

Experiencias del Proyecto REHASER de CARE - Ancash

Rehabilitación de Sistemas de Agua y Saneamiento Rural con Micro Crédito



Experiencias del Proyecto REHASER de CARE - Ancash

Rehabilitación de Sistemas de Agua y Saneamiento Rural con Micro Crédito

Julio 2005

Misión del PAS

Apoyar a la población más pobre a obtener acceso sostenido a servicios de agua y saneamiento mejorados.

Socios donantes del PAS

Los gobiernos de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Japón, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suecia, Suiza, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial.

Reconocimientos

Esta publicación ha sido posible gracias a la contribución de las siguientes personas e instituciones:

CARE

Marina Irigoyen, Coordinadora (i) Unidad de Gestión Estratégica
Marco Campos, Asesor en Agua y Saneamiento

Programa de Agua y Saneamiento, América Latina y el Caribe (PAS-LAC)

François Brikké, Director Regional
Oscar Castillo, Especialista en Desarrollo Institucional y Comunitario

Preparación del reporte:

Javier Alvarado, Consultor

Cuidado de la edición y producción:

Beatriz Schippner, Especialista Regional de Comunicaciones PAS-LAC

Asistencia de producción:

Luciana Mendoza, Asistente de Comunicaciones PAS-LAC

Diseño Gráfico:

Fabiola Pérez-Albela (3210285 - 93239552)

Impreso en Perú por Stampa Gráfica



Contenido

Contenido	7
Presentación	8
Introducción	10
I. Los actores del proyecto Rehaser	13
1.1 CARE-Perú	13
1.2 Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento	13
1.3 La Edpyme Edyficar	14
1.4 Las municipalidades	15
1.5 La universidad	16
1.6 Los contratistas: Las entidades y profesionales responsables de las obras de rehabilitación de los sistemas de agua y saneamiento	16
II. El funcionamiento del proyecto Rehaser	19
2.1 El proyecto piloto Rehaser en la práctica	21
2.2 La gestión del crédito	25
2.3 La recuperación de los créditos	33
2.4 El seguimiento post-rehabilitación	34
2.5 Las obras ejecutadas y sus costos	35
III. Conclusiones	37
3.1 El impacto	37
3.2 Las limitaciones	39
3.3 La replicabilidad	40
Anexo	43
1. Formato de evaluación cualitativa	43
Bibliografía	45

Presentación

Se conoce que el acceso a los instrumentos de financiamiento y mecanismos de crédito es uno de los factores clave que estimulan el desarrollo de países industrializados así como de las economías emergentes de los países en desarrollo. Sin embargo, ¿están estos instrumentos disponibles en el mundo en desarrollo, principalmente en áreas rurales y peri-urbanas?


Los bancos para desarrollo rural han sido creados en muchos países especialmente con fines agrícolas, pero el acceso a los mismos es todavía limitado para el grupo objetivo mencionado anteriormente. Las condiciones de préstamo pueden constituir una barrera, y los instrumentos de préstamo muchas veces pueden no adaptarse a las realidades locales. Asimismo, para los bancos que se encuentran en áreas dispersas los costos de transacción pueden ser altos, las tasas de retorno bajas y la responsabilidad / credibilidad de los clientes muchas veces es también reducida.

Los sistemas de micro-crédito pueden ayudar a mejorar el acceso a los instrumentos de financiamiento para aquellas personas que normalmente no son atendidas por el sistema bancario formal. La diferencia entre micro-crédito y crédito formal no radica solamente en el menor tamaño y volumen de la transacción financiera en cuestión, sino que también se refiere al contexto socioeconómico dentro del cual ocurre.

El término 'crédito' proviene del vocablo latino 'credere', que significa 'creer y 'confiar'. Efectivamente, la confianza es uno de los pilares principales de cualquier sistema crediticio; la confianza entre el prestatario y el prestamista. Debido a su proximidad con las realidades, necesidades y personas del área local, los sistemas de microcrédito pueden ayudar a reforzar la confianza entre el prestamista y el prestatario.

Existen básicamente tres tipos de sistemas de microcrédito:

- a) **Microcrédito a través de una estructura bancaria formal** (bancos de desarrollo local, cajas de crédito rural / municipal) que opera de la misma manera que otros sistemas bancarios formales, con la salvedad de que este sistema se centra en pequeñas empresas que tienen un conocimiento cabal de las necesidades, aspiraciones y limitaciones de la comunidad. Un sistema de préstamo con garantía colateral (ejemplo del Banco Grameen en Bangladesh) puede ayudar a juntar grandes sumas de dinero para inversiones mayores. Sin embargo, debido a los altos riesgos (los ingresos rurales son por lo general estacionales) y los altos costos de transacción, estos bancos tienden a favorecer préstamos de corto plazo sobre los préstamos de largo plazo.

- 
- b) **Microcrédito a través de asociaciones** (cooperativas, fondos rotativos, asociaciones de usuarios) las mismas que aplican los principios bancarios básicos pero dentro de un grupo de personas beneficiarias que se conocen entre sí o que se encuentran vinculadas indirectamente con uno de sus miembros. Estas asociaciones se encuentran sumergidas en las comunidades y pueden evaluar y apreciar con una base sólida y bien informada aquellos proyectos que necesitan financiamiento. Conocen la seriedad y credibilidad de los prestatarios y la presión social puede ayudar a resolver casos de reembolsos mal efectuados. No obstante, aun cuando estos sistemas puedan ser muy exitosos, permiten desembolsos de volúmenes reducidos de medios financieros y dependen estrechamente de la capacidad gerencial de su coordinador y tesorero.
- c) **Microcrédito a través de personas** (propietarios de tiendas, empresarios adinerados e influyentes). Esta es una modalidad muy común en las áreas rurales y puede responder a las necesidades inmediatas. Sin embargo, las tasas de interés son muy altas (algunas veces escandalosamente altas, lo que también crea una relación insana de dependencia), y estos préstamos mayormente se realizan a corto plazo.

Las familias y las comunidades de áreas rurales y peri-urbanas necesitan contar con un mejor acceso a los instrumentos crediticios. En cuanto al rubro de agua y saneamiento, un grupo comunitario podría necesitar hacer una inversión inicial, o reemplazar o rehabilitar algún equipo, o enfrentar los costos de una gran reparación o asumir gastos inesperados. Existen familias que quizás necesiten invertir en letrinas domésticas o conectarse a un sistema de abastecimiento de agua.

Los sistemas de micro-crédito pueden ser un instrumento que ayude a aliviar la pobreza, y el caso presentado en este documento proporciona un ejemplo detallado de cómo se ha desarrollado un sistema de este tipo en el Perú.

*François Brikké, Director Regional
Programa de Agua y Saneamiento
Región América Latina y el Caribe*

Introducción

De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda (1993) el 33 por ciento de la población peruana vivía en áreas rurales, definidas como los centros poblados con menos de 2.000 habitantes. De esta población, 38 por ciento carece de agua potable y 70 por ciento no cuenta con servicios de saneamiento. Esta situación es dramática, sobre todo si se toma en cuenta que, según estudios más recientes, solo 30 por ciento de los servicios son sostenibles y otro 30 por ciento ha colapsado (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial 2003; Dianderas, 2002). En el área rural, un estudio realizado por el Programa Nacional de Agua y Saneamiento (Pronasar 2001) revela que sólo 34,7 por ciento de los sistemas de agua potable existentes en zonas rurales estaba en buenas o regulares condiciones.

En el departamento de Ancash, según la última Encuesta Nacional de Hogares-Enaho (mayo del 2003-abril del 2004), 52 por ciento de la población carece de servicio de agua potable y 92 por ciento de servicios de saneamiento. Como en el resto del país, Ancash concentra un importante sector de las zonas rurales que, a pesar de que tienen sistemas de agua potable, en la práctica carecen de ella, debido a que los sistemas han colapsado o están en proceso de deterioro.

Así, un diagnóstico realizado por CARE-Huaraz en las comunidades del Callejón de Huaylas entre los años 1999 y 2000 mostró que aunque el 87 por ciento de comunidades contaba con infraestructura de agua potable, sólo 37 por ciento de ellas se abastecía efectivamente de este recurso. El citado diagnóstico identificó dos problemas, que no se excluyen entre sí, que afectan a los sistemas de agua potable: deficiencias en la construcción de los sistemas de agua potable, y deterioro por problemas de mantenimiento. A partir de estos resultados, parece claro que la rehabilitación de los sistemas de agua potable podría incrementar significativamente la cobertura del servicio.

Es en este contexto que CARE-Huaraz decidió implementar el Proyecto Piloto Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Empleando Crédito (Rehaser).



El Proyecto incluye varios componentes que hacen de él una experiencia inédita en relación con los proyectos tradicionales de agua potable y saneamiento que se ejecutan en las zonas rurales y urbanas del país, y, por tanto, ofrece un gran potencial en lo que se refiere al aprendizaje para otros proyectos y a su replicabilidad. Es preciso destacar que, a lo largo de su ejecución, algunos componentes del proyecto han sido modificados, aunque los mecanismos esenciales siguen siendo los mismos. Estos cambios se aplicaron como respuesta a las circunstancias que se enfrentaron desde su diseño hasta su aplicación.

Rehaser se inició con fondos de CARE-Perú, que cubrió todos los gastos operativos (incluyendo los pagos al personal) y aportó 32.400 dólares para un fondo de crédito mediante un fideicomiso en la Entidad de Desarrollo de la Pequeña y Micro Empresa (Edpyme) denominada Edyficar.

Si tomamos en cuenta la variable financiamiento, el proyecto puede ser dividido en dos etapas:

- La primera abarcó desde sus inicios, marzo del 2002 hasta marzo del 2004.
- La segunda etapa comprendió de agosto del 2004, cuando se consiguen nuevos fondos que permiten cubrir los gastos operativos del proyecto y, además, incrementar los fondos prestables, hasta junio del 2005.

El ámbito del proyecto Rehaser abarca las comunidades y centros poblados rurales de las provincias de Huaraz, Carhuaz, Yungay y Huaylas. La presente sistematización recoge los hallazgos encontrados en visitas realizadas en marzo y julio del año 2003, y entre diciembre del 2004 y enero del 2005. El documento ha sido dividido en tres capítulos:

1. En el primero se presenta a los actores que intervienen en el proyecto y se analiza su desempeño; además, se resaltan las modificaciones ocurridas desde sus inicios hasta la actualidad.
2. El segundo capítulo está dedicado al funcionamiento del proyecto, con énfasis en la gestión crediticia.
3. El tercero y último presenta las conclusiones del proyecto a partir de tres puntos de vista: los impactos, los desafíos que debe enfrentar para consolidarse y su replicabilidad.



I. Los actores del proyecto Rehaser

Una de las características centrales del proyecto Rehaser ha sido la participación de varios actores en su desarrollo. De ellos, los principales son CARE, las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS), las municipalidades distritales y provinciales de la zona de intervención, la Edpyme Edyficar y los contratistas de los sistemas de agua y saneamiento. A continuación se analiza, de manera sucinta, el papel que ha cumplido cada cual.

1.1 CARE-Perú

La organización no gubernamental (ONG) CARE brinda los servicios de promoción del proyecto Rehaser (difusión y sensibilización), así como la capacitación en administración, operación y mantenimiento¹ y hace las veces de “facilitador” en la relación entre las municipalidades y las comunidades/JASS para efectos del financiamiento de los expedientes técnicos de las obras y de algunos costos de los materiales de construcción. También asesora a las JASS, supervisa los trabajos de los contratistas y coordina con la Edpyme Edyficar lo que concierne a las recuperaciones y el estado del fideicomiso.

