

Manejando el éxito y el fracaso: Estudio comparativo de los manejos de las JASS de comunidades campesinas altoandinas en el sur del Perú. Lima

Diego Navarro Trujillo

Manejando el éxito y el fracaso: Estudio comparativo de los manejos de las JASS de comunidades campesinas altoandinas en el sur del Perú es una investigación que busca responder ¿Cómo se configuran las lógicas y los mecanismos institucionales, (reglas y procedimientos formales e informales en materia de manejo de recursos hídricos entre las comunidades campesinas de San Andrés de Yanacca y de Llactacunca (Cotabambas, Apurímac) que han adoptado el modelo de JASS propuesto por el Plan Nacional de Saneamiento Rural del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento?

Esta es una investigación cualitativa y de enfoque etnográfico institucional con actores organizacionales claves como los dirigentes comunales, y los funcionarios locales. El trabajo de campo se realizó entre junio y setiembre del 2020 mediante técnicas de recojo de información a distancia, entrevistas semiestructuradas a profundidad mediante llamadas telefónicas, y la revisión de archivos, debido al contexto de la pandemia de COVID19

I. Los actores estatales y privados en saneamiento

La implementación y gestión del PNSR implica la participación de actores del ámbito público y privado. Del lado del Estado, encontramos entidades adscritas a los sectores de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Agricultura y Riego y la PCM en sus niveles central, regional y local. Del lado de los privados, se involucran a ONG's y empresas privadas. Falta mejorar la articulación de actividades entre los niveles del Estado y entre los públicos y privados.

La propuesta de gestión comunal del PNSR, presentada mediante normas y manuales, sostiene una lógica que tiene de eje el enfoque empresarial y es ejecutada a través de una estrategia de metas a corto plazo cuyo cumplimiento está asociado a un aumento del presupuesto. Esta estrategia es priorizada en la práctica por los funcionarios involucrados y que genera una aplicación sin una adecuada adaptación a los contextos de diversidad cultural y a las dinámicas locales, y contradiciendo en la práctica las propuestas de cambios de hábitos. Esto implica que la propuesta estatal siga percibiéndose como exógena y ajena a la comunidad o a ciudadanía a la que se busca beneficiar.

La propuesta estatal promueve mecanismos institucionales para la gestión de los recursos. En primer lugar, los mecanismos de participación están conformados por la Asamblea General de la JASS, la figura del reclamo, y el Consejo Directivo de la JASS. En tercer lugar, los mecanismos de coerción compuesto por las reglas y sanciones (penalidades y multas) y sus agravantes. Finalmente, en tercer lugar, se encuentran los mecanismos de financiamiento en los que se encuentran cinco fuentes de ingresos que dan sustento económico a la gestión del sistema de agua y saneamiento: (1) la cuota familiar, (2) la cuota de inscripción, (3) la cuota extraordinaria, (4) instalación de nuevas conexiones, (5) y cualquier tipo de donación e ingresos.

II. Las comunidades campesinas

La comunidad campesina de Llactacunca cuenta con una organización comunal débil, y la comunidad son adultos mayores en su mayoría dedicados principalmente a las actividades agropecuarias de subsistencia y carecen de recursos económico, y presenta un bajo nivel de participación en las actividades comunales, p.e. las asambleas comunales y el registro de sus actos jurídicos en SUNARP que no se realizan de manera pertinente.

La comunidad campesina de San Andrés de Yanacca cuenta con una organización comunal fuerte, cuenta con un proyecto de desarrollo comunal; y, los mecanismos de participación funcionan de manera complementaria, p.e. las Asambleas de las JASS se realizan en la quincena de cada mes al igual que la Asamblea General de la comunidad dividiéndose por turno de mañana y turno de la tarde respectivamente.

Las diferencias organizativas y la existencia de liderazgos internos definidos por la legitimidad de logros específicos y no solos por el cargo convierten a la comunidad campesina de Yanacca en una comunidad que tiene mayores posibilidades de adoptar una propuesta externa que cumpla con sus expectativas de desarrollo comunal.

El proceso de implementación del sistema de agua y saneamiento también difiere entre ambas comunidades campesinas. En el caso de Llactacunca se dio bajo la figura obra por contrata; y el componente social se implementó en los últimos meses de la obra. En el caso de San Andrés de Yanacca se dio mediante el núcleo ejecutor; y el componente social se desarrolló durante todo el proceso de implementación de la obra y con capacitaciones constantes para los miembros del núcleo ejecutor y se difundió con el resto de la comunidad. Esto implicó una mayor familiarización debido a la exposición más prolongada a las capacitaciones.

Las prácticas de gestión o manejo del agua para consumo humano previo a la JASS recaían en cada unidad doméstica. Sobre todo por parte de mujeres e hijos. El manejo comunal se daba principalmente para el acondicionamiento de la infraestructura necesaria, así como su posterior mantenimiento con mano de obra, mas no mediante un cobro en dinero.

Cuadro N° 10 - Comparación mecanismos institucionales

Mecanismo	Estado	Llactacunca	San Andrés de Yanacca
Participación	Asamblea General Reclamo Elecciones de Consejo Directivo	Desuso de la Asamblea Comunal y JASS	Articulación con Asamblea Comunal, y JASS
Coerción	Reglas Penalidades suspensión temporal o permanente del servicio y/o multa	Faenas en lugar de multas	Faenas en lugar de multas. Funcionarios como intermediarios para resolución de conflictos
Financiamiento	Cuota familiar Cuota de inscripción Cuota extraordinaria Instalación de nuevas conexiones Cualquier tipo de donación e ingresos para el logro de sus objetivos	Cobro acumulativo de cuota familiar	Cobro acumulativo de cuota familiar. Articulación con programa de transferencia condicionada.

