Municipio y Pobladores en la Habilitación Urbana (Huaycán y Laderas del Chillón)". Cuadernos DESCO #13, DESCO, Lima, 1989.

La diferencia entre una y otra explica en mucho los resultados. Mientras que una institución estaba legitimada socialmente, la Comisión Presidencial estaba legitimada en base a relaciones políticas de momento y la población no se sentía con posibilidad de influir verdaderamente en la marcha del proyecto.

En ambas situaciones, sin embargo, la población inicialmente tiene una actitud pasiva frente a los proyectos. La población está interesada que ellos se efectúen, pero no se involucra demasiado, esperando que otros tomen la iniciativa. La mayor involucración se efectúa en el momento en que las demás instituciones que tienen que ver con el proyecto empiezan a mostrar evidentes fallas en el cumplimiento de sus roles.

Las motivaciones reales son distintas entre los diferentes actores, pero convergentes. En teoría la banca promocional y las empresas tienen como finalidad ayudar al proceso, pero ello no es así. Producir el encuentro es el tema de importancia.

La población participa en autoabastecerse y en autoproducir la urbanización. Desde allí se acerca al problema de la dotación definitiva del agua y alcantarillado. Es "asunto de ellos". Son ellos y el resto. Aparece la municipalidad como ente cercano a ellos, lo que es importante, pues juega un rol de intermediación para producir procesos de encuentro.

La coordinación institucional no ha sido fluida en dos aspectos:

- El primero ya ha sido mencionado y consiste en considerar que la población es un actor de "segunda categoría" con quien no vale la pena coordinar en la misma mesa que los demás actores del proceso.
- El segundo aparece a lo largo de la historia de los dos proyectos: La empresa pública (SEDAPAL) y el organismo financiero (BANVIP) no aparecen comprometidos con el proceso. Ellos van a funcionar en la medida en que se les presione. La falta de recursos para que se lleve a cabo el proyecto pareciera ser la razón principal por la que ambas instituciones dejan su planificación y funcionan en base a las presiones que reciben del exterior. Sin embargo, debido a que esta actitud se repite, los problemas se agravan innecesariamente.

El interlocutor de la población en Pampas de San Juan era la comisión multisectorial. El rol prometido por la autoridad política fue que dicha comisión se encargaría de la coordinación institucional, esto es, sería la responsable del proyecto. Cuando se paralizaron las obras, dicha comisión sufrió muchas presiones por parte de la población llegándose al extremo que algunos sectores trataron de tomar directamente en sus manos la conducción de partes del proceso de dotación del servicio. De allí en adelante, la población osciló entre

su cercanía política al gobierno y a la presión reivindicativa.

De este modo, la participación de la población, más que parte de un proyecto para hacer mejor las obras es una resultante de las fallas de diferentes instituciones. En muchos casos la población misma no quería involucrarse demasiado ni coordinar entre sí. Una participación de tipo reactivo limita las posibilidades de desplegar las potencialidades en la población. En el estudio de los dos casos, hemos visto aún poco de lo que podría hacerse con la población si las condiciones fueran diferentes.

En todos, debido a la escasez de recursos se usa una política clientelista entre la población, que impide se desplieguen otras potencialidades de la participación. La participación es una reacción reivindicativa y unilateral, más que un proceso concertado que reconoce que todos los actores tienen algo que decir y hacer en un proceso de división del trabajo en mutuo beneficio. Las potencialidades de la población existen, pero larvadas y entorpecidas.

El modelo de actividad que sólo considera a la población como beneficiaria es irreal, a pesar que es un ideal existente muchas veces también en los mismos pobladores. Debido a las condiciones de pobreza de los proyectos y del país, se va a necesitar su participación. Al final, como lo muestran los dos casos estudiados, la población va a reaccionar. La desidia y falta de interés de la empresa pública tienen mucho que ver con esto. Al no cumplirse los plazos y variarse las condiciones de los contratos de financiamiento, se genera la participación reactiva a que hemos aludido.

2. LOS PROYECTOS INTEGRALES E INTEGRABLES

La visión inmediata de las cosas por parte de los pobladores es una limitación conocida de su accionar. En las ampliaciones de VES y en Pampas de San Juan, aunque por razones distintas, los sub-grupos que conforman la totalidad del proyecto tenían la tendencia a buscar una solución a sus problemas de abastecimiento de agua sin relacionarse con sus vecinos.

Resulta menos explicable, sin embargo, que además las entidades no tengan una visión integral en los hechos. La Municipalidad de Villa El Salvador tenía una visión de conjunto y el Plan de alto nivel en Pampas de San Juan buscaba lo mismo, pero las dificultades del BANVIP y SEDAPAL conspiraban contra ello.