Al inicio del proyecto hizo un diagnóstico del estado de los sistemas de agua y saneamiento en su ámbito de acción inicial, y fue responsable de la acreditación de las entidades contratistas que elaborarían los expedientes técnicos y ejecutarían las obras de rehabilitación y construcción. Asimismo, se encargó de la validación de los instrumentos de gestión de créditos.

1.2 Las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento

Las JASS están constituidas por todos los usuarios de los proyectos de agua y saneamiento en las comunidades, quienes eligen los integrantes del Consejo Directivo (CD) por un periodo de dos años. El CD está formado por seis miembros: un presidente, un tesorero, un secretario, dos vocales y un fiscal. Este CD tiene la obligación de ejercer sus funciones hasta la cancelación del crédito.

Los beneficiarios del proyecto piloto son los socios de las JASS, quienes aportan la mano de obra no calificada y los materiales locales, y asumen la responsabilidad de pagar el crédito, con el respaldo, al menos en teoría, de sus bienes, para ello firman una Declaración Jurada de Bienes. Aunque el sujeto de crédito es la JASS, el crédito sale a nombre del presidente del Consejo Directivo, pues la JASS no tiene personería jurídica, sin embargo, todos los integrantes del Consejo Directivo firman el pagaré.

Los directivos de las JASS son un factor clave para el éxito del proyecto piloto: de su grado de representatividad e influencia depende la asistencia a las reuniones, que las decisiones que se tomen sean acatadas² y que se adopten y cumplan las sanciones impuestas. En suma, del liderazgo de estas personas puede depender en gran medida que el proyecto funcione no solo hasta terminar de pagar el crédito sino, y sobre todo, que el sistema rehabilitado o construido tenga una larga vida útil.

¹ Los temas tratados en las tres capacitaciones realizadas a lo largo de la ejecución de las obras de rehabilitación son: (i) capacitación *antes*: “Agua y salud del hombre” y “La importancia de la letrina sanitaria”; (2) capacitación *durante*: “Partes del sistema de agua potable”, “Fabricación de accesorios”, “Pozos de basura” y “Pozos de drenaje”; y (iii) capacitación *después*: en temas de administración, operación y mantenimiento del sistema (el curso dura siete días). Luego de las capacitaciones se hace un seguimiento.

² Dado que las decisiones de solicitud del crédito deben ser tomadas por los integrantes de las JASS por mayoría absoluta, la representatividad del Consejo Directivo es esencial para hacer cumplir los acuerdos.

Las municipalidades desempeñan hoy una función más importante, porque en los ámbitos de desarrollo del proyecto Rehaser han incrementado su cooperación al financiamiento de las rehabilitaciones con la parte que no pueden atender los beneficiarios.

Cabe anotar, además, que los directivos de las JASS firman avales solidarios por el monto de los créditos, lo que, como resulta evidente, disminuye el *azar moral* que podría darse una vez otorgado el crédito.³

Es decir, los directivos tienen incentivos para evitar o disminuir las probabilidades de que los usuarios realicen acciones que incrementen el riesgo de no pago.

1.3 La Edpyme Edyficar

La Edpyme Edyficar es una institución financiera supervisada por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) y que se rige por la Ley General de Instituciones Financieras. Se especializa en créditos para la microempresa y la pequeña empresa, y su principal accionista es CARE-Perú. Fue fundada en 1998 a partir del Programa de Microcréditos de esta ONG. Es una de las Edpyme más importantes del sistema nacional, opera en ocho departamentos del país y cuenta con quince agencias. Sus créditos se dirigen sobre todo al sector urbano. En el proyecto Rehaser, Edyficar administra los fondos de créditos en calidad de fideicomiso, y es la encargada de evaluar las solicitudes de crédito, de aprobarlos, desembolsarlos y recuperarlos.

Edyficar realiza una evaluación cualitativa de las comunidades interesadas antes de que presenten la solicitud de crédito. Esta evaluación busca medir tres aspectos principales:

- (i) el grado de organización de las JASS;
- (ii) la voluntad de aportes de la comunidad en trabajos de desarrollo con instituciones y,
- (iii) la intención y capacidad de pago (véase el anexo 1)⁴.

Las JASS que obtienen un puntaje aprobatorio (mínimo de 14 sobre 34) pueden presentar la solicitud de crédito. Luego, el analista de Edyficar realiza la revisión de los antecedentes crediticios de los socios de las JASS en las centrales de riesgos.

Después de la evaluación, la propuesta es sustentada ante un Comité de Crédito de Edyficar, conformado por el gerente de la agencia de Huaraz y un analista de crédito⁵. Desde el punto de vista financiero, la evaluación crediticia no es tan exhaustiva como la que se realiza en el caso de los créditos para la Pequeña y Mediana Empresa (PYME) de la Edpyme, pero la solicitud incluye formatos similares. Como ya se señaló, el monto del crédito se determina de acuerdo con el presupuesto de ejecución de las obras (expediente técnico), y es conocido y aceptado por los socios de las JASS antes de la presentación de la solicitud.

Una vez aprobado el crédito, el único desembolso se destina a pagar a la entidad ejecutora después de que haya entregado la obra⁶. Inicialmente, las JASS debían constituir un *fondo de garantía* —equivalente a dos cuotas mensuales de cada socio— antes de empezar a pagar la primera cuota. Este fondo era depositado en una cuenta bancaria. Solo las comunidades de Ucushpampa, Toclla Alto e Inyac Pucru depositaron el fondo de garantía (véase el cuadro 1).

³ En la literatura económica se denomina *azar moral* a las acciones que pueden realizar los prestatarios y que incrementan el riesgo de incumplimiento.

⁴ Además, hay un cuarto factor que se tiene en cuenta: el costo de desplazamiento desde la comunidad hasta las oficinas de Edyficar en Huaraz, pero su importancia en el puntaje total es mínima (máximo de 3 sobre 34).

⁵ El Comité de Crédito verifica el cumplimiento de los requisitos establecidos en el reglamento de operaciones de crédito de Rehaser y la parte cualitativa (riesgos). Hasta la fecha no ha habido mayor inconveniente para aprobar la propuesta de crédito presentada por el analista.

⁶ El monto del crédito cubre los costos de la ejecución de la obra: mano de obra calificada, (algunos) materiales de construcción puestos en la obra y asistencia técnica.

Cuadro 1: Proyecto Rehaser: Fondo de garantía aportado

JASS	N.º de familias	Cuotas	Monto del depósito (S/.)	Fecha de depósito
Ucushpampa	77	2	770,0	27/11/02
Toclla Alto	21	2	560,0	6/12/02
			84,2	17/12/02
			16,0	18/12/02
			14,5	26/12/02
			32,4	23/1/03
			18,4	30/1/03
Inyac Pucru	36	2	691,2	24/3/03
Total	134		2.186,7	

Fuente: CARE-Perú-Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

Una vez identificada como una limitante para la expansión del proyecto piloto, esta condición fue eliminada para las futuras comunidades por mutuo acuerdo entre CARE y Edyficar. De esta manera, el monto total de los depósitos por concepto de fondos de garantía fue de 2.187 nuevos soles.

Edyficar cobra 2 por ciento de los montos desembolsados por concepto de administración del fideicomiso. A fines del 2004 la agencia Huaraz de Edyficar tenía una cartera de 10,1 millones de nuevos soles.

1.4 Las municipalidades

En la primera etapa del proyecto, las municipalidades distritales y provinciales se limitaban a financiar el expediente técnico y, por lo general, una parte de los materiales (cemento, hormigón, etcétera), siempre y cuando las mismas localidades acudiesen a solicitar el apoyo. Las municipalidades firman el contrato con la respectiva empresa o el profesional encargado de realizar el expediente técnico, previa solicitud de la JASS. La entidad que se encargará de este trabajo es elegida en función de su experiencia, y para ello se toma en cuenta el listado de entidades aprobadas y acreditadas por CARE para realizar estos trabajos. El pago se realiza contra entrega, a satisfacción de la municipalidad.

Las municipalidades desempeñan hoy una función más importante, porque en los ámbitos de desarrollo del proyecto Rehaser han incrementado su cooperación al financiamiento de las rehabilitaciones con la parte que no pueden atender los beneficiarios. Además, algunos de los expedientes técnicos han sido elaborados por personal de las municipalidades.

La ejecución de la obra de rehabilitación o la construcción de sistemas de agua o saneamiento se realiza a través de una licitación, mediante la cual los postores interesados entregan sus propuestas económicas en un sobre cerrado, a invitación de las JASS.

1.5 La universidad

A partir de la implementación de un programa de prácticas coordinado con CARE, la Facultad de Ingeniería Sanitaria de la Universidad Nacional de Ancash Santiago Antúnez de Mayolo se ha convertido, en la segunda etapa del proyecto, en un nuevo actor y ha financiado un expediente técnico. Esta intervención se interrumpió durante cuatro meses debido a la huelga que mantuvo cerrada la universidad desde el mes de octubre del año 2004.

1.6 Los contratistas: Las entidades y profesionales responsables de las obras de rehabilitación de los sistemas de agua y saneamiento

Para la ejecución de las obras del proyecto Rehaser, CARE organizó una serie de procesos de capacitación y evaluación de empresas para contar con una cartera que le asegure su óptima realización. Con el fin de evitar la sobrevaluación de la obra, la ejecución debe recaer en manos de una entidad o profesional distinto del que elaboró el expediente técnico. La obra se ejecuta a todo costo y al final es entregada a la comunidad, que es asesorada por CARE (véase el recuadro 2). De ello se puede concluir, aunque aparece de manera implícita, que el ente ejecutor ha entregado un crédito a la JASS para que lo utilice en la etapa de ejecución de la obra (*i.e.*, alrededor de un mes).

En la primera etapa de Rehaser, las ejecutoras de las obras eran las empresas, mientras que los expedientes técnicos eran hechos por los profesionales de las empresas acreditadas generalmente a título personal. Hoy, tanto la ejecución de las obras como la elaboración de los expedientes técnicos son asumidas por profesionales acreditados como individuos. El abandono de la fórmula de la empresa para la ejecución de las obras se debe a dos razones: primero, a que estas son pequeñas, de manera que pueden ser realizadas por un profesional; y, segundo, a que la forma empresarial las encarecía inútilmente, pues obligaba a incluir el impuesto general a las ventas y el margen de utilidad para las empresas en el costo.

La ejecución de las obras de rehabilitación o la construcción de sistemas de agua o saneamiento se realiza a través de una licitación, mediante la cual los postores interesados entregan sus propuestas económicas en un sobre cerrado, a invitación de las JASS. El criterio básico de selección es el menor costo. En caso de empate, es la presentación oral de la propuesta la que define quién será el ganador, además de la experiencia en obras similares. Las empresas seleccionadas hasta la fecha se listan en el anexo 3, que incluye, también, los criterios de selección usados por CARE.

Recuadro 1

La acreditación de las empresas contratistas

Esta etapa tuvo por finalidad seleccionar un grupo de empresas experimentadas y capaces de elaborar los expedientes técnicos y de ejecutar las obras de rehabilitación y construcción de sistemas de agua potable y saneamiento rural para el proyecto Rehaser. La acreditación también permite a estas empresas participar en las obras del Programa Redesa de CARE, en cuyo caso las tareas incluyen un componente de capacitación en administración, operación y mantenimiento.

En una convocatoria inicial participaron 35 empresas contratistas, de las cuales fueron seleccionadas quince para recibir el programa de capacitación. Los criterios usados para esta selección fueron: (i) estar legalmente constituidas; (ii) que la empresa y sus integrantes tuviesen experiencia en la ejecución *participativa* de obras de agua y saneamiento rural; y, (iii) no tener antecedentes negativos (para lo que se usaban los listados de Foncodes y de Consucode). Además, se dio preferencia a las empresas locales.

