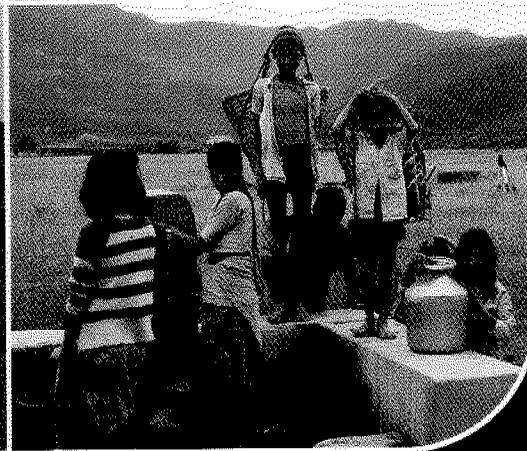
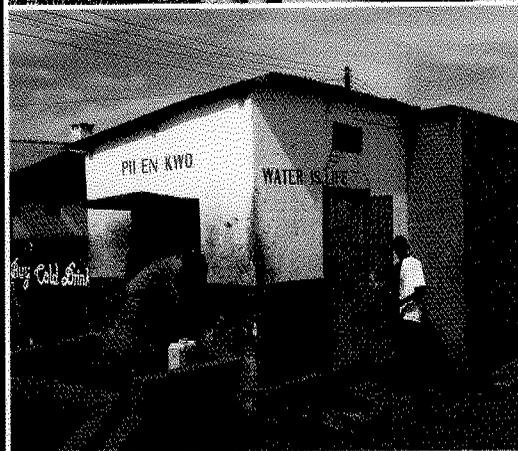


# ¿Cómo apoyar la gestión comunitaria de sistemas de abastecimiento de agua?

*Guías para administradores*



# **¿Cómo apoyar la gestión comunitaria de sistemas de abastecimiento de agua?**

Fonseca, Catarina y Bolt, Eveline (2002). *Cómo apoyar la gestión comunitaria de los sistemas de abastecimiento de agua: Guías para administradores*. Delft, Países Bajos. IRC, Centro Internacional de Agua y Saneamiento (Documentos Técnicos, Serie 37). 150 páginas, incluidas las referencias.

## Resumen

Se considera que la gestión comunitaria del abastecimiento de agua rural es una opción de manejo que vale la pena. No obstante, sabemos que las comunidades no pueden hacerlo por sí solas. La gestión comunitaria no debe ser una excusa para que los gobiernos nacionales, distritales o locales abandonen sus responsabilidades para con la sostenibilidad del abastecimiento de agua rural. Para que la gestión comunitaria sea una opción factible y sostenible, las comunidades necesitan funcionar en un ambiente que les brinde apoyo. Los gobiernos nacionales deben garantizar la existencia de un marco legal favorable que, por ejemplo, proporcione seguridad para las inversiones que hacen las comunidades, y que les permitan desarrollar y poner en práctica las leyes. En niveles más descentralizados de gobiernos regionales o locales, las comunidades deben conocer y tener acceso al apoyo de las estructuras gubernamentales por sí mismas, al igual que por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG) u operadores privados.

Las comunidades pueden necesitar un apoyo cuando los requerimientos técnicos para el mantenimiento del sistema o para su mejora estén más allá de sus capacidades. Pueden necesitar ayuda para construir sus capacidades de gestión; por ejemplo, para cumplir los deberes financieros relacionados con el manejo del sistema, o para manejar los conflictos dentro de la comunidad, o con las comunidades circunvecinas. En todos los niveles, estas funciones de apoyo requieren una actitud de respaldo, pero no de dominio. No obstante, no es suficiente con una buena actitud, sino que tiene que ir de la mano con las habilidades necesarias, y con la comunidad, la cual debe estar bien informada acerca de las oportunidades de apoyo. Los administradores de los organismos de apoyo desempeñan un papel crucial en poner en práctica todo esto, y este libro está diseñado para ayudar a dichos administradores. Con el objeto de colocar la gestión comunitaria en un contexto, este documento examina en primer lugar ciertas tendencias generales y movimientos del sector. Luego verifica la práctica, puesto que ella nos muestra el nivel de la comunidad, y los niveles del organismo de cooperación. Cada capítulo ilustra el objeto de discusión, junto con las experiencias de campo; y termina con algunas guías para ayudar al administrador a transformar la teoría en práctica.

