

# AGUA A LA VEREDA: UNA ESTRATEGIA DE COHESIÓN SOCIAL PARA LA AMPLIACIÓN DE COBERTURA Y ACCESO AL AGUA EN EL SECTOR RURAL

*'Agua a la vereda', a social cohesion strategy to expand coverage and access to water in rural areas*

Andrés Ernesto Díaz Hernández

Exgerente de Empresas Públicas de Cundinamarca

Contacto: aediazh@hotmail.com

## Resumen

El programa 'Agua a la vereda', implementado por la Gobernación de Cundinamarca para mejorar la prestación del servicio de acueducto en el sector rural, se desarrolló con un enfoque de fortalecimiento institucional y mejora de la infraestructura existente. El incremento significativo de la cobertura y el mejor desempeño de los operadores de servicios públicos beneficiados, se convierten en los más importantes logros de este programa que demostró que intervenciones prácticas, basadas en la cohesión social y la confianza, pueden ser una alternativa viable para reducir la brecha en el acceso al agua entre las comunidades urbanas y rurales.

**Palabras clave:** Agua a la vereda, servicio de acueducto, agua en zonas rurales, acceso a agua, fortalecimiento institucional, cohesión social, cobertura de agua, acueductos comunitarios.

## Abstract

*The 'Water for the village' program (Agua a la vereda), implemented by the Governor of Cundinamarca to improve water and sewer services in rural areas, was developed under a strategy for institutional strengthening and improvement of the existing infrastructure. The significant increase in coverage and the improved performance of benefited public service operators became the most important achievements of this program, which demonstrated that practical interventions, based on social cohesion and trust, can be a viable alternative to reduce the access to water gap between urban and rural communities.*

**Key words:** Agua a la vereda, Water for the Village, water and sewer services, water in rural areas, access to water, institutional strengthening, social cohesion, water coverage, community water and sewer systems.

## Introducción

En el año 2015 la cobertura de agua potable en Colombia rondaba el 89,9 % siendo significativa la brecha entre la cobertura urbana y rural 97,6 % y 61,2 %, respectivamente (DANE, 2015). En Cundinamarca se presentaba un panorama similar: mientras la cobertura total era del 83,77 %, en la zona urbana era cercana al 96 %, en la rural la cobertura apenas llegaba al 30 % y sólo tres provincias (Sabana Centro, Soacha y Sabana Occidente) de las 15 del Departamento tenían coberturas por encima del 60 %. Una preocupante situación se presentaba en regiones con coberturas por debajo del 40 %, como en las provincias de Rionegro (28 %), Oriente (35 %), Gualivá (37 %), Medina y Sumapaz (38 %), Magdalena Centro y Alto Magdalena (39 %), en donde se presentaban las coberturas más desfavorables (Anuario Estadístico, 2018). Estas provincias tenían como características comunes la dispersión de la poblacional rural, tener una topografía irregular y hacer parte de la periferia del Departamento.

Entre 2012 y 2015, a través del programa 'Agua al campo', desarrollado en el marco del Plan de Aseguramiento del Plan departamental de Aguas, la Gobernación de Cundinamarca había logrado apoyar a cerca 38 acueductos rurales en 15 municipios mediante la entrega de materiales para mejorar el servicio de los prestadores rurales, dentro de un universo de casi 1550 acueductos (Dirección de Aseguramiento Empresas Públicas de Cundinamarca, 2020), dando así los primeros pasos de una estrategia basada en el desarrollo comunitario para mejorar las condiciones técnicas de prestación del servicio. No obstante, la dificultad para el cumplimiento de requisitos que permitieran acceder a recursos públicos para mejora de infraestructura, la baja capacidad administrativa de los prestadores, y la desconfianza mutua entre el sector comunitario y el sector público se convertían en las principales barreras para el anhelado aumento de cobertura.

El programa 'Agua a la vereda', una estrategia desarrollada en el marco del Plan de Desarrollo Unidos Podemos Más (2016 – 2019), tuvo como propósito

apoyar a 300 acueductos rurales dentro de un enfoque integral que no solo permitiera la ampliación de acceso al agua para consumo humano (cobertura y continuidad), sino que mejorara las competencias y los indicadores de desempeño de los acueductos rurales conformados – en su inmensa mayoría– por asociaciones de usuarios con baja capacidad institucional y poca formación académica. El proyecto consistió en un proceso de acompañamiento en aspectos financieros, comerciales, técnicos, operativos, administrativos y de cumplimiento de requisitos legales con la finalidad de acompañar la inversión pública para mejora de infraestructura, la cual sería ejecutada y administrada por la comunidad para lograr así el fortalecimiento integral de competencias en pro de la prestación de un mejor servicio de acueducto.