La capacitación se realizó a través de dos talleres: el primero de dos días y el segundo de tres. En el primer taller se hizo una presentación de los objetivos y políticas institucionales de CARE, sus programas y las tendencias del sector de agua y saneamiento. El segundo día se visitaron dos comunidades: una donde CARE había intervenido con el Proyecto Agua Potable, Saneamiento y Salud Comunitaria, y otra en la que otra entidad había implementado un proyecto de agua potable.

En el segundo taller se revisaron los planos tipo de las estructuras y componentes del sistema de agua potable y saneamiento, costos y presupuesto, elaboración de estudios, criterios de diseño y proceso de implementación de los proyectos de agua potable y saneamiento. Este taller también incluyó un día de trabajo de campo en el que se visitó una comunidad que había implementado el sistema de CARE. Esto permitió que los participantes se familiaricen con las características de los sistemas y las innovaciones introducidas por CARE.

Luego del segundo taller se realizó una evaluación final de los participantes. De las quince entidades que participaron en esta etapa fueron seleccionadas diez, a partir de factores como el señalado en el punto (i) y del nivel de la actualización en agua y saneamiento, la continuidad y puntualidad en la asistencia a los talleres, la capacidad de comunicación, la iniciativa y el grado de integración de los participantes, entre otros (véase el anexo 2). Mediante una carta institucional, estas empresas son acreditadas por CARE ante las municipalidades y comunidades como candidatas para la realización de los expedientes técnicos y la ejecución de las obras.

Recuadro 2

Contrato de obra entre la JASS y el ingeniero contratista

Se trata de un contrato civil firmado por el presidente de la JASS y el ingeniero contratista. Asimismo, CARE es presentada por la JASS y tiene un rol de asesor de las JASS en la supervisión de las obras realizadas por el ingeniero contratista. CARE también capacita a los usuarios del servicio de agua potable en temas de administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable rural en tres fases: “antes”, “durante” y “después” de la ejecución de la obra. Además, brinda asistencia técnica a la JASS en la construcción de letrinas sanitarias (de ser el caso).

Por su parte, el contratista se compromete a realizar la obra en el plazo establecido, siguiendo los patrones técnicos en agua y saneamiento determinados por CARE, y de acuerdo con el Estudio de Ingeniería ejecutado. De esta manera, si hubiera algún cambio, deberá contar con la aprobación de CARE y el visto bueno de la JASS. Asimismo, el contrato firmado considera que el contratista no podrá, de ninguna manera, subcontratar a otra persona para concluir las obras. Si esto ocurriese, se produciría una resolución automática del contrato.

En cuanto a los honorarios del contratista, estos serán cancelados luego de que la JASS, la municipalidad (de ser el caso) y CARE expresen su conformidad con la obra. El pago se realiza en un solo acto y el mismo día del desembolso del crédito por parte de Edyficar a la JASS⁷.

Por otro lado, la JASS debe garantizar que los socios cumplan con aportar los materiales locales comprometidos y la mano de obra en las cantidades y tiempos establecidos en el Estudio de Ingeniería.

⁷ Inicialmente el pago se efectuaba en dos partes, una a los quince días de iniciada la obra (según el avance de la obra y hasta el 50% del valor total de la obra) y la otra al final de los trabajos. Sin embargo, ello generó el vencimiento anticipado de las cuotas de crédito antes de la culminación de las obras por lo que esta modalidad fue abandonada.



II. El funcionamiento del proyecto Rehaser

En este acápite se describen las actividades desarrolladas por los diferentes actores que intervienen en el proyecto y la forma como se han articulado entre ellos. Se puede dividir en dos grandes etapas o periodos: (i) marzo del 2002 a marzo del 2004; y, (ii) agosto del 2004 a junio del 2005.

En la primera etapa, el proyecto disponía de un fondo para créditos de 32.400 dólares, de los cuales se tomaron 8.100 dólares para gastos operativos, de manera que quedaron 24.300 dólares para créditos. Estos fondos provenían íntegramente de CARE. El dinero para gastos operativos se agotó rápidamente, y el funcionamiento del proyecto fue asumido por CARE. Cuando esta situación se tornó insostenible (marzo del 2004), el proyecto tuvo que ser suspendido. Así culminó la primera etapa.

La segunda etapa reanuda las labores del proyecto en agosto del 2004, con fondos conseguidos por CARE en donación. Se obtuvieron 92.196 dólares, los cuales se emplearon para ampliar la línea de crédito y cubrir gastos operativos. La segunda etapa finalizó en junio del 2005.

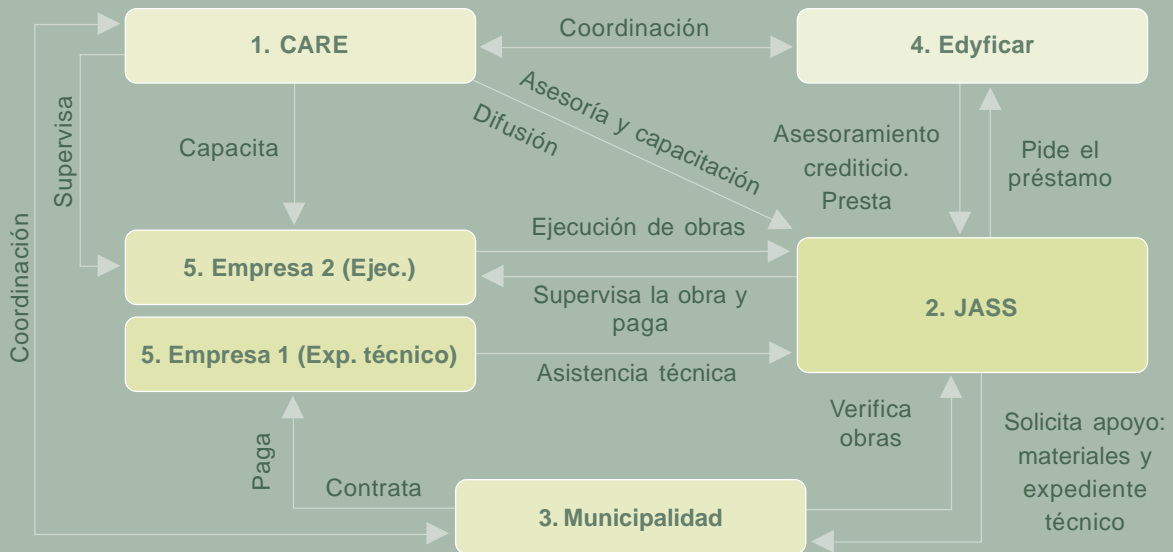
Es preciso destacar que Rehaser muestra varios componentes que lo hacen particularmente innovador, en especial si se compara con otros proyectos que trabajan en agua y saneamiento. De ellos, tres son los principales:

- **El componente de crédito:** A diferencia de otros proyectos que disponen exclusivamente de fondos donados o de aquellos en los que, en el mejor de los casos, el aporte comunal se restringe a la concesión de mano de obra o de algunos materiales menores, Rehaser cuenta con un componente de crédito de especial importancia en su estructura de costos y que hace posible, como veremos más adelante, el control de la gestión y de mantenimiento del proyecto, pues los usuarios tienen un sentido de propiedad muy desarrollado respecto de él: el proyecto les ha costado su dinero y lo sienten como suyo.
- **La JASS como sujeto de crédito:** Las JASS fueron creadas para la administración y gestión de los servicios de agua y saneamiento, y nunca habían sido consideradas como posibles sujetos de crédito. En Rehaser se ha desarrollado un mecanismo de crédito grupal por el que los directivos de las JASS desempeñan un papel protagónico como sujetos de crédito. Así, el proceso crediticio y los mecanismos de gestión han permitido el empoderamiento de las JASS.
- **La intervención de los gobiernos locales en alianza con las ONG:** Aunque ya CARE había participado en alianza con gobiernos locales en otros proyectos, la experiencia de co-financiamiento y difusión de proyectos de infraestructura en zonas rurales parece ser muy prometedora.

En la primera etapa del proyecto, fue CARE quien desempeñó un rol protagónico, pues se relacionó con los demás agentes que intervinieron en él (véase el esquema 1), cumpliendo las siguientes funciones:

Esquema 1

Modelo de funcionamiento del proyecto Rehaser (Primera etapa)



- Validó los procesos e instrumentos de gestión de créditos para el proyecto.
- Capacitó a los profesionales e instituciones ejecutoras.
- Promovió el proyecto entre las municipalidades y coordinó con ellas su difusión entre las JASS.
- Capacitó y acreditó a las empresas contratistas; aprobó los expedientes técnicos, asesoró en la supervisión y dio conformidad a las obras.
- Coordinó con Edyficar para la aprobación, desembolso y recuperación de los créditos.
- Capacitó a la población beneficiaria en la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Por su parte, las JASS desempeñaron las siguientes funciones:

- Acudieron a CARE a indagar sobre el proyecto.
- En asamblea, dieron conformidad a las condiciones de financiamiento de Rehaser.
- Solicitaron el crédito a Edyficar, firmaron el contrato con esta institución y pagaron el crédito.
- Hicieron el trato con las empresas contratistas para la ejecución de las obras, cuando fue el caso, con aquellas encargadas de la elaboración del expediente técnico.
- Aportaron mano de obra no calificada y materiales locales para la ejecución de las obras.
- Fiscalizaron el aporte y uso de la mano de obra y materiales de construcción.
- Solicitaron apoyo a las municipalidades para que les entregasen materiales y el expediente técnico.
- Supervisaron las obras ejecutadas por las empresas contratistas.
- Se encargaron de la administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.
- Pagaron la tarifa de agua y la cuota del crédito de Edyficar.
- Dieron seguimiento al funcionamiento de los sistemas de agua potable y saneamiento.



Las municipalidades, a su vez:

- Coordinaron con CARE su aporte al proyecto.
- Otorgaron materiales y, cuando fue el caso, elaboraron o financiaron la elaboración del expediente técnico.
- Verificaron las obras en las comunidades.

Y Edyficar se ocupó del cumplimiento de las siguientes tareas:

- Administró los fondos de CARE en calidad de fideicomiso.
- Recibió, evaluó y aprobó las solicitudes de crédito de las JASS.
- Recuperó los créditos.

A su turno, las empresas contratistas se encargaron de:

- Ejecutar las obras del proyecto.
- Coordinar esta ejecución con CARE y la JASS.

En la segunda etapa del proyecto el esquema de funcionamiento ha sido básicamente el mismo, con dos cambios. Uno, las empresas contratistas fueron reemplazadas por personas naturales, de manera que los ingenieros que trabajaban en las empresas se encargaron de realizar las obras pero en calidad de personas naturales. Esto permitió bajar el costo, evitando el pago del impuesto general a las ventas y el margen de utilidad a las empresas. Y, dos, algunas municipalidades han comenzado a promocionar el proyecto en comunidades o centros poblados de su jurisdicción.

2.1 El proyecto Rehaser en la práctica

El proyecto tiene tres fases bien definidas: promoción, implementación y post-rehabilitación.

La promoción

Primera etapa

CARE contaba con una base de datos de aproximadamente quinientos registros que contenían información del estado de la infraestructura y de la gestión de las JASS en el Callejón de Huaylas departamento de Ancash. A partir de ella, hasta diciembre del 2002 se identificaron cincuenta y cinco comunidades como potenciales clientes del proyecto.

Cuando estaba aún en su fase piloto, Rehaser organizó reuniones informativas en diecisiete comunidades cuyas posibilidades de presentar deficiencias de infraestructura de agua y saneamiento eran mayores que las de las otras. En un primer momento (mayo-setiembre del 2002) las comunidades expresaron, por escrito, su interés en el crédito. En una segunda etapa (octubre-diciembre del 2002) se llevaron a cabo cinco talleres distritales para promocionar el proyecto, con la participación de los socios y directivos de las JASS, y cuya convocatoria fue realizada por las municipalidades (véase el cuadro 2).

