

827

134⁺

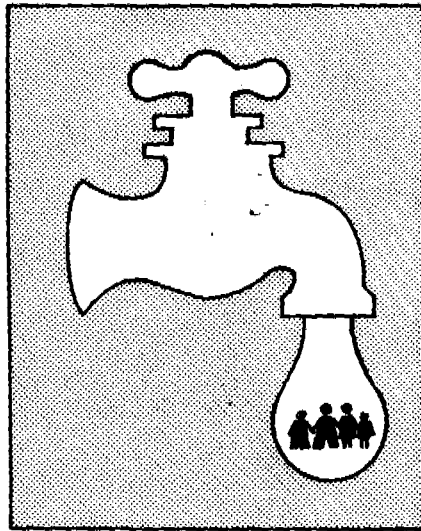
PE 73

INSTITUTO NACIONAL PARA PROGRAMAS ESPECIALES DE SALUD

División de Saneamiento Básico Rural

Sección de Promoción

Library
International Reference Centre
for Clean and Safe Water Supply



La Participación Comunitaria en el Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Rural del Perú

Para uso exclusivo del Personal del
Programa Nacional de Saneamiento
Básico Rural S. B. R. P. No. 0011

BOGOTA D. E., COLOMBIA

MARZO DE 1973

827 PE 73-134

734 I

827
PE 73

**INSTITUTO NACIONAL PARA PROGRAMAS ESPECIALES
DE SALUD "INPES"**

DIVISION DE SANEAMIENTO BASICO RURAL

SECCION DE PROMOCION

LIBRARY
International Reference Centre
for Community Water Supply

**LA PARTICIPACION COMUNITARIA EN EL PLAN NACIO -
NAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO RURAL -
DEL PERU ***

Para uso exclusivo del personal del Programa Nacional de Saneamiento Básico Rural. - S.B.R.P. - 011

Bogotá D.E., - Marzo de 1973

METODOLOGIA Y EVALUACION

La metodología con que se propone desarrollar el Plan en su - III Etapa, es similar a la utilizada en las primeras etapas. Esta metodología tiene como característica principal el ser un proceso dinámico en el que se interviene en forma coordinada e inter-relacionada mente las técnicas de ingeniería por un lado, y por otro, las técnicas de promoción de la comunidad.

El proceso se inicia con la selección y programación de las localidades a ser incluidas en cada etapa. Esta selección se realiza tomando como punto de partida las solicitudes remitidas por las localidades interesadas en contar con servicios de agua potable o alcantarillado, y en concordancia con los criterios técnicos que previamente se han fijado. Los criterios técnicos, en general, tienden a utilizar convenientemente los recursos de tal forma que se pueda beneficiar al mayor número de habitantes rurales con menor inversión.

La construcción de las obras, se realiza casi en su totalidad por el sistema de administración directa. En el capítulo respectivo se describe la metodología seguida para los sistemas de agua potable; y para el caso de los sistemas de alcantarillados, se comenta la metodología a seguir, que será similar a la ya utilizada. Antes de iniciar la construcción, la labor de promoción se orienta a formar el comité "Pro agua potable o alcantarillado", según sea el caso, con la finalidad de que la comunidad esté debidamente representada.

Al término de la construcción, se instala la "Junta Administradora", entidad también representante de los vecinos del lugar y que será la responsable de mantener, operar y administrar los servicios. La evaluación y metodología seguida en la administración de los servicios de agua potable construídos por el programa, se presentan detalladamente más adelante.

* Resumen obtenido del documento "Plan Nacional de Agua Potable y Alcantarillado Rural: Tercera etapa, Ministerio de Salud, Dirección General de Programas Especiales de Salud. Dirección del Programa de Ingeniería Sanitaria. Lima Peru, 1971

Como la política que se sigue en todas las fases del proyecto está apoyada en la promoción y motivación de las comunidades, también se evalúa con detenimiento este proceso.

- b) - Su realización está basada fundamentalmente en la intervención del hombre y de la comunidad. Más aun, el objetivo fundamental no es solo la obra física, sino que ésta sea el resultado de la unión de esfuerzos y voluntades, tratando de demostrar que el hombre y la comunidad, complementados con la técnica, pueden también lograr objetivos imprescindibles para su desarrollo.
- c) - Utiliza los recursos propios de las comunidades en diferentes grados en la construcción de sistemas de saneamiento básico.
- e) - Orienta el mantenimiento, operación y administración de estos sistemas por Juntas Administradoras de las mismas comunidades, sin costo para el Estado.
- f) - Permite la ^{introducción} introducción en la comunidad rural de una organización de tipo empresarial (Junta Administradora), que sirve de modelo o incentivo a la formación de otras que abarquen diferentes aspectos, incluyendo eventualmente Cooperativas.
- i) - Mejora las actividades económicas tradicionales de las comunidades rurales.