En el presente artículo se explica la estrategia, sus etapas y diferentes componentes; y a partir de los resultados positivos, los testimonios y el aumento general de los principales indicadores que miden la calidad y cobertura del agua; se demuestra cómo un programa práctico, basado en la confianza y la cohesión social mejoró la calidad de vida de miles de campesinos cundinamarqueses y activó la dinámica económica local; y se le propone como una alternativa efectiva para mejorar la equidad entre el sector urbano y rural en términos de acceso a agua potable.

## Coherencia y confianza

'Agua a la vereda' fue incluido en el programa de gobierno de Jorge Rey, elegido Gobernador de Cundinamarca en 2015; y posteriormente, esta propuesta se convirtió en una meta del Plan de Desarrollo 'Cundinamarca, Unidos Podemos Más', que pretendía fortalecer institucionalmente a 300 comunidades organizadas de acueductos en la zona rural del Departamento (Plan de Desarrollo Unidos Podemos Más, 2016).

Los propósitos fundamentales que perseguía el programa eran lograr una atención directa a los prestadores rurales del servicio de acueducto y – buscando el fortalecimiento comunitario– permitir que parte de los recursos públicos que se asignarán

Campesinos de la vereda Carbonera alta del municipio de Guatavita. Beneficiarios del programa 'Agua a la vereda' en su primera convocatoria.



—especialmente aquellos destinados a la mejora de la infraestructura existente— fueran ejecutados por las comunidades para evitar costos adicionales de intermediación. Además, construir a través de la confianza mutua, donde el Departamento, a través de Empresas Públicas de Cundinamarca (entidad gestora del Plan Departamental de Aguas), establecía un esquema seguro de asignación de recursos para ejecución directa por parte de las comunidades y, por otro lado, los operadores rurales del servicio de acueducto, denominados comúnmente acueductos veredales, se esforzaban por el cumplimiento de requisitos de formalización y participaban en convocatorias públicas para acceder a recursos que les permitirían mejorar el servicio prestado y beneficiar a más ciudadanos. Esto se hizo a través de un mecanismo transparente de selección de beneficiarios, con convocatorias públicas claras y visibles por parte del sector público; y con una ejecución directa y adecuada por parte de las comunidades.

En total, se hicieron cuatro convocatorias públicas en las que participaron 1132 prestadores directos y se seleccionaron y ejecutaron proyectos en 324 acueductos, en 95 de los 116 municipios de Cundinamarca. No

obstante, por esperanzador que pareciera el plan también generaba desconfianza en los campesinos. Según expresaba Ricardo Pinto, presidente del acueducto que beneficia a las veredas de San José de la Carretera y Caño del Tigre en el municipio de Paratebuena, aceptó con escepticismo ser el presidente y representante legal del acueducto, pero alentado por la motivación de muchas personas ante el proyecto. Posteriormente, dicho acueducto fue seleccionado en la convocatoria de septiembre de 2018 y se firmó un contrato para ejecutar obras por 40 millones de pesos el 11 de diciembre del mismo año con un plazo de ejecución de 90 días. El 8 de marzo de 2019, tres días antes del plazo establecido terminar sus obras, se hizo entrega a la comunidad de las obras, entre las que se contaron la mejora de capacidad de almacenamiento en 6000 litros, la instalación de cuatro tanques, la instalación de 7,5 km de red de distribución, el mantenimiento de la bocatoma y otros accesorios. Sebastián Garzón, otro campesino directivo del acueducto, manifestó en su momento que lo mejor del acueducto “es que lo sacamos adelante nosotros los campesinos”, a lo que complementa Ricardo Pinto: “Nosotros cargamos el material, hicimos la excavación para las mangueras y terminamos la obra.



Dirigentes de los acueductos de La Peña-Volcán, del municipio de Choachí, y Quinchita, del municipio de Fosca, en la firma de los contratos asociativos.