Cuando terminó la primera etapa del proyecto, se había promocionado y capacitado en temas de agua y saneamiento, por medio de talleres, a directivos de las JASS de setenta comunidades en nueve distritos del Callejón de Huaylas.

Cuadro 2: Talleres distritales realizados

Taller, provincia (fecha)	Directivos o socios de comunidades presentes			N. de asistentes
Amashca, Carhuaz (26.9.02)	Amashca Shapashmarca	Matará Carap	Pishap	10
Independencia, Huaraz (20.2.03)	Chequió Apahuain Paria Curhuaz Matara Pampa Jinua Chincay	Tuyo Grande Pongor Picup Collana Unchus Llupa	Chavín Uquia Atipayán Urupay Recresh Marcac Canshán	41
Anta, Huaraz (16/9/02)	Anta Chamaná Paccha	Nueva Esperanza Pampa Cancha	Cantar Poyor	14
Tinco, Carhuaz (5/10/02)	Malpaso	Tinco	Pampac	13
Yungar, Carhuaz (11/2/03)	Yungar Poyor Uran	Vista Alegre Zanja Pampa Corral	Cochapahuertan Santa Cruz Trigopampa	18

* Las comunidades resaltadas en negrillas son las que participan en el proyecto Rehaser.
Fuente: CARE.

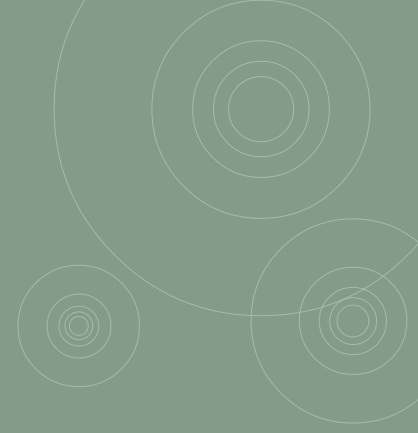
Luego, CARE visitó las comunidades que habían expresado su interés de participar en el Proyecto, con lo que despertó la expectativa de los agentes del modelo: el rol difusor de las municipalidades aseguraba su intervención, y el contacto directo garantizaba una mayor participación de las comunidades⁸.

De estas, se escogieron treinta y dos, cuyas obras de agua y saneamiento habían sido construidas hasta cinco años antes, sin la contribución de CARE, y que mostraban deficiencias⁹. En estas treinta y dos comunidades CARE presentó los distintos componentes del proyecto y explicó las características y condiciones del crédito. Luego de esta presentación, solo en trece comunidades se tomaron acuerdos comunales favorables a esta opción; doce señalaron no estar interesadas; en cuatro había un grado de desorganización muy alto, y en dos intervinieron otras entidades. Finalmente, una comunidad, Pumarranra, quedó en “seguimiento” (CARE-Perú 2003a).

A diciembre del 2002, de las trece comunidades que lograron un acuerdo comunal para solicitar crédito, ocho lo presentaron pero sólo cinco realizaron el respectivo estudio de ingeniería:

⁸ CARE tiene planeado promover convenios entre las municipalidades y Edyficar para efectos del crédito, de tal manera que los municipios tengan un rol más activo en el proyecto.

⁹ Existieron también otros criterios de selección, como el grado de organización; la “viabilidad técnica”, entendida como el costo de rehabilitar el sistema, y el interés en el crédito.



Ucushpampa, Toclla Alto, Punyán, Ullmay Alto y Anantigua, e Inyac Pucru entró en una etapa de seguimiento a cargo de CARE. En cuanto a la ejecución de las obras, en esa fecha se habían iniciado solo en las tres primeras comunidades, y hasta marzo del 2003 en Ynyac Pucru. Así, a fines de junio del 2003 solo cinco de las cincuenta y cinco comunidades diagnosticadas inicialmente habían recibido créditos en el marco del Proyecto Rehaser¹⁰.

A fines del primer semestre del 2003, sin embargo, se produjo un importante avance: se identificaron veintiocho comunidades que podían convertirse en clientes, y se presentaron los proyectos en veintidós de ellas. De estas, catorce adoptaron acuerdos comunales para solicitar el crédito, y ocho de ellas presentaron sus solicitudes. Así, a mediados del 2003 se había evaluado a 1.388 personas en la central de riesgos de Edyficar y a 125 en Infocorp (CARE-Perú 2003b y 2003c)¹¹.

Cuando terminó la primera etapa del proyecto, se había promocionado y capacitado en temas de agua y saneamiento, por medio de talleres, a directivos de las JASS de setenta comunidades en nueve distritos del Callejón de Huaylas.

En la etapa de promoción no solo se ha informado y sensibilizado a la población respecto de las ventajas del proyecto, sino que también se ha hecho un esfuerzo importante por desligar las funciones de CARE de las de Edyficar. Este es un tema de primera importancia, porque rompe cualquier creencia de que los fondos son donados, lo que podría alentar el incumplimiento de pagar el crédito.

Segunda etapa

Dado que se considera que los talleres distritales de la primera etapa han permitido un nivel de difusión suficiente, en esta segunda etapa se tiene una política distinta, que se apoya en tres estrategias (CARE-Perú 2004b):

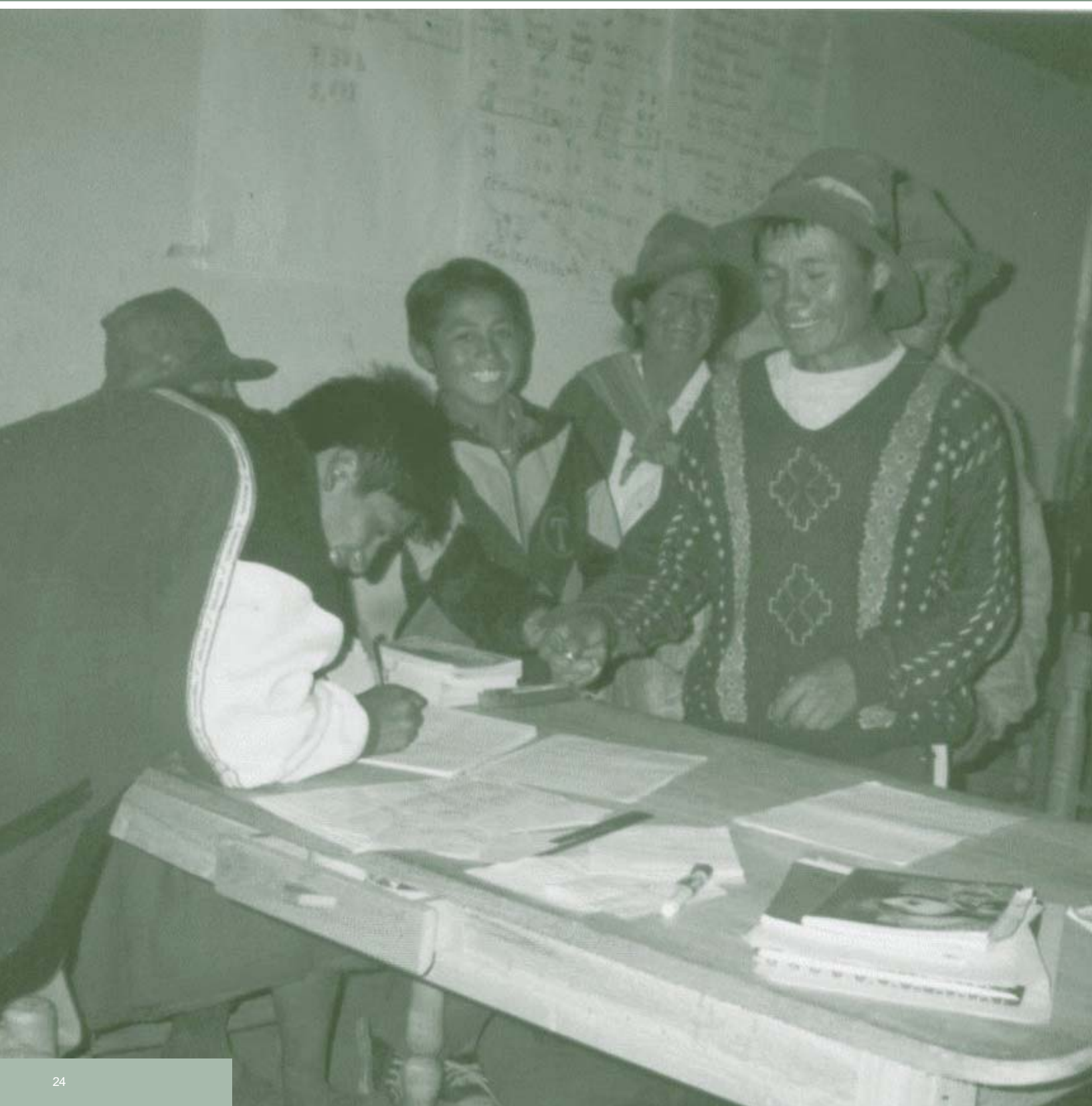
- Realizar talleres en agua y saneamiento que incluyan la presentación del proyecto Rehaser y dirigidos a los representantes de gobiernos locales, integrantes de los consejos directivos de las JASS y delegados del Ministerio de Salud.
- Realizar publicidad escrita a través de dípticos, dirigida al público final: familias beneficiarias, directivos de las JASS y autoridades comunales.

Es pertinente indicar que se trata de comunidades concentradas en áreas geográficas relativamente cercanas, lo que disminuye los costos de operación y supervisión del proyecto. En la segunda etapa la difusión se hizo por dos medios no considerados en los planes iniciales:

- El efecto demostración del proyecto: En la segunda etapa, varias comunidades se acercaron a las oficinas de CARE, porque se enteraron de la ejecución del proyecto en comunidades vecinas, y para buscar que este se implemente también en las suyas.
- La difusión municipal del proyecto en las comunidades o centros poblados rurales de su jurisdicción. Este ha sido el caso, por ejemplo, de las municipalidades de Independencia y Cascapara.

¹⁰Debe anotarse que en el plan inicial se contemplaba el trabajo con doce comunidades por un año (CARE-Perú 2001). A un año de iniciado el proyecto, se ha logrado casi el 50 por ciento de esta meta a causa de las ofertas a las comunidades durante la coyuntura electoral municipal.

¹¹El costo de la evaluación es asumido por la Edpyme Edyficar.





2.2 La gestión del crédito

Primera etapa

Por lo general, una o dos reuniones son suficientes para adoptar el acuerdo de tomar el crédito. Una vez tomada esta decisión, se entrega el formato de la solicitud de crédito a los directivos de la JASS¹². Esta solicitud contiene información de los socios de la JASS y sus cónyuges (nombres, DNI, estado civil, número de hijos y firma)¹³. Una vez completada, la solicitud es presentada a Edyficar, y así se inicia la gestión del crédito.

La evaluación crediticia es realizada por el analista de créditos del proyecto, y sigue la siguiente secuencia. Primero se realiza la consulta sobre los antecedentes financieros en las tres centrales de riesgos:

- (i) la local: clientes o ex clientes de Edyficar;
- (ii) la pública: la Superintendencia Nacional de Banca y Seguros; y,
- (iii) una central privada de riesgo: Infocorp.

Este primer caso incluye a todos los socios de la JASS y sus cónyuges (si tiene más de cincuenta, se revisa solo el 30 por ciento). En los otros dos casos, la revisión se concentra en los miembros del Consejo Directivo de las JASS y sus cónyuges¹⁴.