Los términos de referencia del proyecto solicitado por SEDAPAL en Pampas de San Juan resultan interesantes. Allí se establecía que el proyecto debía:

- Ser un proyecto integral.
- Con expedientes técnicos separados que permitan licitaciones en forma progresiva.

Esto nos introduce al tema de la necesidad de tener proyectos "integrables".

La realidad de falta de recursos y variaciones de tipo político escapa a las posibilidades del planificador. Para evitar que los proyectos integrales fracasen por la falla de uno de sus componentes, resulta mejor pensar en proyectos que pueden ser ensamblados, pero que no son interdependientes entre sí. Ello, por supuesto, sin perder de vista la necesidad de una perspectiva integral.

Así, en Villa El Salvador la municipalidad provee de agua por pilones públicos a las ampliaciones aún antes que haya un proyecto para las zonas. Esta fórmula es rechazada en otros contextos, debido a que no existe confianza en que esta solución es sólo una fase de emergencia dentro de un proyecto mayor. En 1985 y 1986, la población de Canto Grande, en San Juan de Lurigancho, rechazó las obras de piletas públicas, pues no tenía la seguridad que el proyecto definitivo iba a ser hecho.

En Pampas de San Juan, la población ha iniciado un proceso de hacer licitaciones por su cuenta para las instalaciones domiciliarias. Esto es auspiciado por la empresa. No obstante, ello se hace en la perspectiva de dividir a quienes estaban presionando demasiado en vez de apoyar un proceso convergente e "integrable".

En el caso del BANVIP, el tratamiento independiente para cada sector de Villa El Salvador y Pampas de San Juan ha tenido la intención de hacer las cosas fáciles para el banco, pero no para el proyecto. Esta fue una constante, a pesar de una visión de conjunto que sí poseía la empresa de agua.

En los Periféricos de Ermitaño y San Juan de Amancaes se trata de integración efectiva de varios pueblos, aunque las proporciones son menores que en los otros dos casos.

3. LA FISCALIZACION

Este tema merece un tratamiento aparte. Como ya hemos indicado, los procesos examinados han tenido una participación de la población que no ha sido deseada por las demás instituciones coparticipes (excepto la municipalidad en Villa El Salvador). La participación reactiva muestra mucha creatividad, pero no toda la que se pudiera. La responsabilidad en fiscalizar el proceso es vista como un estorbo. En Pampas de San Juan, la autoridad del proyecto conciliaba con todas las instituciones, menos con la población, por lo que la relación con esta era tirante.

El control que hace la población en estas circunstancias es solamente la exigencia a que las obras avancen y no se paraliquen, subordinando cualquier otra consideración a este

aspecto.

Esto sucede en estos días con los proyectos de agua y electricidad de Huaycán, pensados como no convencionales con la oposición de la burocracia de las empresas encargadas de ello. Al final, la población ha dejado de lado sus propuestas -más baratas y apropiadas- para conceder que la empresa haga un proyecto caro y convencional, pero que lo haga.

Quejarse de los contratistas y los incumplimientos es sólo el punto de partida para labores de fiscalización. En esto, que los pobladores son efectivos, podría avanzarse más en el futuro. Darles la responsabilidad y diseñar los proyectos de modo tal que esta responsabilidad pueda cumplirse con todos los requisitos técnicos. Para ello, determinar en qué y con qué modalidades vale la pena la fiscalización de la población. Ello sería parte del costo de supervisión de obras. ¿Llevar los controles de avance de obra? es una posibilidad. Debe considerarse que el tipo de supervisión de que es capaz la población no sustituye al de los profesionales.

4. EL FINANCIAMIENTO, ASPECTO CLAVE

Las propuestas de la población respecto del pago presentan un problema de lenguaje con el de las instituciones financieras. Mientras que las empresas se preocupan de manera convencional acerca de la capacidad de pago acreditada mostrando los ingresos, lo que la población tiene en mente es su capacidad de movilización de recursos. ¿Cómo se movilizan dichos recursos? Preferimos señalar que estamos aquí frente a una suerte de caja negra que requiere de estudios de antropología no emprendidos en nuestro medio. Es por ello, que las entidades financieras necesitan tener una seguridad o aval distinta de la que en otras condiciones podrían exigir. En Villa El Salvador, el compromiso de la municipalidad avalando a los pobladores ayudó a solucionar problemas al momento de firmar los contratos. De manera general, los créditos en que interviene la organización -en tanto que se obtenga una garantía para el conjunto de la operación, como puede ser el bloqueo de la inscripción registral del terreno del barrio (y no los lotes individuales)- ayudan a crear los mecanismos de control social necesarios para la recuperación de los préstamos.