**Palabras claves:** Gestión comunitaria, abastecimiento rural de agua, marco de trabajo institucional, supervisión, planificación.

Publicado con el apoyo financiero del Departamento para la Cooperación para el Desarrollo, del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos.

Derechos de autor ©: IRC, Centro Internacional de Agua y Saneamiento, 2002.

El IRC disfruta de los derechos de autor, de conformidad con el Protocolo 2 de la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, se concede permiso para la reproducción de este material, sea total o parcial, para efectos educativos, científicos o relacionados con el desarrollo, excepto para aquellos efectos que impliquen la venta comercial, y siempre y cuando: (a) haya una cita total de la fuente; y (b) se dé notificación escrita al IRC (P.O. Box): 2869, 2601 CW Delft, Países Bajos.

CINARA - Instituto de Investigación y Desarrollo en Agua Potable, Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico

La Universidad del Valle, Univalle, principal centro de educación del suroccidente de Colombia, para potenciar actividades científicas y tecnológicas, y facilitar su trabajo al servicio de la sociedad, y fortalecer los vínculos con el sector productivo, ha promovido la creación de institutos de investigación, entre los cuales se encuentra Cinara. Cinara surgió como inter-regional de Abastecimiento y Remoción de Agua en la década de los años ochenta y ahora opera como instituto que contribuye a mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las inversiones en el sector, con base en actividades metódicas e interdisciplinarias de investigación y transferencia, trabajando en equipo con otras instituciones y promoviendo el potencial de nivel local y comunitario para el mejoramiento de la prestación de los servicios básicos y la conservación del ambiente.

Para información adicional dirigirse al A.A. 25157  
Cali, Colombia, Sur América  
E-mail: cinarauv@univalle.edu.co

ISBN 90-6687-038-9

Diseño e impresión: Feriva S.A., Cali-Colombia

# ¿Cómo apoyar la gestión comunitaria de sistemas de abastecimiento de agua?

*Guías para administradores*

**Catarina Fonseca y Eveline Bolt**

LIBRARY IRC  
PO Box 93190, 2509 AD THE HAGUE  
Tel.: +31 70 30 689 80  
Fax: +31 70 35 899 64

BARCODE: 17796  
LO: 205.1 02 C0

Documentos Técnicos, Serie 37  
Centro Internacional de Agua y Saneamiento, IRC  
Delft, Países Bajos



## Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	9
Reconocimientos	13
Introducción	25
Estructura del libro	18
¿Para quién es este libro?	19
Otros materiales y servicios disponibles sobre gestión comunitaria	20

## Parte I. El contexto 21

1. El reto del agua para todos por medio de la reforma del sector: descentralización, participación del sector privado y la gestión comunitaria	23
1.1 Descentralización	24
1.2 Participación del sector privado y la gestión comunitaria	28
Ejemplo 1	
Guías para la planificación distrital de la gestión comunitaria	36
Ejemplo 2	
Contenido y características de la Ley Nacional de Agua	37
2. Oportunidades para la coordinación y la operación entre los organismos	41
2.1 Comprensión del contexto y de los papeles de los diferentes organismos de apoyo	41
2.1.1 Organismos gubernamentales	42
2.1.2 Organismos multilaterales y bilaterales	42
2.1.3 Organizaciones no Gubernamentales (ONG)	44
2.2 Enfoques multidisciplinarios y asociaciones	47
Ejemplo 3	
Responsabilidades y obligaciones de las ONG	51
Ejemplo 4	
División de responsabilidades de los diferentes actores en Ghana	53
3. Creación de un ambiente organizativo de apoyo	55
3.1 Enfoques del proceso	55