Los requisitos son:

- (i) el número de socios con créditos morosos no debe superar el 5 por ciento del total de socios, según la central de riesgos de Edyficar; y,
- (ii) ningún miembro del Consejo Directivo de la JASS debe tener deudas morosas en todas las centrales de riesgos. El reporte de la revisión de los antecedentes crediticios es adjuntado al expediente de crédito; además, el resultado es presentado a la JASS.

Hasta fines de junio del 2003 se había revisado el historial crediticio de 1.388 personas en la central de Edyficar y de 125 en la de Infocorp: Las doce comunidades arrojaron una evaluación positiva. Luego de la revisión de los antecedentes crediticios, el analista de Edyficar realiza la evaluación cualitativa¹⁵, con la participación del Consejo Directivo de la JASS. Como ya se indicó, entre los principales aspectos considerados están la cultura de pago por el servicio de agua potable, la importancia que le da la JASS al agua potable, las actividades realizadas por la comunidad para fines colectivos, el grado de organización y representatividad de la JASS (para lo cual se revisa el porcentaje de participación en las reuniones en el respectivo libro de actas), el costo de desplazamiento hasta Huaraz y la disponibilidad de las JASS de fondos o bienes susceptibles de ser otorgados en garantía. La información es obtenida mediante entrevistas con los directivos y socios de las JASS.

A cada aspecto antes señalado se le asigna un puntaje; para aprobar la evaluación se debe alcanzar un puntaje mínimo de 14 sobre 34. Hasta fines de junio del 2003, nueve comunidades lograron una evaluación cualitativa positiva.

¹² En términos de gestión del financiamiento, hasta fines de junio del 2003 veintisiete comunidades habían logrado el acuerdo comunal para solicitar el crédito, dieciséis habían expresado su desinterés por solicitar el crédito y otras tantas habían solicitado el crédito (CARE-Perú 2003c). Como ya se indicó, cinco de estas dieciséis comunidades ya habían concluido las respectivas obras hasta abril del 2003.

¹³ Esta información sirve también para determinar el caudal necesario en el agua para abastecer la demanda de los socios y sus familiares (número de usuarios).

¹⁴ El costo de acceso es de 2 dólares por cada DNI ingresado a consulta en Infocorp, y es asumido por la Edpyme Edyficar.

¹⁵ Existe un formato preparado por Edyficar y CARE.

Al finalizar la primera etapa, se habían otorgado dieciséis préstamos, desembolsados a favor de un número igual de comunidades y quince JASS.

Respecto de la capacidad de pago, si bien no existe una evaluación exhaustiva (además, el monto del crédito no lo justifica), se indaga acerca de la principal actividad económica (la agricultura en la mayoría de los casos), la frecuencia de sus negocios, si cultivan productos para el mercado y el cumplimiento del pago de la cuota de la luz eléctrica, entre los principales factores. También se toma en cuenta el entorno familiar.

La propuesta de crédito debe considerar los siguientes aspectos consignados en el Reglamento de Crédito:

- Los montos por cada JASS deben estar comprendidos entre los 2.000 nuevos soles y los 10.000 nuevos soles.
- El crédito no debe ser mayor al 80 por ciento del valor de las obras.
- La antigüedad de los sistemas rehabilitados no podrá ser menor de cinco años¹⁶.
- De preferencia, los sistemas no deben haber sido construidos con el apoyo de CARE.
- Las cuotas de pago comunal y familiar son mensuales, por montos iguales.
- El plazo del crédito empieza cuando se concluyen las obras.
- La tasa de interés es de 2 por ciento mensual en nuevos soles.
- Un pagaré para el Consejo Directivo de la JASS (el presidente firma como titular y el resto de miembros como co-deudores).
- Una relación de aceptación de garantes (una especie de avales solidarios) a favor de la JASS, que es un anexo al pagaré.
- El formato de declaración jurada de bienes de los socios (firmada por ambos cónyuges, de ser el caso, y legalizada por una autoridad local).
- El contrato de crédito.
- Al principio se exigió un fondo de garantía (equivalente a dos cuotas por socio), que podía ser usado por Edyficar para cubrir incumplimientos de pago o las cuotas finales.

El expediente de crédito incluye la evaluación de la organización social y una opinión del analista de créditos respecto de los factores de riesgo que podrían presentarse en la relación contractual.

Sin embargo, en la práctica, como se aprecia en el cuadro 3, los límites inferiores de crédito han sido menores que los contemplados por el Reglamento, como ha ocurrido en el caso de las JASS de Piarrocal, Pampamarca, Ocshapachan y Pampahuasi, todas ellas con montos de créditos inferiores a los 2.000 nuevos soles. Esto se explica porque en tales casos las municipalidades financiaron cantidades mayores, lo que redujo los montos solicitados. Cabe anotar que esta flexibilización del Reglamento no ha incrementado los riesgos crediticios del proyecto sino que los ha disminuido.

Al finalizar la primera etapa, como se puede apreciar en los cuadros 3 y 4, se habían otorgado dieciséis préstamos, desembolsados a favor de un número igual de comunidades y quince JASS. También se contaba con un préstamo a favor de la Municipalidad de Shupluy, concedido porque en ese lugar había una demanda por el proyecto y la JASS que existía originalmente estaba desacreditada, razón por la cual la población decidió trasladar la administración a la municipalidad. Además, se trataba de un ámbito periurbano, aunque bastante articulado con el área rural. Sin embargo, como veremos más adelante, esta decisión no fue del todo acertada.

¹⁶ Esta condición se ha flexibilizado recientemente para no restringir la cobertura del proyecto.

**Cuadro 3: Rehaser: Detalle de los aportes y financiamiento de las obras
(Acumulado a fines del 2004 por comunidad en nuevos soles)**

Comunidad	JASS			Municipalidad*			CARE-Perú (a)	Otros	Total
	Aporte directo	Crédito	Total	Aporte directo	Crédito	Total			
I Etapa									
Ucushpampa	991	3.552	4.543	641		641	346		5.529
Puyán	1.352	5.678	7.030	1.705		1.705	346		9.081
Toclla Alto	753	3.294	4.047	948		948	346		5.340
	6.826	606	7.432	372		372	86		7.891
Inyac Pucru	6.539	6.533	13.072	4.079		4.079	346		17.496
Aco	4.048	4.093	8.141	2.100		2.100	346		10.587
Cochac	9.949	6.344	16.294	-		-	346	1.083(b)	17.722
Ulmay Alto	1.151	2.949	4.099	715		715	346		5.160
Primorpampa	2.798	2.630	5.428	4.702		4.702	346		10.475
Canshan	3.598	3.084	6.681	8.673		8.673	346		15.700
Cutacancha	1.869	2.001	3.870	1.481		1.481	346		5.696
Huaracpampa	3.753		6.033	6.008		6.008	391		12.432
	2.739	2.280	2.739	5.362		5.362			8.101
Piacorral	9.664		10.838	10.560		10.560	2.854		24.251
	2.839	1.174	2.839	1.931		1.931	17		4.787
Pampamarca	11.238	1.058	12.296	11.057		11.057	4.448		27.801
Ocshapachan	6.812	1.019	7.832	13.118		13.118	346		21.295
Pampahuasi	5.053		6.702	11.860		11.860	346		18.908
	11.689	1.650	11.689	6.214		6.214	-		17.903
Shupluy**		-	-	32.065	8.835	40.900	412		41.311
II Etapa									
Huauya Hillca	7.140	4.225	11.365	***		-	10.854		22.219
Urpay	7.749	3.805	11.554	***		-	9.909		21.463
San Juan Rodeocorral	10.896	3.585	14.481	***		-	11.236		25.717
Churuharca	2.496	3.159	5.655	***		-	300		5.955
Carman	4.662	4.060	8.722	7.762		7.762			16.484

(a) No incluye los costos operativos del proyecto

(b) Aporte del Programa A Trabajar Rural

* No incluye el costo del expediente, técnico.

** En Shupluy la deuda fue asumida por la municipalidad, pues se rehabilitó en zona urbana y no hay JASS.

*** En estos casos el aporte edil fue comprometido para la realización de obras de desagüe, complementarias a las de agua potable.

Fuente: CARE-Perú-Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

En la segunda etapa del proyecto Rehaser no se han registrado cambios en los procesos de gestión del crédito. Los ha habido, sí, en los productos crediticios que se ofrecen y en la cobertura de los servicios concedidos.

Cuadro 4: Tipo de obras realizadas y compromisos familiares (Acumulado a fines del 2004, por comunidad)

Comunidad	Datos específicos por comunidad					
	Tipo de obra (a.g.: agua potable)	Familias (N.º)	Crédito por familia (S.)	Cuotas (Nº)	Cuota comunal (S./mes)	Cuota familiar (S./mes)
I Etapa						
Ucushpampa	Rehabilitación a.g.	77	46,1	12	335,9	4,4
Puyán	Rehabilitación a.g.	124	45,8	12	536,9	4,3
Toclla Alto	Rehabilitación a.g.	21	185,7	12	368,8	17,6
	Construcción letrinas					
Inyac Pucru	Construcción a.g.	36	181,5	24	345,4	9,6
Aco	Rehabilitación a.g.	82	49,9	24	216,4	2,6
Cochac	Rehabilitación a.g.	196	32,4	12	599,9	3,1
Ulmay Alto	Rehabilitación a.g.	49	60,2	24	155,9	3,2
Primorpampa	Rehabilitación a.g.	47	56,0	24	139,1	3,0
Canshan	Rehabilitación a.g.	31	99,5	24	163,1	5,3
Cutacancha	Rehabilitación a.g.	30	66,7	24	105,8	3,5
Huaracpampa	Rehabilitación a.g.	47	48,5	24	120,6	2,6
	Construcción letrinas					
Piacorral	Rehabilitación a.g.	21	55,9	24	62,1	3,0
	Construcción letrinas					
Pampamarca	Rehabilitación a.g.	21	50,4	24	56,0	2,7
Ocshapachan	Rehabilitación a.g.	33	30,9	24	53,9	1,6
Pampahuasi	Rehabilitación a.g.	39	42,3	24	87,3	2,2
	Construcción letrinas					
Shupluy*	Rehabilitación a.g.	86	102,7	24	467,2	5,4
II Etapa						
Huauya Hillca	Rehabilitación a.g.	70	60,4	24	223,4	3,2
Urpay	Rehabilitación a.g.	68	56,0	6	679,3	10,0
San Juan Rodeocorral	Rehabilitación a.g.	68	52,7	24	189,5	2,8
Churuharca	Rehabilitación a.g.	45	70,2	6	564,0	12,5
Carman	Construcción a.g.	20	203,0	24	214,7	10,7

Fuente: CARE Perú-Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

Cuadro 5: Cobertura del proyecto Rehaser

	Créditos desembolsados	Sistemas rehabilitados	Construcción		Comunidades atendidas	Familias beneficiadas
			Sistemas	Letrinas		
I Etapa	16	15	1	4	16	940
II Etapa	5	4	1	0	5	271
Total	21	19	2	4	21	1.211

Fuente: CARE-Perú-Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

Segunda etapa

En la segunda etapa del proyecto Rehaser no se han registrado cambios en los procesos de gestión del crédito. Los ha habido, sí, en los productos crediticios que se ofrecen y en la cobertura de los servicios concedidos. Los productos originales del proyecto se limitaban a la rehabilitación de los sistemas de agua potable y la construcción de letrinas sanitarias, y para la segunda etapa se ofrecen los siguientes¹⁷:

- Construcción de nuevos sistemas de agua potable.
- Instalación de nuevos medidores de agua (generales y familiares).
- Construcción de lavaderos.
- Construcción de duchas.
- Ampliación de sistemas de desagüe (conexión domiciliaria, tanque séptico, pozo de percolación).

Estos nuevos productos buscan responder a las necesidades de los clientes ya atendidos, ampliar la cartera de créditos y mejorar los ingresos del proyecto.