En las negociaciones con la población sobre montos y plazos de pago, es posible utilizar los subsidios como un mecanismo de incentivo más sabio que como hasta el momento. Para ello es necesario hacerlos transparentes y relacionarlos con el comportamiento de las organizaciones a manera de "premio".

Finalmente, debemos señalar que ante los ojos de todos los demás actores en los dos casos tratados, ha sido el aspecto financiero el que ha fallado. El Perú ha tenido y tiene serios problemas financieros con el exterior, siendo que los préstamos externos se utilizan en los grandes proyectos de infraestructura. Este factor y la crisis desencadenada desde setiembre de 1988 llevó a la suspensión de los desembolsos pactados por el BANVIP, con las consecuencias que ya se han examinado.

La población de Villa El Salvador, al movilizarse pudo presionar para ser la primera población de la ciudad que recibió fondos del BANVIP luego de la suspensión de pago a los contratistas. De no haber pugna y luego concertación, la obra hubiera quedado paralizada. La población concedió cambios en modalidades de pago e intereses y el banco obtuvo fondos. En San Juan de Amancaes la población no pudo lograr la continuación del préstamo y decidió seguir adelante con el proyecto mediante mano de obra comunal y la dirección técnica de SEDAPAL.

Una vez más, se observa que la población juega el rol de empujar permanentemente el proceso.

BIBLIOGRAFIA

ALTAMIRANO, Teófilo

1988 Cultura andina y Pobreza Urbana. PUC, Lima

ARNILLAS, Federico

1981 Impacto del proyecto de obras de agua y desague en la población de Pamplona Alta, Villa el Salvador y Villa María del Triunfo. CIDAP, Lima.

AZCUETA, Miguel

1986 Informe de las gestiones realizadas por el alcalde de Villa el Salvador para el proyecto de agua y desague de los nuevos grupos o ampliaciones. Mimeo.

BANCO DE LA VIVIENDA DEL PERU (BANVIP)

1988 Inventario a nivel nacional sobre proyectos de agua y electricidad.

BURGA, Jorge y Claire DELPECH

1988 Villa el Salvador. La ciudad y su Desarrollo. Realidad y Propuestas. CIED, Lima.

CABALLERO, E. y J.J. ESPINOZA

1984 Mejoramiento y Ampliación de las Redes Matrices de Agua Potable del Distrito de Villa El Salvador. UNI, Facultad de Ingeniería Ambiental, Lima.

CENTRO DE INVESTIGACION, DOCUMENTACION Y ASESORIA POBLACIONAL (CIDAP)

1989 Zona de Pampas de San Juan y María Auxiliadora. Diagnóstico Preliminar. Documento interno.

COMUNIDAD URBANA AUTOGESTIONARIA (CUAVES)

1984 Villa El Salvador: un pueblo, una realidad. Lima.

1988 Memorial Enviado al Presidente de la República. Mimeógrafo, Lima.

ESPINOZA, Nestor

1989 "Agua y saneamiento en Lima y Callao". en Cuadernos

Urbanos N 23, CENCA, Lima.

OLIDEN, Julio

1988 "Problemática del agua en los sectores populares urbanos en Lima Metropolitana". En Medio Ambiente y Urbanización N 23, CEDUR-CLACSO, Buenos Aires.

RAMOS, Miguel

s.f. El problema del agua en los pueblos jóvenes del Cono Sur. CIDAP, Lima

RIOFRIO, Gustavo

1986 Habilitación Urbana con Participación Popular. Tres casos en Lima. GTZ, Eschborn

1989 Informe: la Gran Ciudad de Lima. CIDIAG-FOVIDA, Lima.

SEDAPAL

1987 Elaboración del proyecto integral para el abastecimiento de agua potable y alcantarillado de los asentamientos humanos y zonas populares de las Pampas de San Juan. Concurso público de méritos N 07-87.