Decreto Supremo No. 110/67-DGS del 21 de Julio de 1.967, reconoce oficialmente a las Juntas Administradoras de Agua Potable, como organismos que, en las localidades rurales, tienen a su cargo la administración, operación y mantenimiento de estos servicios, estando sujetos a la supervigilancia y fiscalización del Ministerio de Salud, mediante su representante del Area de Salud respectiva.

METODOLOGIA Y EVALUACION DEL PLAN : PROMOCION DE COMUNIDADES.

PLANIFICACION Y MOTIVACION LOCAL

La promoción de comunidades en el proceso de realización del Plan, es capital. Interviene en unos casos como acción básica, y en otros como acción de apoyo. La promoción se lleva a cabo desde la selección de la localidad, hasta culminar en la supervisión de la Junta Administradora.

Esta planificación local e identificación de sus necesidades está a cargo del Ingeniero Sanitario de la Zona de Salud, quien al estudiar las necesidades prioritarias, no debe parcializarse dando a los problemas de saneamiento el carácter de necesidades más apremiantes. Y la experiencia es clara; no son pocas las comunidades, que estaban concluyendo su camino carretero o su canal de riego, pero que a la vez también querían utilizar sus recursos para obras de saneamiento; a ellas se les dijo que primero se debía concluir el camino o el canal de agua de riego y luego se haría el agua potable; es decir se diferenció conscientemente y en un diálogo franco con la comunidad, la instalación del servicio sanitario. Planear las acciones que necesita la comunidad, empleando sus recursos, después de estudiar y debatir sus necesidades con ellos mismos, le llamamos motivación de la comunidad.

En este debate y primer contacto con la comunidad se busca la conversación con los líderes, dirigentes o delegados campesinos,

El proceso de la promoción, se inicia con la selección de la localidad en la Programación del Plan Nacional y la aceptación por parte de la comunidad de los requisitos que deberá asumir para realizar la obra. Por lo general esta aceptación se oficializa por medio de una solicitud que hacen en forma colectiva los pobladores o autoridades del lugar al Ministerio de Salud.

En general, la selección de localidades a beneficiar con sistemas de agua potable, se realiza teniendo en cuenta los criterios siguientes :

- a) - Que los pobladores tengan interés en los servicios de agua potable, y se comprometan a cumplir con las condiciones establecidas por el programa (verbigracia : aporte de mano de obra no calificada).
- b) - Que las localidades tengan el mayor número de pobladores y una "alta" densidad de habitantes por hectárea servida.
- c) - Que en lo posible tengan acceso carretero.
- d) - Que las localidades estén comprendidas en la zona de influencia de los planes de desarrollo.
- e) - Que las localidades presenten soluciones simples y su costo sea razonable.

ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD

Una vez seleccionada la localidad, se realizan los contactos para organizar la comunidad en función de la actividad por realizar. Esto quiere decir que hay que formar un Comité Pro-Agua Potable o Alcantarillado, en el que la comunidad delegue su representación en este aspecto, y con el cual la Dirección del Programa de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salud pueda tratar cualquier asunto relacionado a aportes de las comunidades.

La organización de este Comité se hace en Asamblea Pública, la que elige a la Directiva del Comité, formada generalmente por cinco miembros (Presidente, Secretario, Tesorero y dos vocales). Se trata de que los miembros de este Junta Directiva sean elegidos entre los líderes o personas de la comunidad, y entre otro personal de ascendencia (Alcalde del Concejo, Párroco, Maestros, Médicos, ect.).

Esta organización del Comité la realiza el personal de Ingenieros, Inspectores de Saneamiento y Educadores de la Zona de Salud, y también el Ingeniero proyectista del nivel central, que efectúa el estudio de campo.

Es importante y recomendable, que el Comité se forme con posterioridad al estudio de campo, ya que el Ingeniero que realiza dicho estudio es quien tiene la responsabilidad inmediata de decidir sobre la factibilidad técnica-económica del proyecto y la inclusión definitiva dentro del plan.

Resuelta la inclusión de la localidad dentro del Plan y consiguientemente formado el Comité, el proceso de promoción continúa con la suscripción del Convenio entre la Comunidad y el Ministerio de Salud, Generalmente el convenio es escrito por los miembros del Comité, en representación de la comunidad, y por el Jefe de la Zona de Salud y el Ingeniero Jefe de la Oficina Técnica de Saneamiento, en representación del Ministerio de Salud..