<b>3.2 Del proveedor al facilitador</b>	<b>57</b>
<b>3.3 Recursos humanos y construcción de capacidades</b>	<b>60</b>
Ejemplo 5	
Formato para la discusión sobre el desempeño	65
<b>Parte II. Práctica</b>	<b>67</b>
<b>4. Aspectos claves del nivel comunitario</b>	<b>69</b>
<b>4.1 ¿Qué es una comunidad?</b>	<b>69</b>
<b>4.2 Sostenibilidad del sistema y su gestión</b>	<b>71</b>
<b>4.3 Equidad y género</b>	<b>73</b>
<b>4.4 Liderazgo</b>	<b>77</b>
<b>4.5 Acuerdos sobre la propiedad y la gestión</b>	<b>79</b>
<b>4.6 Recuperación de costos</b>	<b>83</b>
4.6.1 Responsabilidades financieras: ¿quién debe asumir los costos?	84
4.6.2 Maximización de la voluntad y de la capacidad de pago	86
4.6.3 Configuración de una estructura tarifaria adecuada y equitativa	89
4.6.4 Organización del acceso a las fuentes financieras alternativas, para costos inesperados o muy altos	91
<b>4.7 Aspectos técnicos</b>	<b>95</b>
<b>5. Compilación y uso de la información</b>	<b>101</b>
<b>5.1 Información básica</b>	<b>101</b>
<b>5.2 Supervisión</b>	<b>102</b>
5.2.1 ¿Quién supervisa qué?	103
5.2.2 Selección de los indicadores de supervisión	104
<b>5.3 Evaluación</b>	<b>111</b>
<b>5.4 Manejo de la información</b>	<b>112</b>
<b>5.5 Metodología para reunir, analizar y almacenar la información</b>	<b>113</b>
5.5.1 Valoración Rural Participativa (PRA)	114
5.5.2 Metodología para la Valoración Participativa (MPA)	115
5.5.3 Análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT)	116
5.5.4 Sistemas de Información Geográfica (GIS)	118
5.5.5 Red Bayesiana (BN)	120
5.5.6 Planificación del Proyecto con base en el Objetivo (OOPP)	123

<b>6. Planificación y apoyo financiero a las comunidades</b>	<b>127</b>
<b>6.1 Información que nutre la planificación</b>	<b>127</b>
<b>6.2 ¿Quién hace qué, cuándo, cómo y con qué recursos?</b>	<b>129</b>
<b>6.3 Planificación para la comunicación y la divulgación</b>	<b>131</b>
<b>6.4 Implicaciones financieras del apoyo a las comunidades</b>	<b>133</b>
<b>El camino que tenemos ante nosotros</b>	<b>137</b>
<b>Direcciones de los socios del proyecto</b>	<b>138</b>
<b>Referencias para futuras lecturas</b>	<b>141</b>
<b>Lista de abreviaturas y siglas</b>	<b>147</b>



## Resumen ejecutivo

Muchos proyectos y programas se ponen en práctica con la intención de preparar a las comunidades para el manejo de su propio abastecimiento de agua. Las comunidades participan en la planificación y en la implementación del sistema de abastecimiento de agua, y se les capacita en el funcionamiento y mantenimiento con el fin de que aumenten la sostenibilidad a largo plazo de su sistema. El problema con frecuencia se focaliza principal o únicamente en la preparación de la comunidad, dejando de lado las tareas de apoyo a largo plazo por parte del gobierno y de los organismos no gubernamentales. Esta publicación se centra en el papel de los administradores de los organismos de apoyo, y en cómo pueden estos organismos brindar respaldo a las comunidades en su esfuerzo por manejar, y por consiguiente, sostener sus sistemas de abastecimiento de agua.