**ANEXO:
EL AGUA EN LOS BARRIOS POPULARES DE LIMA**

1. DISTRIBUCION DEL SERVICIO

La distribución del agua potable es significativamente irregular en cuanto a sus niveles de consumo. En término de dotaciones per capita, la estructura de la distribución contenida en el "Plan maestro de agua potable y desague para Lima Metropolitana" (Sedapal/Engineering-Science, noviembre 1981) era como sigue:

Porcentaje de la población	Nivel económico	Sistema de atención	Dotación en lts/per/día
30%	bajo	indirecto	20
30%	bajo	directo	99
40%	medio y alto	directo	hasta 616

Aunque en todos los casos es perceptible una irregularidad en el servicio, puede apreciarse que el 40 o/o, es decir menos de la mitad de la población, utiliza el 87.4 o/o del agua disponible en Lima Metropolitana; mientras que el 60 o/o adolece del servicio regular o cuenta limitadamente con él. En efecto, aunque el diseño de las cuatro matrices primarias -o líneas de conducción- está concebido para cubrir las horas de máxima demanda, se mantiene en ellas una capacidad ociosa tanto por limitaciones en la fuente de abastecimiento cuanto por la política de distribución del recurso. En tal situación, se da el caso que desde una misma matriz se derivan diversas dotaciones per capita, que generalmente se encuentran en relación directa con los niveles de ingreso económico de los usuarios. Lo anterior constituye una clara indicación de políticas de segregación en el abastecimiento del servicio, que se aplican en desmedro de los sectores de bajos y muy bajos ingresos.

Basándose en "Lima en Cifras", Julio César Oviden señala que los distritos ubicados en los sectores Norte, Sur y Este de la ciudad, con una población total de 2.780.000 personas y porcentajes superiores al 40% de sus habitantes en pueblos jóvenes, registran un consumo de 51.6 millones de metros cúbicos, es decir, menos de la mitad de los 125.9 millones de metros cúbicos proporcionados al área central de Lima, que abarca a distritos de sectores económicos medios y altos con una población total de sólo 2,168.000 personas y un 10.8% en pueblos jóvenes (Oviden, 1988: 23).

2. COSTO DE LOS SERVICIOS

Para los efectos del cálculo de costos de instalación y

consumo de los servicios domésticos de agua y desagüe, se han adoptado los siguientes criterios:

Analizar en cada caso los costos que se relacionan con las tarifas mínimas o las variables más económicas dentro de las existentes;

Fijar el 15 de marzo de 1988 como fecha a la cual está referida la información económica;

Considerar un valor de cambio de I/.1,225 por cada dólar estadounidense, adoptado como unidad de moneda para los efectos de esta exposición;

Relacionar con el ingreso mínimo -sueldo o salario mínimo vital más bonificaciones (I.M.)- que corresponde a nivel nacional para los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada (I/.36,000=US\$29.40 aprox.), los diversos gastos que corresponden a la instalación y consumo mensual de estos servicios.

La conexión domiciliaria en la zona urbana consolidada (hasta 12 metros de longitud desde la tubería que la abastezca) cuesta:

Diámetro	US\$	I.M. equivalente
1/2"	268.04	9.12
3/4"	290.67	9.89

Con tales premisas, se puede precisar la existencia de las siguientes tarifas:

2.1. Tarifas de Agua Potable.

El servicio para dos hipótesis de consumo, incluyendo impuestos y de acuerdo a las tarifas graduales, cuesta como sigue:

Consumo	US\$	I.M. equivalente
15 m3	.96	.03
30 m3	2.28	.08

2.2. Tarifas de Alcantarillado.

La conexión domiciliaria según diámetros mínimos, cuesta:

Diámetro	US\$	I.M. equivalente
6"	309.31	10.52
8"	332.98	11.32

Por el uso del sistema, se paga una tarifa única de US\$0.20, equivalente al 60/00 del ingreso mínimo mensual.

2.3. Tarifas de agua no domiciliaria.

Para tener una idea del costo del agua abastecida por camiones cisterna, se debe considerar los siguientes consumos:

La unidad de medida es el cilindro (bidón) con capacidad para 2200 litros. Cinco cilindros hacen 1m³.

Una familia promedio con 6 miembros consume un cilindro de agua diario de agua y algo más si se trata de un día de lavado de ropa. En lugares con dificultades de abastecimiento y si se trata de familias muy pobres, se consumen 3 o 4 cilindros semanales.

Asumiendo un consumo de 1 cilindro diario, tenemos que se consume 30 litros por persona al día como máximo.

En el mes de octubre un cilindro de agua costaba entre I/.600 en Huaycán, que tiene un pozo cerca del asentamiento e I/.800 en la mayoría de los asentamientos.

Considerando consumos similares en una zona residencial y en un pueblo joven, según tarifas oficiales vigentes en octubre de 1989, el Centro IDEAS calculó que una familia de una zona residencial paga I/.40 por aquello que en un pueblo joven se paga I/.800.

Para estimar el significado de estos precios, señalamos que el precio de un galón de gasolina de 84 octanos en ese mes era de I/.3360 y el cambio no oficial de la moneda era de I/.5700=1US\$.