El sujeto de crédito, como en la primera etapa del proyecto, es la JASS. Respecto de las diferencias entre los productos ofrecidos en la primera etapa y la segunda, cabe anotar lo siguiente:

- se incluye un producto que no tiene que ver con el agua y saneamiento, como es el mejoramiento del local comunal; y,
- los productos de agua y saneamiento, con excepción de la construcción de sistemas nuevos, no están dirigidos necesariamente a todos los usuarios de las JASS; es decir, no todos los que tienen agua potable pueden querer la conexión domiciliaria o la construcción de lavaderos.

Se debe tener en cuenta que estos nuevos productos incrementan los costos de transacción de las JASS, pues aparte de cobrar y llevar las cuentas del mantenimiento de los servicios de agua potable, deben hacer lo mismo con los otros productos. Además, para esta segunda etapa no se ha contemplado la revisión del Reglamento de Crédito, aun cuando en algunos casos —como el del monto de crédito y de los productos— ya se han producido cambios importantes¹⁸.

A fines del 2004, cinco meses después de iniciada la segunda etapa, se aprobaron veintiún créditos, de los cuales cinco corresponden a este segundo periodo¹⁹. Así, mientras en la primera etapa del

¹⁷ La inclusión de estos nuevos productos están en proceso de evaluación y actualización.

¹⁸ Sin embargo, a luz de estas experiencias el equipo del proyecto se comprometió superar esta dificultad y en la actualidad fue superada.

¹⁹ Estos son para las comunidades: Huauyu Huilca, Urpay, San Juan de Rodeo, Churuvarca y Carman.

Los montos de los créditos desembolsados en la segunda etapa suman 18.834 nuevos soles; y si se considera todo el proyecto, esta cantidad llega a los 75.614 nuevos soles, de los cuales 8.835 se dirigieron a una municipalidad.



proyecto se atendieron 940 familias, para lo que va de la segunda este número ha llegado ya a 271 (véase el cuadro 5). En cuanto al tipo de obra, en tanto en la primera etapa se construyeron letrinas, en la segunda no se hizo ninguna. Al respecto, debemos mencionar que en cuatro de cinco casos el municipio²⁰. se ha comprometido a realizar obras complementarias (como desagüe), usualmente más caras.

Los montos de los créditos desembolsados en la segunda etapa suman 18.834 nuevos soles; y si se considera todo el proyecto, esta cantidad llega a los 75.614 nuevos soles, de los cuales 8.835 se dirigieron a una municipalidad (véase el cuadro 6). Resulta significativo que el aporte de CARE para la segunda etapa aumente sustancialmente, a pesar de que, por el tiempo de implementación, la cobertura sea menor. Ello se debió a que en tres de los cinco proyectos de agua potable los trabajos fueron de mayor envergadura y las municipalidades no participaron en el co-financiamiento debido a su compromiso con la comunidad en la ejecución de las obras de desagüe.

Si comparamos ambas etapas, apreciamos cambios sustanciales respecto de las condiciones del crédito. Así, en la segunda el plazo promedio baja de veintinueve a diecisiete meses, mientras que en general este es de veinte meses, lo que nos indica que el plazo preferido es de dos años (véase el cuadro 7). En tanto, la cuota comunal es 57 por ciento mayor en la segunda respecto de la primera etapa, y la cuota familiar casi se duplica, lo que se explica tanto por la disminución de los tiempos cuanto por los mayores montos relativos prestados.

Como ya se indicó, el valor promedio de los créditos es más alto en la segunda etapa, y el crédito promedio asciende a 2.782 nuevos soles, en tanto la inversión total de las obras ha aumentado en casi 20 por ciento. Destaca, al respecto, el hecho de que todos los agentes han aumentado sus aportes directos (véase el cuadro 8).

²⁰ Específicamente el caso de la municipalidad de Independencia.

Cuadro 6: Financiamiento de las obras (Valores en nuevos soles)

	Aportes directos*			Créditos Edyficar		Inversión total
	JASS	Municipalidades	CARE**	JASS	Municipalidad	
I Etapa	93.659	123.590	13.436	47.945	8.835	287.465
II Etapa	32.944	7.762	32.299	18.834		91.838
Total	126.602	131.352	45.735	66.779	8.835	379.303

* No incluye el valor de los expedientes técnicos.

** Incluye 1.083 nuevos soles realizados por el Programa A Trabajar Rural en la comunidad de Aco (I etapa).

Fuente: CARE Perú-Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

Cuadro 7: Detalles de los créditos

	Plazo promedio del préstamo (meses)	Cuota promedio mensual (S/.)		Crédito promedio por familia (S/.)
		Comunal	Familiar	
I Etapa	21	238,4	4,6	72,2
II Etapa	17	374,2	7,8	88,4
Total	20	270,7	5,4	76,0

Fuente: CARE-Perú. Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

Cuadro 8: Estructura promedio del financiamiento (Nuevos soles por comunidad)

	Aportes directos*			Créditos		Inversión total
	JASS	Municipalidades	CARE	JASS	Municipalidad	
I Etapa	4.929	6.179	650.00	2.523	8.835	23.118
II Etapa	6.589	7.762	8.075	3.767		26.192
Total	5.275	6.255	1.941	2.782	8.835	25.089

* No incluye el valor de los expedientes técnicos.

Fuente: CARE-Perú-Oficina Regional Ancash: Proyecto Rehaser.

En enero del 2005 iniciaron el trámite seis solicitudes de crédito: las de las comunidades de Marcac, Emara, Quechcap, Chuna-Mara-Shaurama, Urpay Alto y Acla (véase el cuadro 9), pero las dos últimas abandonaron cuando la municipalidad de su jurisdicción se ofreció a financiar el total de la inversión requerida para la obra, que era pequeña.



Cuadro 9: Detalle de las comunidades con solicitudes aprobadas y no financiadas (Enero del 2005)

Comunidad	Estado	Observaciones
Marcac	En proceso	Expediente técnico completo, revisado, aceptado y aprobado. La comunidad aprobó la evaluación cualitativa del crédito. Están pendientes el co-financiamiento municipal y la firma del convenio.
Quechacap	En proceso	Expediente técnico completo, revisado, aceptado y aprobado. La comunidad aprobó la evaluación cualitativa del crédito. Están pendientes el financiamiento edil y la firma del convenio.
Chuna Mara Shaurama	En proceso	Expediente técnico completo, revisado, aceptado y aprobado. Están pendientes el co-financiamiento municipal y la firma del convenio. La comunidad aprobó la evaluación cualitativa del crédito. El proceso se retrasó por cambio en la directiva de la JASS.
Emara	En proceso	Expediente técnico completo, revisado, aceptado y aprobado. La comunidad aprobó la evaluación cualitativa del crédito. Están por definir el financiamiento edil y la firma de convenio.
Acla	Abandonó	Expediente técnico completo, revisado, aceptado y aprobado. La municipalidad lo financiará, pues el monto era pequeño.
Urpay Alto	Abandonó	Expediente técnico completo, revisado, aceptado y aprobado. La municipalidad lo financiará, pues el monto era pequeño.

Fuente: CARE-Perú-Oficina Regional Áncash: Proyecto Rehaser.

2.3 La recuperación de los créditos

Al finalizar la primera etapa del proyecto Rehaser se había otorgado dieciséis créditos por un monto total de 56.780 nuevos soles, mientras que los intereses de estos créditos llegaron a los 12.724 nuevos soles. Así, pues, el monto por recuperar era de 69.504 nuevos soles. Según información proporcionada por el equipo de Rehaser, cuando culminó esta primera etapa se había cancelado siete créditos por un monto de 24.404 nuevos soles de capital y 5.236 nuevos soles de intereses. Si se toma en cuenta que en los nueve créditos vigentes ya se había pagado amortizaciones, podemos concluir que estas alcanzaron los 34.194 nuevos soles de capital y 8.129 nuevos soles de intereses, lo que, sumado, da 42.323 nuevos soles; quedan por recuperar, entonces, 24.222 nuevos soles.

Cabe anotar, asimismo, que al terminar esta primera etapa la tasa de morosidad medida como el monto de las cuotas atrasadas de treinta días o más era de 5,4 por ciento, y que se incrementó a 16,5 por ciento al comenzar la segunda, debido a que cuando concluyó la primera se dejó de hacer el seguimiento, se suspendieron las colocaciones y solo hubo recuperaciones, razones por las cuales el tamaño de la cartera disminuyó.

Desde el inicio del proyecto Rehaser se han ejecutado diecinueve obras de rehabilitación de sistemas de agua potable y cuatro de construcción de letrinas sanitarias y dos de sistemas nuevos de agua potable. De ellas se han beneficiado 1.211 familias, es decir, aproximadamente 6.055 personas.

No se dispone aún de información exacta acerca del avance de las recuperaciones en la segunda etapa. Pero, según los responsables de Rehaser, la mora bordea alrededor del 10 por ciento. Edyficar, en cambio, ha informado que la mora actual, medida como el saldo de capital pendiente de los préstamos atrasados de más de treinta días, bordeaba el 30 por ciento a fines del 2004²¹; de este monto, la mitad correspondía al préstamo hecho a la municipalidad de Shupluy, que aún no había comenzado a amortizar. Para Edyficar, empero, 15 por ciento de atraso resultaba muy alto, teniendo en cuenta que la mora total de la agencia era de apenas 2,4 por ciento. Desde la perspectiva de Edyficar, entonces, y dado el costo de oportunidad de los fondos prestables, resultaba sumamente riesgoso conceder créditos con su propio capital.

Sin embargo, esta tasa no es tan alta si tenemos en cuenta que la tasa de mora del sistema de cajas rurales que son las instituciones financieras con mayor porción de cartera en el sector rural (alrededor del 40 por ciento) es de 8.6 por ciento a noviembre del 2004. Estando la mayor cantidad de la mora localizada en los préstamos agropecuarios.

Así, pues, sin contar el crédito concedido a la municipalidad de Shupluy, buena parte de la mora del Proyecto Rehaser se explica por el atraso en el pago de las cuotas de algunos usuarios de las JASS. Los que más se atrasan son los que no viven en la comunidad y los que aún no tienen casa, para quienes los incentivos para estar al día en sus pagos son menores que para el resto de usuarios. En esos casos las JASS cancelan el monto reunido y dejan pendientes las cuotas de los usuarios que han incumplido. Debe señalarse, además, que las JASS, en aquellos casos, no pueden aplicar medidas coercitivas muy enérgicas para obtener la recuperación de los créditos. De aquí se puede concluir que sería recomendable restringir los créditos solo para aquellos usuarios que viven en la comunidad.

En cuanto al crédito otorgado a la municipalidad de Shupluy, hay que precisar que se trataba de un proyecto piloto en una zona periurbana en la que el servicio de agua estaba muy deteriorado. Además, el municipio aportó una cantidad importante y estaba dispuesto a ceder algunos de sus bienes —muebles y computadoras— como garantía. Sin embargo, la práctica demuestra que aunque las municipalidades pueden ser buenos socios estratégicos en la ejecución del Proyecto, no lo son como sujetos de crédito, por dos motivos principales. Primero, porque no existe una estructura de incentivos lo suficientemente fuerte como para garantizar la devolución del crédito: por un lado, los bienes de la municipalidad no son de una persona específica; por otro, suele ocurrir que, cuando hay cambio de alcaldes, los que entran desconocen o ponen dificultades para cancelar las deudas contraídas por las gestiones salientes.