Resumiendo las cláusulas del convenio, los acuerdos y compromisos suscritos se refieren a:

Compromisos de la Comunidad

- Aportar toda la mano de obra no calificada.
- Suministrar los materiales existentes en la localidad, tales como piedra, arena, hormigón, etc., y transportarlos al lugar que lo requieran las obras.

- Adquirir, ceder o donar los terrenos donde se construirán las estructuras del sistema.
- Proporcionar el almacén para depositar los materiales que el Ministerio de Salud envíe para la ejecución de la obra.
- A la firma del convenio, entregar al Ministerio de Salud su aporte inicial de dinero a cuenta de la contribución económica que se obliga, y que representa aproximadamente el 10% del costo total de la obra.
- Abonar las tarifas mensuales por conexiones domiciliarias y piletas públicas que esa Junta Administradora disponga, con la asesoría del Ministerio de Salud, una vez que el servicio entre en funcionamiento.

PROMOCION Y MOTIVACION

No teniendo otras cláusulas punitivas el convenio suscrito, su cumplimiento está basado en la buena fé de la comunidad. Buena fé que no es sino el resultado de una promoción eficaz.

Esta eficiencia en la promoción se logra actuando permanentemente durante la ejecución de la obra y siguiendo un programa previamente determinado.

El Inspector en esta fase realiza una labor constante y emplea el material educativo a su disposición, para el logro del máximo aporte. Asesora al Comité en la organización de actividades y eventos de carácter social destinados a conseguir los aportes requeridos y mantener el interés de la comunidad por el sistema en construcción.

Para obtención de la mano de obra, debe conciliar períodos en los que la comunidad no esté ocupada en sus labores agrícolas de rutina, empleando cuando es necesario, días festivos para ejecutar la obra.

El Comité funciona hasta cuando concluye la obra. Faltando 2 o 3 meses para esa finalización, se organiza la "Junta Administradora", de manera que sea élla la que reciba la responsabilidad de la operación, mantenimiento y administración del sistema.

El rol importantísimo del personal que trabaja a nivel central en Promoción de Comunidades y Administración de Servicios, se refleja en la enseñanza y preparación que imparte al personal de las Zonas de Salud.

Cuenta con un equipo de Promotores de Comunidades, convenientemente adiestrados que visitan constantemente todas las zonas en trabajo. Cuando es necesario, ellos colaboran en resolver problemas específicos que se presentan en algunas comunidades.

Además, cada Ingeniero que llega a la comunidad, ya sea de inspector de obras o para efectuar estudios y proyectos, realiza labor de promoción con la comunidad.

EVALUACION DEL APORTE DE LA COMUNIDAD

El aporte en mano de obra de la comunidad en obras de agua potable, se emplea en excavación y relleno de zanjas de líneas de conducción y redes de distribución, movimiento de tierras para captaciones, reservorios y plantas de tratamiento, transporte local de materiales a pie de obra y eventuales vaciados de concreto.

La mano de obra no calificada aportada por la comunidad, en relación con la mano de obra total, puede llegar a los siguientes porcentajes máximos para sistemas de agua potable :

Sistema por gravedad, sin planta de tratamiento	46 % de la mano de obra total
Sistema por gravedad con planta de tratamiento	52 % de la mano de obra total
Sistema de bombeo	32 % de la mano de obra total

Las Leyes sociales que afectan la mano de obra en el Perú, por concepto de pago de indemnizaciones, salarios, vacaciones, seguro social, jubilación obrera, se valorizan entre el 68 % y el 60 % del monto de la mano de obra, según si la zona donde se ejecuta la obra esté afecta al régimen del Seguro Social o no. Esto significa que la comunidad al aportar la mano de obra está también contribuyendo implícitamente con el valor de las leyes sociales en los porcentajes antes indicados.

Los materiales de la localidad aportados por la comunidad, tales como arena, hormigón, piedra, etc., son valorizados a los precios unitarios usuales de la zona; esta contribución representa como máximo un 2 % del total del presupuesto.

Por otro lado, la comunidad al firmar el convenio respectivo, hace entrega de una parte de su contribución en dinero, a que se obliga; el saldo se compromete abonar un cuotas mensuales durante la ejecución de la obra. Se trata de que el porcentaje de este aporte llegue a ser el 10 % del presupuesto de la obra, lo que se consigue y se supera en algunas localidades. Sin embargo en otras, este aporte es inferior por causas diversas, entre las que está el bajo nivel económico de las comunidades.