Este libro empieza con una introducción que explica de qué se trata su contenido, su estructura, y a quiénes está dirigido. La primera parte fija entonces el contexto mediante la discusión sobre las tendencias y los movimientos existentes en el sector de abastecimiento de agua y saneamiento que afectan el pensamiento acerca del funcionamiento de la gestión comunitaria. La segunda parte examina las realidades existentes en el campo, lo mismo que en la oficina del administrador, para ver lo que éste puede hacer para brindar una mejor oportunidad a la gestión comunitaria.

La descentralización y la participación del sector privado son dos tendencias importantes que tienen una gran repercusión en la gestión comunitaria y en el papel de los organismos de apoyo; la descentralización se refiere a la delegación de la configuración de las reglas y del manejo, a las esferas inferiores, lo cual conduce a un mayor poder de decisión, y a una mayor flexibilidad en los gobiernos del nivel inferior y más locales. Esto, a su vez, también debe permitir que los niveles más locales de gobierno respondan más a las necesidades de las comunidades que desean manejar su sistema de abastecimiento de agua. La participación del sector privado cubre varios grados de participación en el manejo de un sistema de abastecimiento de agua; las comunidades no necesitan dominar todas las destrezas necesarias para manejar un sistema por sí mismas, pero sí pueden solicitar a un operador privado que efectúe ciertas tareas que están fuera de su alcance. Los organismos de control deben ayudar a las comunidades a entenderse con el sector privado, y a garantizar que tengan acceso a una mediación cuando surjan conflictos sobre la calidad, el precio o la puntualidad de los servicios.

Las opciones de gestión fluctúan desde la gestión comunitaria, con la participación del sector privado o sin ella, hasta la privatización total de los servicios. La medida en que dicho sector privado se involucre dependerá de factores tales como la capacidad de manejo del gobierno local y de las comunidades, de la voluntad y de la capacidad de pago por los servicios, y de la presencia de suficientes opciones económicas para los empresarios.

En principio, las comunidades pueden tener acceso al apoyo de diferentes organismos tanto gubernamentales, como no gubernamentales o privados. La coordinación y la cooperación entre los organismos de apoyo son necesarias para evitar la duplicación de esfuerzos y los enfoques contradictorios para con las comunidades, y para lograr programas coherentes y

complementarios, de tal forma que el apoyo esté disponible para todos. Los administradores de los organismos tienen un papel principal que desempeñar para que ello sea una realidad. En lugar de esperar que "otro" inicie un proceso de coordinación y cooperación, deben ser proactivos para ofrecer claridad sobre los papeles y las responsabilidades de los distintos organismos. La necesidad de un enfoque multidisciplinario puede abordarse mediante la coordinación y la cooperación con la propia organización de uno, pero también por medio del contacto con otros organismos de apoyo.

Además de examinar el ambiente institucional, existe también la necesidad de revisar la organización en sí misma, y cómo pueden fortalecerse las operaciones para que estén dotadas para desempeñar su propio papel. El suministro de apoyo a largo plazo para las comunidades significa que la organización tiene que ir más allá del solo hecho de poner en práctica proyectos a corto plazo y limitados en el tiempo. El manejo de los sistemas de agua es un proceso constante y de largo plazo, y el reto de los organismos consiste en ser conscientes de ello, y estar preparados regularmente para adaptar su apoyo a los procesos que tienen lugar en las comunidades. Dichos procesos son difíciles de predecir y requieren flexibilidad y capacidad de adaptar los procedimientos y los métodos de trabajo.

El gobierno y otros organismos de apoyo tienen que pasar del papel de proveedores al de facilitadores. Hemos escuchado esta frase muchas veces durante la última década, y de nuevo se repite en este libro. Particularmente los gobiernos no deben tener la tarea de proveer físicamente los sistemas de abastecimiento de agua. Hay muchos otros organismos que pueden ayudar a las comunidades que desean tener un sistema en el lugar. Las instituciones gubernamentales tienen que desempeñar un papel de facilitadores para allegar las condiciones que ayuden a las comunidades a obtener buenos servicios, tanto cuando se está estableciendo el sistema, como cuando se necesita gestión. Las condiciones necesarias para ello incluyen la presencia de suficiente capacidad de manejo en el nivel comunitario, la disponibilidad de apoyo técnico, un marco legal para poner en práctica las decisiones tomadas en el sector comunitario, y un servicio de mediación en casos de conflicto.