Creo que todos los que participamos habíamos vivido veranos sin agua y gracias a eso valoramos mucho lo que ahora tenemos". (Revista Semana, 2019).

### Fortalecimiento Institucional

El objetivo planteado de lograr apoyo basado en el fortalecimiento institucional dio su primer paso con la aprobación del programa por parte del Viceministerio del Agua, en el marco del Plan de Aseguramiento, componente del Plan Departamental de Aguas.

Considerando que no era suficiente lograr mejoras en infraestructura, sino que igual o más importante era preparar a las comunidades para que sus acueductos tuvieran el funcionamiento adecuado, junto con el Fondo de Proyectos de Cundinamarca - FONDECUN, ejecutor del proyecto, se estructuraron los diferentes aspectos a fortalecer y un equipo multidisciplinario conformado por cerca de 60 profesionales se encargó de acompañar integralmente el proyecto y de asesorar a los acueductos en aspectos comerciales, financieros, sociales y de cumplimiento de requisitos legales. Así, Ingenieros, Abogados, Administradores de Empresas,

Economistas, Psicólogos y Trabajadores Sociales, entre otros profesionales, se convirtieron en el brazo técnico de apoyo al proyecto con la finalidad de mejorar las capacidades de las comunidades y minimizar los riesgos en la ejecución de los recursos.

Para medir el avance en el fortalecimiento institucional, la Dirección de Aseguramiento de Empresas Públicas de Cundinamarca, construyó 57 indicadores denominados IMO (Indicadores de Medición Objetiva) que asignaban una calificación de 1000 puntos distribuida en los diferentes componentes. Al inicio del proyecto el equipo profesional en terreno evaluaba al prestador beneficiado y al final se evaluaba nuevamente para determinar el impacto positivo del proyecto y el avance institucional presentado. Al finalizar el proyecto se evidenció que, en promedio, los acueductos pasaron de una calificación inicial cercana a los 300 puntos a una de 800 puntos. Entre los casos sobresale el del acueducto administrado por la Asociación de suscriptores del acueducto Aguas de Chacua, del municipio de Sibaté, que empezó con 170 puntos y finalizó con una calificación de 940 puntos. (Dirección de Aseguramiento Empresas Públicas de Cundinamarca, 2020).

En los procesos de fortalecimiento los profesionales de 'Agua a la vereda' se reunían con los dirigentes de los acueductos, como en este caso en la vereda Mesetas en el municipio de Pacho.



### Comercial y financiero

Para garantizar la sostenibilidad en la prestación del servicio de acueducto es necesario que los gastos y costos de funcionamiento y operación sean compatibles con los ingresos percibidos. En el sector rural de Cundinamarca y, en general, del país existe la cultura del pago fijo sin medición. Estas circunstancias, sumadas al desperdicio y a la baja protección de las fuentes generadoras del recurso, causan inestabilidad en el suministro del servicio en el mediano plazo y una baja capacidad de ahorro para contingencias y gastos relacionados con el adecuado funcionamiento administrativo y el cumplimiento de requisitos legales.

El reto del equipo profesional de acompañamiento consistió en lograr el cumplimiento de veinte indicadores de tipo comercial y diez de tipo financiero. Por su parte, entre los indicadores de medición de las acciones implementados en el área comercial sobresalen la elaboración de un catastro de usuarios, la ejecución de un programa de instalación y reposición de medidores, la adecuación de la factura a los requerimientos de la ley 142 de 1994, la implementación de un procedimiento de facturación, la gestión del recaudo, el cobro a morosos, y la implementación del programa de uso eficiente y ahorro del agua.

En cuanto a los indicadores de medición financieros destacan la elaboración de presupuestos anuales, llevar la contabilidad de acuerdo con lo establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos, el reporte oportuno y adecuado a la misma entidad, y la constitución de reservas para el manejo de cuentas y para pagos a la Superintendencia y la Comisión Reguladora de Agua.

De esta manera, al finalizar el apoyo del programa se logró que el 100 % de los acueductos que hicieron parte de 'Agua a la vereda' en el período 2016-2019 adoptaran presupuestos de ingresos y gastos, implementaran planes de contabilidad y contaran con estados financieros. Igualmente, en el proceso comercial se logró que el 80 % implementara un sistema de facturación y recaudo, el 70 % elaborara su catastro de suscriptores, y el 70 % estableciera un sistema tarifario de acuerdo con la Resolución CRA 825 de 2017.