Los aportes obtenidos por el Plan al 31 de diciembre de 1.970 de las comunidades representa el 15 % de lo invertido.

METODOLOGIA Y EVALUACION DEL PLAN : CONSTRUCCION DE OBRAS.

EL PROCESO DE LA CONSTRUCCION

Una vez aprobado un proyecto, y luego que la comunidad ha formado un "Comité Pro-Agua Potable", se procede a la suscripción del convenio entre el Ministerio de Salud y ese Comité, donde se fija la forma y monto del aporte de la comunidad. Desde este momento empieza el proceso constructivo de la obra, que solamente concluye con la recepción y liquidación de la obra, y entrega del servicio a la Junta Administradora de Agua Potable, encargada de su mantenimiento, operación y administración futura.

La construcción de obras por contrato, por diferentes causas no dió los resultados esperados, entre otras la poca o ninguna cooperación de las comunidades, condición fundamental del Plan, que establece claramente la intervención directa de ellas durante la ejecución de las obras y su organización para la administración futura de los sistemas instalados.

Esta razón ^{regional} determinó, que luego de este ensayo inicial, se haya optado ejecutar las obras por el sistema de administración directa del Ministerio de Salud, considerando además otra razón importante que es la economía en la obra ejecutada en comparación con el costo de los sistemas ^{de} ~~construidos~~ ^{construidos} por contrato, aprovechando la organización periférica del Ministerio de Salud.

Las rutas de programación de estas obras ejecutadas por administración, difieren sensiblemente de las ejecutadas por contrato, en cuanto se refiere al tiempo total empleado en todo el proceso, debido a que interviene un factor difícilmente programable como es el aporte de la Comunidad.

Obviamente las obras tienen un período de ejecución más prolongado, en un 80% más que si fueran construídas por contrato, - La discusión entonces se resume a si este mayor tiempo de ejecución, con los consiguientes mayores gastos generales, justifica la intervención de la comunidad y la ejecución de las obras por administración. Nuestra respuesta es que es ampliamente justificada, tanto porque económicamente el aporte de la comunidad supera largamente al mayor costo de gastos generales, como también por lo ya señalado respecto a la organización de la Junta Administradora local, que ahorrará al Estado en el futuro, gastos de operación y administración de los sistemas, como también a la motivación y promoción de la comunidad, que se manifiesta en un cambio de actitud de las masas campesinas, que si bien no es fácilmente valorizado económicamente, dan resultados positivos y perdurables en el proceso de desarrollo del país.

METODOLOGIA Y EVALUACIÓN DEL PLAN : ADMINISTRACION DE SERVICIOS.

Los miembros de la Junta Directiva son elegidos en asamblea pública de acuerdo a los Estatutos y reglamentos respectivos, - En dicha directiva está representado el Concejo Municipal, con lo cual se logra que tanto autoridades como usuarios se sientan comprometidos en la conservación del sistema.

Por otra parte, como el cambio de autoridades municipales no coinciden necesariamente con el cambio de la Directiva de la Junta Administradora, se logra que la labor desplegada no pierda continuidad.

El funcionamiento de estas Juntas está regulado por el Decreto Supremo, No. 110-67-DGS, mediante el cual el Gobierno reconoce a estas Instituciones como las entidades responsables de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de Agua Potable del medio rural; establece las normas que regirán sus estatutos y dispone que el Ministerio de Salud se encargará de su supervisión y fiscalización.

Las obras construídas quedan en propiedad del Gobierno, - entregándose a las Juntas, únicamente la Administración del sistema.

La organización, supervisión y asesoramiento de las Juntas Administradoras está encargada :

a) - A Nivel Nacional :

La dirección del Programa de Ingeniería Sanitaria del Ministerio de Salud, que tiene la responsabilidad de normar, supervisar y controlar la labor que realizan las Juntas Administradoras de Agua Potable, en todo el país. Esta función la hace a través del Departamento de Administración de Servicios, y su acción se desarrolla principalmente durante los primeros años de vida útil del sistema. Este Departamento cuenta con el concurso de tres ingenieros sanitarios y personal auxiliar necesario.

b) - A Nivel Local

Las oficinas técnicas de Saneamiento Ambiental de las Zonas de Salud, son las ejecutoras directas del trabajo de Organización, Supervisión y Asesoramiento de las Juntas Administradoras de su jurisdicción, para lo cual dispone de los recursos humanos de la zona; Ingenieros, Educadores e Inspectores de Saneamiento.