Elaboración propia.

III. Conclusiones

A continuación, se presentará las conclusiones de la presente investigación. En base al trabajo hemos podido concluir que existen cinco factores principales que afectan a la implementación diferenciada entre las comunidades campesinas estudiadas. Estos factores son

- (1) la dificultad de articulación de agendas y actividades entre multiplicidad de actores (entre actores de diversas entidades estatales, y entre actores estatales y privados);
- (2) las diferencias de las organizacionales, de composición demográfica, y niveles de participación de los comuneros condicionan la adopción del modelo de la JASS;
- (3) las diferencias en el proceso de implementación del sistema de saneamiento;
- (4) las diferencias entre lógicas estatales y comunales; y
- (5) las diferencias entre los mecanismos institucionales estatales y comunales.

IV. Recomendaciones de políticas

A partir de lo desarrollado en el informe y en las conclusiones, generamos las siguientes recomendaciones para el mejoramiento del saneamiento rural que consideramos deberían ser tomadas en cuenta:

1. A nivel de diseño del PNSR:
 - Generar espacios de articulación para la toma de decisiones y la elaboración de planes concertados en los que participen la diversidad de actores estatales y privados involucrados en los proyectos y programas de agua y saneamiento.
 - Elaborar planes concertados que incorporen a la diversidad de actores estatales en sus diversos niveles como los actores privados involucrados, y que permita una articular de las agendas, recursos y acciones en materia de agua y saneamiento. Esto con el fin de no duplicar esfuerzos, o evitar enfoques contrarios en la promoción de gestión integral de los recursos hídricos a través de figuras como los que buscan la constitución de una organización comunal.
 - Articular la promoción del PNSR con otros sectores del Estado y los programas de estos para lograr los cambios de hábitos deseados. En ese sentido se puede articular con el sector educación e incorporar en las currículas de las instituciones educativas locales pueden adoptar ejemplos del modelo de la gestión comunal de la JASS y sentar las bases para un cambio de hábitos desde las escuelas.
 - Articular la promoción del PNSR con otros sectores del Estado y los programas de estos para lograr el adecuado financiamiento. Se puede articular con el sector de desarrollo e inclusión social y sus programas sociales de transferencias condicionadas para cubrir las cuotas familiares. sección de, adoptando la bancarización de los recursos económicos de las organizaciones comunales y articular.
 - Desarrollar modelos promoción, con énfasis en el componente social, que distingan los niveles de organización de las diversas comunidades, y que permitan evaluar la necesidad de tener menos o más capacitaciones en el marco del componente social de los proyectos de saneamiento.

- Desarrollar programas de promoción de liderazgos en gestión comunal del agua y emplear la metodología de Yachachiq empleada por el FONCODES y otros sectores para el desarrollo de las comunidades en las áreas rurales.

2. A nivel de aplicación:

- Generar herramientas de gestión social, basados en estudios socioculturales y socioeconómicos de los grupos humanos, que sirvan como una herramienta para adaptar el modelo de gestión. Estos deben apuntar a identificar las dinámicas internas de las comunidades campesinas o centros poblados rurales y su nivel de organización. Esto debe incluir un análisis de las épocas del año en que los miembros de los centros poblados rurales o comunidades y balances de ingresos y egresos de los miembros que serán asociados a las organizaciones comunales de agua y saneamiento.
- Realizar actividades de implementación en conjunto con actores estatales a actores privados en la organización y ejecución de los planes de saneamiento con metas comunes para el mejoramiento del servicio.
- Desarrollar los componentes sociales de los proyectos de implementación con una duración acorde a la necesidad de los miembros de la comunidad. El componente social de los proyectos de saneamiento es clave para que el modelo y la transferencia de la información para los cambios sea exitosa. Este componente no debe trabajarse de manera aislada al finalizar el proyecto de infraestructura, sino que debe ser desarrollado a lo largo de la ejecución de la obra. Si bien no siempre se justifica el empleo de la figura del núcleo ejecutor, si es necesario que la inducción a las nuevas prácticas de los beneficiarios sea inmersiva para una mejor familiarización con la gestión propuesta. El modelo educativo de aprendizaje mediante la práctica se puede fortalecer mediante la incorporación de pasantías en el estándar de los componentes sociales.
- Elaborar mecanismos de evaluación de los logros de los componentes sociales en conjunto con la población beneficiaria.

- Esto con el fin de que la entrega y liquidación de la obra se realice cuando las capacidades requeridas para la gestión estén logradas.
- Realizar actividades de reforzamiento de promoción y sensibilización en materia de saneamiento y para la transmisión del nuevo modelo de gestión a modo de reforzamiento con una mayor duración.
 - Incorporar prácticas de promoción con un mayor acompañamiento en las organizaciones comunales población tenga como característica una composición mayoritaria de adultos mayores.
 - Incorporar mecanismos de evaluación de conocimiento y certificación que permita que los miembros de la JASS y su consejo directivo puedan hacer una adecuada gestión de la infraestructura y el modelo de gestión.
 - Generar mecanismos de resolución de conflictos adicionales a los propuestos por los estatutos y reglamentos que permitan evitar conflictos intracomunales, pero que además tengan una respuesta rápida a los reclamos de la ciudadanía.