### Legal

Además de que el cumplimiento de los aspectos normativos establecidos tiende a ser criticado por los usuarios del servicio en el campo, existen pocos incentivos para su cumplimiento por parte del Estado en sus diferentes niveles. Estos factores, sumados a la poca

formación académica de los directivos comunitarios se convierten en detonantes de incumplimiento normativo y ponen en riesgo la estabilidad jurídica y el funcionamiento de los acueductos. Por esto, la confianza en la entrega y el manejo de recursos para el fortalecimiento técnico dirigido a la mejora en infraestructura se convirtió en el incentivo necesario para cambiar el panorama existente.

El análisis y cumplimiento de 29 aspectos administrativos y jurídicos garantizaba el funcionamiento autónomo de los acueductos veredales en el largo plazo, y eran los más importantes a desarrollar dentro de este componente.

La creación de una planta de personal con su respectivo reglamento interno de trabajo, la afiliación de los empleados al régimen de seguridad social, la inscripción en el registro único de prestadores de servicios y la obtención de concesiones de aguas a través de las correspondientes corporaciones autónomas regionales se convirtieron en los más importantes avances en este aspecto. En diversas ocasiones este proyecto contó además con el apoyo y acompañamiento de

entidades como la Comisión en Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, la Superintendencia de Servicios Públicos, el Viceministerio de Agua, la Secretaría de Salud y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca; haciendo sinergias entre la realidad local y el cumplimiento de requisitos necesarios para un servicio adecuado y sostenible.

### Social

Todo el trabajo institucional no podía tener un efecto positivo y duradero si no contaba con un acompañamiento social enfocado en generar conciencia sobre el uso adecuado del recurso hídrico, la apropiación del proyecto de parte de todos los grupos poblacionales y la definición del agua como factor de unión y no de conflicto comunitario. Para esto, el equipo social orientaba diferentes talleres en cada etapa: inicialmente, uno enfocado a explicar las condiciones del proyecto en todos sus aspectos; le siguieron jornadas lúdicas de cohesión social y comunitaria acompañadas de concienciación sobre el cuidado del agua –que en ocasiones se complementaban con actividades de protección y recuperación de fuentes hídricas; y al final



Trabajo lúdico desarrollado con la comunidad de la vereda Términos en el municipio de Topaipí.

del proceso se realizaba una asamblea de usuarios en la que se exponían los resultados positivos del proyecto y los directivos del acueducto hacían una rendición de cuentas.

Es importante destacar que con estas actividades no solo se logró la participación de 115.000 personas, sino que 33.000 beneficiarias del programa aportaron su mano de obra para la ejecución de actividades de optimización de los acueductos. Al respecto, Katherine Calderón, habitante de la vereda Campoalegre del municipio de Guataqui, comentó en ese momento: "Nos tocó subirlas en bestias, en burro, al hombro, nos tocó excavar, nos tocó limpiar, hacer trocha y nos tocó limpiar los pozos... La experiencia de recibir al agua fue muy bonita y alegre, porque por primera vez teníamos agua después de cinco años en que no la podíamos ver". (Secretaría de Prensa, 2019).

#### Técnico

El proceso de fortalecimiento técnico contó con el apoyo de profesionales del proyecto para cumplir con los parámetros necesarios. Vereda Carbonera Alta, municipio de Guatavita.

El avance en cobertura a partir del apoyo técnico del programa es tal vez uno de los indicadores más significativos del programa. De los \$ 65 millones que Empresas Públicas de Cundinamarca, a través de FONDECUN, otorgaba a cada acueducto, \$ 40 millones eran entregados directamente a la comunidad a través de contratos de asociación para que se invirtieran de acuerdo con un presupuesto presentado por ellas mismas basado en sus principales necesidades. Este mecanismo transparente de inversión directa estaba acompañado de un profesional de ingeniería en cada acueducto, y contaba con pólizas de cumplimiento y calidad para garantizar la inversión de los recursos por parte de la comunidad.

Lograr la instalación de 131.000 metros lineales de tubería, 830 tanques de almacenamiento, 652 micromedidores, el mantenimiento y optimización de 20 plantas de tratamiento de agua potable y, especialmente, que cerca de 13.000 nuevas familias accedieran al recurso son algunos de los logros más destacados de estas intervenciones. (ANDESCO 2019).