- La Directiva está constituida por un Presidente, un Tesorero y un Secretario, siendo el Alcalde de la localidad o un representante, miembro nato; los otros dos miembros son elegidos en Asamblea Pública.
- Aparte de estos miembros, el Ministerio de Salud designa un representante (generalmente el Inspector de Saneamiento), para la supervisión y asesoramiento de la Junta.
- Cada dos años se realizan elecciones para renovar los cargos de la Directiva; pudiendo reelegirse uno o más miembros de la Junta.
- Son atribuciones de las Juntas Administradoras, contratar el personal necesario para operación, mantenimiento y administración del servicio; adquirir materiales y equipos requeridos para el buen funcionamiento; efectuar los pagos de los gastos que demande el servicio; recaudar los fondos por concepto de prestación de servicio y manejar los ingresos de la Junta.
- Son obligaciones de la Junta Administradora : enviar el informe mensual al Ministro de Salud de los ingresos y egresos ocurridos en ese lapso y reembolsar mensualmente los préstamos obtenidos del Ministerio de Salud u otras entidades.

- El delegado del Ministerio de Salud, revisa mensualmente las cuentas de la Junta, supervisa su buena marcha y asesora a la Directiva en la solución de los problemas que se le presenten.

Se han dictado cursos de entrenamiento para Inspectores de Saneamiento encargados de la supervisión de las Juntas Administradoras y también para Operadores de Sistema. La duración de este proceso de organización es de aproximadamente dos meses.

En los primeros seis meses de vida, la Junta requiere una mayor supervisión y asesoramiento. Posteriormente, y ya cuando la Junta opere normalmente, la frecuencia de este asesoramiento disminuye, llegando a limitarse a una inspección por mes o una cada dos o tres meses, según la ubicación geográfica de la localidad y la complejidad del sistema por operar.

Tarifas

El cálculo de la tarifa se hace preliminarmente con ayuda del formulario respectivo, la misma que es aprobada por la Dirección del Programa de Ingeniería Sanitaria. Un factor determinante para la iniciación de la construcción de un sistema, es la tarifa que debe estar de acuerdo con la capacidad de pago de los futuros usuarios, garantizando de este modo el automantenimiento del servicio.

En algunos casos, sobre todo en el sistema de bombeo, ha sido diferida la construcción de la obra porque el cálculo de la tarifa determinaba valores no compatibles con los ingresos de los pobladores de la comunidad.

Los procedimientos de contabilidad que emplean las Juntas son simples y se limitan a llenar un libro de caja donde se hacen los asientos de ingresos y egresos.

Además, la Junta Administradora tiene un libro de actas donde se asientan las ocurrencias de las sesiones de la Directiva. Estos libros son revisados periódicamente por el Supervisor del Ministerio de Salud.

Es importante mencionar que en todos los departamentos las recudaciones obtenidas han sido superiores a las obligaciones de operación y mantenimiento del servicio, con un saldo a favor que constituye un fondo de reserva al rededor de \$ 1.573.000.00 al 31.12.70.

El aumento del número de usuarios es mejor alternativa y dentro de estos, el de suscriptores de conexiones domiciliarias, ya que pagan una tarifa mayor que los suscriptores de piletas. Todo esto aparte de las ventajas sanitarias que significa contar con un servicio intra-domiciliario.

Normalmente, se otorgan préstamos en materiales destinados al desarrollo de programas de conexiones domiciliarias, a las comunidades comprendidas en nuestro programa.

357 localidades con Juntas Administradoras al 31 de diciembre de 1.970.

La innovación de este tipo de administración se refleja aún más al introducir en la comunidad rural una organización de tipo empresarial, que sirve de modelo e incentivo a la formación de otras que abarquen diferentes aspectos incluyendo eventualmente Cooperativas.

/gpr.

La Sección de Promoción de la División de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional para Programas Especiales de Salud -INPES-, ha publicado los siguientes documentos.

- S.B.R.P.No.0001 - Conferencia Primer Curso en Desarrollo de la Comunidad, Promotores Saneamiento Básico Rural: EL SUB-DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO COLOMBIANO.
- S.B.R.P.No.0002 - Conferencia Primer Curso en Desarrollo de la Comunidad, Promotores Saneamiento Básico Rural: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO BASICO RURAL.
- S.B.R.P.No.0009 Cartilla: PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO BASICO RURAL, Información General.
- S.B.R.P.No.0011 Lectura: LA PARTICIPACION COMUNITARIA EN EL PLAN NACIONAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO RURAL DEL PERU