2.4 El seguimiento post-rehabilitación

La importancia de esta etapa se relaciona con la sostenibilidad de las obras rehabilitadas. En efecto, para considerar exitoso el proyecto no basta que los créditos hayan sido pagados con puntualidad, pues el alcance de Rehaser trasciende el ciclo del crédito; de ahí que el componente de capacitación sea tan importante para CARE y Edyficar. No obstante, el solo cumplimiento de este requisito

²¹Debido a problemas en el sistema informático de Edyficar, para efectos de seguimiento el equipo del proyecto estimó la tasa de morosidad mensual considerando como mora al monto de las cuotas vencidas, mientras que en Edyficar se emplea el procedimiento de la Superintendencia de Banca y Seguros y considera a todo el saldo del préstamo aunque sean solo algunas cuotas las no atendidas. Producto de las coordinaciones se acordó reajustar el sistema informático en el más breve plazo.

representa un avance importante hacia la consolidación de una cultura de pago en las comunidades que participan del proyecto, asunto prioritario si se toma en cuenta que, por lo general, los socios de las comunidades no tienen experiencia crediticia previa.

En este sentido, para asegurar la continuidad del proyecto se ha tratado de institucionalizar las JASS, para lo cual no solo se han realizado labores de capacitación en los aspectos técnicos como el mantenimiento de la obra, sino que, además, se han implementado reglamentos y herramientas de gestión, como libros de actas y de caja, y manejo de recibos y comprobantes. Además, el proyecto promueve el pago de una tarifa por el servicio de agua potable. Así, los directivos que se reúnen una vez al mes, pueden actuar con mayor transparencia y rendir cuentas a los usuarios trimestralmente. Este control social les ha permitido conseguir reconocimiento y prestigio y las ha convertido en una organización importante en la vida de las comunidades²².

2.5 Las obras ejecutadas y sus costos

Desde el inicio del proyecto Rehaser se han ejecutado diecinueve obras de rehabilitación de sistemas de agua potable y cuatro de construcción de letrinas sanitarias y dos de sistemas nuevos de agua potable. De ellas se han beneficiado 1.211 familias, es decir, aproximadamente 6.055 personas. Se ha invertido en estas obras 379.303 nuevos soles, de los cuales 51 por ciento ha sido concedido por las JASS, 37 por ciento por la municipalidad y 12 por ciento por CARE. Estas cifras no incluyen los gastos operativos realizados por CARE en la ejecución de Rehaser.

Estimando constantes los gastos operativos de CARE a lo largo del proyecto —es decir, que el monto promedio mensual gastado en los meses que éste ha durado es más o menos constante—, y se usa la información disponible sobre los gastos de CARE consignados en el informe de sistematización presentado al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (Alvarado y Galarza, 2003), podemos concluir que dichos gastos operativos ascenderían en veintinueve meses de ejecución del proyecto (veinticuatro de la primera etapa y cinco de la segunda) a 273.898 nuevos soles, y por tanto, el costo total del proyecto sin incluir la elaboración de los expedientes técnicos llegaría a los 653.201 nuevos soles. De este monto, 49 por ciento ha sido aportado por CARE, 30 por ciento por las JASS y 21 por ciento por las municipalidades.

En lo que respecta a los expedientes técnicos, de veintiuno elaborados CARE financió o confeccionó once; las municipalidades, siete; las comunidades, dos; y la universidad, uno. Por lo que la inversión de CARE es en realidad mayor que la ya mencionada.

La mayor parte de las obras —y, por ende, de la inversión— corresponde a la primera etapa del proyecto, lo que resulta lógico si se toma en cuenta que la primera etapa duró dos años y la segunda apenas cinco meses. En la primera etapa se rehabilitaron quince sistemas de agua potable y se construyeron cuatro letrinas sanitarias y un sistema nuevo de agua potable. En esta misma fase se realizó el 75 por ciento de la inversión total hecha en las obras, sin considerar los gastos operativos de CARE.

²² Se debe tener en cuenta que, en el caso de las comunidades de Huaraz, la mayoría no cuenta con dirigencias comunales, lo que no ocurre en otras comunidades de la sierra. Acá la población se organiza en función de determinadas necesidades de infraestructura; el agua y la electrificación son las más comunes.



Conclusiones

3.1 El impacto

El proyecto Rehaser ha tenido un impacto positivo en la zona donde ha sido aplicado. Sus aportes han sido cuantitativos y cualitativos. Entre los primeros se encuentran:

- Diecinueve sistemas de agua potable rehabilitados.
- Dos sistemas nuevos de agua potable construidos.
- Cuatro sistemas de letrinas construidos en cuatro comunidades.
- 1.211 familias abastecidas con agua potable en forma permanente.
- 128 familias con servicios de letrinas.
- Veinte JASS capacitadas en el mantenimiento de sistemas de agua potable y su gestión.
- Veinticinco profesionales y diez empresas capacitadas en la construcción de sistemas de agua potable.
- Diez municipalidades involucradas en el apoyo a la construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento.

A su vez, los principales impactos desde el punto de vista cualitativo son los siguientes:

1. Creación de un modelo de financiamiento para la rehabilitación y construcción de infraestructura básica en las zonas rurales que rompe con los esquemas tradicionales.

A diferencia de los anteriores, este modelo busca no solo la construcción o rehabilitación de las obras físicas sino también su mantenimiento. El hecho de tener que pagar por el crédito fomenta una costumbre de pago por el servicio, lo que resulta fundamental para que este sea sostenible y se mantenga en el tiempo. Además, el modelo involucra al mismo tiempo a varios actores que no suelen mantener contacto entre sí. Esta conjunción de actores detrás de un objetivo de desarrollo es muy útil para emprender otros proyectos en el ámbito rural.

2. Formación de una cultura crediticia en las áreas rurales.

En las áreas rurales los servicios financieros formales son prácticamente inexistentes. Por eso, un proyecto de las características de Rehaser está contribuyendo a que pobladores de las zonas rurales aprendan a enfrentar y asumir las obligaciones que implica tomar un crédito, y facilitando, a futuro, su trato con otras instituciones financieras u organizaciones que otorguen créditos.

3. Fortalecimiento de las capacidades de organización y de gestión de las comunidades.

La organización constituye uno de los activos sociales más valiosos con los que cuentan los campesinos. Las características del proyecto, que requiere de una organización representativa y de la participación de los usuarios, contribuyen a fortalecer las instancias organizativas. Además, la capacitación que el proyecto brinda a las organizaciones incrementa su capacidad de gestión.

4. El fortalecimiento de la relación entre los gobiernos locales y las comunidades.

El modelo desarrollado por el proyecto Rehaser ha propiciado una relación más estrecha entre las comunidades y los municipios, particularmente los rurales. Así, las organizaciones de las comunidades (JASS) se han convertido en interlocutores válidos con el municipio, y las

A diferencia de los proyectos de construcción de infraestructura realizados mediante donaciones, con Rehaser los pobladores saben que están pagando por un servicio que valoran como algo propio.

relaciones de cooperación que los municipios han establecido con las comunidades les han dado mayor legitimidad frente a las comunidades.

5. El empoderamiento de los pobladores rurales.

A diferencia de los proyectos de construcción de infraestructura realizados mediante donaciones, con Rehaser los pobladores saben que están pagando por un servicio que valoran como algo propio. Esto no solo ha fortalecido la autoestima de estos pobladores sino que también debe contribuir a que los pobladores fiscalicen a sus propias organizaciones y exijan de estas una mayor eficacia. Asimismo, el percibir los servicios como algo propio deriva en un mayor cuidado en su mantenimiento.

6. Difusión de técnicas apropiadas para la construcción y mantenimiento de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales.

La capacitación de las distintas empresas y profesionales a cargo de CARE como parte del proyecto Rehaser les ha otorgado un *know-how* (saber hacer) que va más allá del proyecto propiamente dicho, pues las empresas pueden aplicar estos conocimientos para otros proyectos o construcciones en los ámbitos rurales.

7. Validación de un producto financiero en zonas rurales.

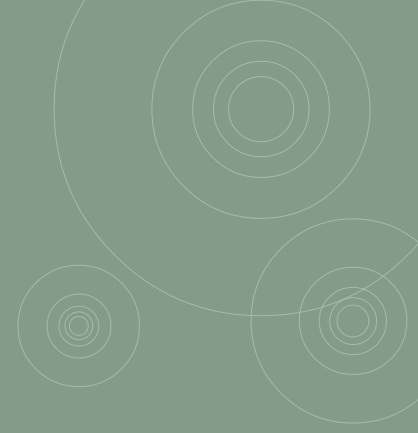
El proyecto Rehaser ha permitido implementar un producto financiero para las zonas rurales. Aunque las tasas de moras son relativamente altas en relación con los estándares de la industria de microfinanzas, el hecho de tener siete préstamos cancelados de veintiuno otorgados, y de haber identificado factores que inciden en las moras que permitirían ajustar los requisitos para acceder a créditos, muestran que es posible reducir las moras a niveles que hagan posible la concesión de créditos. Además, se han desarrollado y formalizado una serie de procedimientos para el otorgamiento de crédito para la rehabilitación de infraestructura. En la medida en que este producto de buenos resultados será aprendido por diversas instituciones financieras. Sin embargo, dados los actuales objetivos y el público objetivo de Edyficar, además de la percepción de riesgo del sector rural, resulta muy difícil que, en el corto o mediano plazo, Edyficar invierta sus propios recursos en este tipo de préstamos, menos aun con los niveles de mora actuales. Sin bajar la morosidad será muy difícil que alguna entidad financiera, incluso del Estado, pueda aportar sus propios fondos para el proyecto.

8. Desarrollo de mecanismos de promoción que permiten identificar la demanda efectiva por servicios de agua potable y saneamiento.

Luego de una primera etapa en la cual, erróneamente, se identificó la demanda con “necesidad insatisfecha”, el proyecto Rehaser fue reconociendo, en la práctica, una serie de mecanismos de promoción más eficaces que, con un costo menor, han permitido identificar a las comunidades que tienen las necesidades pero también la capacidad y voluntad de asumir un crédito.

9. Reconocimiento e involucramiento de la sociedad civil en el proyecto.

En el tiempo que ha durado el proyecto se ha logrado, tal como estaba previsto, incorporar a las municipalidades en su diseño, y, asimismo, que otros agentes de la sociedad civil se interesen y participen en él, lo que, desde luego, contribuye con su sostenimiento social.



10. Reconocimiento dentro de CARE.

Rehaser comenzó como un pequeño proyecto dentro de CARE, con expectativas moderadas. Sin embargo, con el paso del tiempo ha mostrado que puede sostenerse operativa (mantenimiento de los servicios), social (fortalecimiento de las JASS e involucramiento de diversos actores de la sociedad civil) y económicamente (aunque el modelo requiere de subsidios, ellos son mucho menores que los de los modelos tradicionales).

3.2 Las limitaciones

Sin embargo, también se observan limitaciones que deben ser superadas si se quiere consolidar la experiencia. Entre ellas:

1. El costo de Rehaser.

Este es un factor clave si se quiere replicar el proyecto. Dada su naturaleza de piloto, el subsidio de costos operativos y financieros fue inevitable. No obstante, desde una perspectiva de largo plazo, deberían reducirse o desaparecer. Pero debe reconocerse que la perspectiva financiera no es necesariamente la que prima en este tipo de propuestas. De otro lado, el costo en el que incurrió CARE para la promoción del proyecto fue elevado en términos de tiempo y recursos. Algunas partidas de los costos operativos del proyecto se ven incrementadas en todas sus etapas porque varias comunidades están alejadas de las capitales provinciales. Como se indica en un documento de CARE-Huaraz (2002a), la concentración de comunidades podría reducir estos costos. Para absorber los gastos operativos de 9.500 nuevos soles mensuales en promedio, se requeriría colocar créditos por 473.000 nuevos soles.