El proceso de fortalecimiento técnico contó con el apoyo de profesionales del proyecto para cumplir con los parámetros necesarios. Vereda Carbonera Alta, municipio de Guatavita.

## Apoyo a la economía local

La economía local fue otra de las grandes beneficiadas de 'Agua a la vereda'. Del total de la inversión en el apoyo técnico, cercana a los \$ 13.000 millones, el 60 % fue adquirido a través de proveedores locales y regionales; además, alrededor de 615 personas lograron encontrar un empleo temporal en la ejecución de obras, todos ellos habitantes de la vereda beneficiada. Así mismo, cerca de 70 profesionales encargados de apoyar el proyecto eran cundinamarqueses y fueron contratados por 24 meses en las cuatro convocatorias, lo cual fortaleció las capacidades profesionales y la formación específica en el manejo de servicios públicos, algo que posibilitó el ascenso profesional de varios de ellos, por ejemplo de Lisandro Rodríguez, coordinador general del proyecto, quien es hoy Gerente de la Empresa de Servicios Públicos de Tocancipá –su pueblo natal–, uno de los municipios de mayor desarrollo en el país.

## Ampliación de cobertura e impacto cualitativo

De acuerdo con las cifras reportadas al SISBEN, la cobertura en agua potable en Cundinamarca en tan solo cuatro años creció un 7 %. Al pasar del 43 % al 50 %, cerca de 20.000 personas del campo cundinamarqués que no contaban con servicio de agua, hoy disponen de ella. (Dirección de Aseguramiento

Empresas Públicas de Cundinamarca, 2020). Así, el Departamento ascendió dos puestos en el *ranking* de cobertura establecido por la Superintendencia de Servicios Públicos, coberturas sin duda mejoradas gracias al programa 'Agua a la vereda'. Además de esto, entre los avances cualitativos del programa sobresale que la continuidad del servicio en el sector rural del Departamento mejoró en dos horas diarias.

## Conclusión

El diseño e implementación del programa 'Agua a la vereda' evidencia que la suma de trabajo comunitario con inversión de recursos, voluntad política, talento humano y acompañamiento técnico por parte del Estado es una fórmula efectiva para transformar territorios. Con transparencia y rendición de cuentas a tiempo, este tipo de ejecuciones directas por parte de la comunidad garantizan cohesión social y sentido de pertenencia, factores decisivos para la eficacia en la inversión pública.

Las evidencias cuantitativas y cualitativas del impacto de este programa convierten a 'Agua a la vereda' en una importante alternativa para mejorar la cobertura, continuidad y calidad del agua en el sector rural de Colombia y se consolida como un ejemplo a seguir en países en la región con la misma necesidad de disminuir la brecha entre la ruralidad y los núcleos urbanos. ●

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE: Encuesta Calidad de Vida, 2015. Bogotá, D.C. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2015>.

Departamento de Cundinamarca, Secretaria de Planeación. Anuario Estadístico 2018. Bogotá D.C. Recuperado de [http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeplaneacion/SecretariadeplaneacionDespliegue/asestadisticas\\_contenidos/csecreplanea\\_estadis\\_anuario](http://www.cundinamarca.gov.co/Home/SecretariasEntidades.gc/Secretariadeplaneacion/SecretariadeplaneacionDespliegue/asestadisticas_contenidos/csecreplanea_estadis_anuario).

Departamento de Cundinamarca, Secretaría de Prensa. Agua a la Vereda Guataqui. 2019. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=rFx7qMbBdYU>.

Departamento de Cundinamarca. Secretaria de Planeación. Plan de Desarrollo Cundinamarca "Unidos Podemos Más". 2016. Bogotá, D.C. p. (162).

Empresas Públicas de Cundinamarca. Dirección de Aseguramiento. Base de datos e informe diagnóstico para Plan de Desarrollo. 2020. Bogotá, D. C.

Duran, R (Julio 2019) Agua a la vereda. Revista Semana, Separata Ideas que lideran, CUNDINAMARCA, LO HICIMOS REALIDAD p. (58 – 61).

Díaz, A. Presentación Agua a la Vereda. XXI Congreso Nacional ANDESCO. 2019. Cartagena de Indias. p. (2-25).