2. La morosidad.

La tasa de morosidad es relativamente alta, aunque no muy diferente de la del sector agrario. De cualquier manera, la experiencia de otros proyectos enseña que se deben disminuir los riesgos al mínimo. De ahí que se deba tomar medidas rápidas para reducirla. En Rehaser, la morosidad se debe principalmente a tres factores:

- (i) *Préstamos a malos sujetos de crédito:* En primer lugar, no se debe volver a prestar a las municipalidades, porque en ellas hay una serie de elementos que atentan contra la voluntad de pago, y, además, los mecanismos de coerción no son muy severos. En segundo lugar, es preciso excluir a aquellos que no viven en las comunidades o a quienes aún no cuentan con casas.
- (ii) *La falta de seguimiento:* La morosidad se incrementó una vez que terminó la primera etapa y se interrumpió el seguimiento. Esto ocurre en todos los programas de crédito cuando se deja de monitorear una cartera. Por ello, los costos operativos del proyecto deberían contemplar los gastos de monitoreo o ser incluidos en la tasa de interés.

Rehaser demuestra que no basta con que existan problemas de cantidad y calidad en la provisión de agua potable y saneamiento para que una comunidad acepte involucrarse con un crédito; es necesario, además, que el acceso al servicio de agua potable sea considerado como algo valioso por la gran mayoría de los miembros de la comunidad.

(iii) *La ausencia de acciones coercitivas:* No en todos los casos las JASS ni el proyecto Rehaser han ejercido medidas de presión cuando se han presentado casos de incumplimiento en las cuotas. Por ello, se debe implementar mecanismos estándar para la aplicación de acciones coercitivas cuando los atrasos lo justifiquen²³.

3. La revisión y actualización de reglamentos.

Cuando estaba aún en su etapa de piloto, Rehaser elaboró una serie de reglamentos y se mostró flexible en su aplicación. Esto es muy comprensible e incluso tuvo un efecto positivo, dado que facilitó la introducción de una serie de cambios que eran muy necesarios para un mejor desempeño del proyecto. Sin embargo, en estos momentos se deberá institucionalizar los cambios introducidos en los reglamentos y manuales, para facilitar la aplicación de acciones orientadas a la corrección de la morosidad.

4. Las deficiencias en el manejo de la información.

Dado que la información de la cartera es manejada por Edyficar —al punto que llega primero a Lima y solo luego a la oficina de Huaraz—, existe un desfase entre la información que maneja Edyficar y la que está en manos de Rehaser, asunto que se agrava aun más en lo que concierne a las moras. Además, estas no son medidas por la empresa y el proyecto de acuerdo con un criterio uniforme. Esto hace más difícil que el equipo de Rehaser, que es el que está en el campo, tome las acciones y los correctivos adecuados para reducirlas.

5. Involucrar a Edyficar.

A pesar de todos los aspectos positivos del proyecto, Edyficar no se ha involucrado mucho en él; apenas se limita a cumplir su rol de fideicomisario de los fondos del proyecto, y no existe ninguna señal que nos permita avizorar que esté dispuesta a invertir fondos propios en Rehaser o que, a partir de las lecciones del proyecto, tenga entre sus planes dirigir parte de sus recursos al sector rural. Esto explica el por qué la tasa de mora que muestra actualmente el proyecto Rehaser es elevada para los estándares que maneja Edyficar.

En segundo lugar, la rentabilidad de los créditos urbanos es mucho mayor y el nivel de riesgo, menor; de ahí la tendencia a que las entidades de microfinanzas dirijan sus préstamos al sector urbano y excluyan a los productores rurales, particularmente a los más pobres.

3.3 La replicabilidad

La ejecución del proyecto Rehaser permite identificar algunas de las condiciones que serían necesarias para replicarlo:

- 1) **La presencia de una entidad promotora:** La presencia de una entidad de las características de CARE fue indispensable para el desarrollo del proyecto. Esta entidad no solo tiene que aportar los fondos necesarios para el funcionamiento del proyecto, sino que, además, debe tener capacidad promotora, poder de convocatoria en las zonas rurales y experiencia en los temas de construcción de infraestructura de agua potable y riego en las áreas rurales. Asimismo, ha de

²³ Se tomaron las medidas coercitivas siguientes: i) notificación de pago de parte de Edyficar y las JASS a las familias deudoras (todas las comunidades en mora), ii) ejecución de actividades económicas en las JASS para cubrir parte de las cuotas deudoras (Canshan); iii) corte del servicio de agua potable en caso de deudas más antiguas (Canshan y Cutacancha).

estar dispuesta a implementar un modelo que implica la voluntad de cobrar a los usuarios por el crédito que se les otorga.

- 2) **La presencia de una entidad financiera distinta de la promotora:** Esta entidad debe estar dispuesta a involucrarse en el modelo, y ser percibida por los usuarios como una entidad crediticia distinta de la promotora, pero con compromisos con el desarrollo social. Es preferible que la entidad financiera sea una entidad formal, porque la percepción de la obligación de la devolución de un crédito es más fuerte cuando se trata de una entidad formal y, además, estas entidades tienen bien desarrollados los sistemas de administración de los créditos; en caso contrario podría ser una ONG especializada en crédito que sea percibida como tal por los usuarios. Se debe tratar de evitar que la misma entidad promotora sea la que otorgue el crédito.
- 3) **La existencia de organizaciones medianamente sólidas y con un liderazgo reconocido en las zonas rurales:** Las JASS no solo son el sujeto del crédito sino también las instancias organizativas encargadas de supervisar las obras y efectuar todas las acciones que implica el mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento. Por ello, si las instancias organizativas no tienen la cohesión y la representatividad adecuadas, la devolución del crédito y el mantenimiento de las obras estarían en cuestión. Como ya se pudo apreciar en varias de las comunidades, el deterioro de las obras ejecutadas anteriormente se debió en buena medida a la desorganización y falta de legitimidad de las JASS en las comunidades.
- 4) **La existencia de una demanda efectiva por los servicios de agua potable y saneamiento:** Rehaser demuestra que no basta con que exista problemas de cantidad y calidad en la provisión de agua potable y saneamiento para que una comunidad acepte involucrarse con un crédito; es necesario, además, que el acceso al servicio de agua potable sea considerado como algo valioso por la gran mayoría de los miembros de la comunidad. Así, una política que busque sensibilizar a la población rural respecto de los beneficios de contar con agua potable sería de gran ayuda para la expansión del proyecto.
- 5) **Una adecuada política de promoción:** Una de las limitaciones que se manifestó al comienzo del proyecto fue la metodología de promoción. Para replicarlo con éxito se requiere una metodología de promoción que no encarezca excesivamente los costos y que pueda llegar rápidamente a las comunidades en las cuales haya una demanda efectiva de crédito para financiar los servicios de agua potable y saneamiento.
- 6) **Involucrar a los gobiernos locales:** Cuanto más se involucren los gobiernos locales más fácil será que las comunidades tomen los créditos para financiar la rehabilitación o construcción de obras de agua potable y saneamiento, pues los gobiernos locales tienen ventajas estratégicas para la promoción del proyecto y porque sus aportes han logrado reducir los montos de los créditos y las cuotas de devolución.

Las cinco primeras condiciones deben darse, en la medida de lo posible, en forma simultánea, para que el proyecto Rehaser se pueda replicar en el área rural.



Anexos

1. Formato de evaluación cualitativa

Edpyme Edyficar - Proyecto Rehaser

Comunidad		Puntaje
Análisis cualitativo		
1	Existencia previa de pagos de los usuarios a las JASS por concepto de cuotas familiares por el servicio de agua potable	1
	Morosidad menor de 10% con cuotas mayores de S/. 2,00	8
	Morosidad menor de 10% con cuotas menores de S/. 2,00	6
	Morosidad mayor de 10% con cuotas mayores de S/. 2,00	3
	Morosidad mayor de 10% con cuotas menores de S/. 2,00	1
2	Ejecución de actividades comunales con la finalidad de recaudar fondos para solventar necesidades de interés comunal en el último año	2
	Se han realizado con éxito dos o más actividades	4
	Se han realizado dos o mas actividades con relativo éxito	2
	No se han realizado actividades de recaudación de fondos	1
3	Aportes de la comunidad en trabajos de desarrollo con instituciones	1
	Mano de obra voluntaria (no pagada) y materiales locales (piedras o arena)	8
	Mano de obra voluntaria (no pagada)	5
	Mano de obra pagada	1
	Ninguno (factor excluyente)	0
4	Importancia asignada al servicio de agua potable en relación con otras necesidades prioritarias de la comunidad	3
	Muy importante: más de 75% de la población	3
	De importancia media: más de 50% pero menos de 75%	2
	Poco importante: menos de 50%	1
5	Existencia en la comunidad de servicios o bienes cuyo costo de adquisición fue cubierto en su mayor parte mediante el esfuerzo colectivo	3
	Existen servicios o bienes obtenidos mediante acciones comunales compartidas	3
	No existen bienes obtenidos mediante acciones comunales compartidas	2
6	Nivel de organización de la JASS y grado de representatividad ante la comunidad	1
	Aceptable nivel de organización y aceptable representatividad de la JASS	4
	Bajo nivel de organización y aceptable representatividad de la JASS	3
	Aceptable nivel de organización y baja representatividad de la JASS	2
	Bajo nivel de organización y baja representatividad de la JASS	1
7	Costo de desplazamiento, medido desde las oficinas de Edyficar en Huaraz hasta la comunidad del Callejón de Huaylas	2
	Dista menos de 60 minutos de la carretera principal	3
	Dista menos de 90 minutos de la carretera principal	2
	Dista más de 90 minutos de la carretera principal	1
8	Disponibilidad de fondos en la JASS; o compromisos adquiridos con la Municipalidad; o bienes disponibles como garantía; otros	1
Total puntaje del análisis cualitativo		14



Bibliografía

Alvarado, Javier y Francisco Galarza (2003): "Proyecto Piloto Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Rural con Crédito (Rehaser). Informe final de sistematización presentado al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial". Lima. Documento no publicado.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2004a): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Séptimo informe de avance de actividades y logro de resultados (octubre del 2003-agosto del 2004)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2004b): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Octavo informe de avance de actividades y logro de resultados (agosto–setiembre del 2004)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2003a): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Tercer informe de avance de actividades y logro de resultados (octubre-diciembre del 2002)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2003b): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Tercer informe de avance de actividades y logro de resultados (enero-marzo del 2003)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2003c): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Cuarto informe de avance de actividades y logro de resultados (abril-junio del 2003)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2003d): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Sexto informe de avance de actividades y logro de resultados (julio-setiembre del 2003)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2002a): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Primer informe de avance de actividades y logro de resultados (marzo a julio del 2002)". Huaraz.

CARE-Perú–Oficina Regional Huaraz (2002b): "Proyecto Piloto Rehaser–Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Básico Rural Empleando Crédito en el Callejón de Huaylas. Segundo informe de avance de actividades y logro de resultados (agosto-setiembre del 2002)". Huaraz.

CARE-Perú (2001): "Proyecto de Rehabilitación de Sistemas de Saneamiento Rural con Crédito–Rehaser".

Dianderas, Augusta (2002): "Perú: Estrategia de Infraestructura Rural: Estudio para la definición de estrategias de priorización de las inversiones y de medición de la eficiencia de la provisión de servicios de agua potable y saneamiento rural". Informe final preparado para el Banco Mundial. Lima.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento-Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial-Cosude (2003): "Estudios de base para la implementación de proyectos de agua y saneamiento en el área rural". Lima.

Disponible en

<http://www.wsp.org/publications/tarea1.pdf>



Programa de Agua y Saneamiento
Región América Latina y el Caribe
Oficina Banco Mundial, Lima.
Avenida Alvarez Calderón N° 185,
San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfono (511) 615-0685

Fax (511) 615-0689

E-mail: wspandean@worldbank.org

Sitio Web <http://www.wsp.org>