Uno de los retos de los organismos de apoyo consiste en construir las capacidades de su propio personal, para que éste desempeñe el papel de facilitador. La calidad de los recursos humanos de los organismos de apoyo es el factor más importante que determina el éxito o el fracaso en el trabajo con comunidades en el campo del desarrollo de sus propias capacidades de gestión. Esto requiere que haya un buen plan que indique cómo se va a garantizar que el personal se encuentre en la cima de las capacidades que se necesitan y lo que haremos para conservar unas condiciones óptimas de trabajo.

Con frecuencia tendemos a pensar en las comunidades como entidades homogéneas, lo cual podría facilitar la gestión comunitaria. No obstante, la realidad es mucho más compleja. Pueden existir enormes diferencias entre los pueblos debido a un sinnúmero de factores, muchos de ellos enraizados en las estructuras socioeconómicas de una comunidad. La cultura, la religión, el género o los intereses económicos pueden dividir a las comunidades y entorpecer los esfuerzos de un manejo exitoso de sus sistemas de abastecimiento de agua. Es necesario, entonces, asegurarse de que el personal brinde respaldo para hacer manejables estos factores. Servir de apoyo no significa simplemente abrir una caja de herramientas participativas. Su

personal necesita, primero que todo, comprender las relaciones sociales y económicas de la comunidad, su liderazgo y sus contextos culturales o religiosos. Debe estar consciente de los intereses de los diferentes sectores, y ser capaz de utilizar métodos y herramientas de manera flexible. También necesitan habilidades para la mediación y la negociación con el fin de ayudar a las comunidades a explorar las oportunidades de una gestión comunitaria, y para que encuentren la mejor manera de conseguirlo. El personal requiere una comprensión de diferentes opciones de manejo, que fluctúan desde el manejo y el mantenimiento por parte de los miembros de la comunidad, hasta la contratación externa de ciertas tareas, con una empresa privada.

El tema de la recuperación del costo merece atención especial. Únicamente una combinación de capacidad y voluntad de pago puede conducir a un nivel acordado de recuperación de costos, lo cual no siempre es fácil de llevar a cabo. La capacidad y la voluntad de pago están influenciadas por el medio transparente del manejo del dinero por parte de un comité de agua, por la presencia de una estructura equitativa y por unas tarifas justas, así como por la presencia de fuentes alternativas de agua más barata, la satisfacción de los niveles existentes de servicio, los ingresos de las personas, y una gran gama de diversos factores.

Las comunidades necesitan información por parte de los comités, para decidir las tarifas de pago. Los comités precisan información de los organismos de apoyo sobre las opciones para mejorar el sistema, y sobre las consecuencias financieras y gerenciales. Los organismos de apoyo necesitan información para valorar el grado de respaldo requerido, y para planificar lo que aportará el personal. El reto consiste en organizar la información reunida, y compartirla efectiva y eficientemente. Con frecuencia recogemos demasiada información y es probable que por ello se utilicen indicadores erróneos y fuentes equivocadas, lo cual nos deja una información inútil y, algunas veces, con decisiones que se basan en información equivocada.

La información puede recogerse para la parte básica, para la supervisión o para efectos de evaluación. En todos los casos ella sirve para dar una dirección al futuro, para tener mejores actividades, y siempre requiere manejo: análisis, almacenamiento y capacidad de acceso para aquellos que la necesitan. El personal debe ser entrenado en la metodología para recogerla, almacenarla y analizarla.

Para poner en práctica las buenas intenciones, el trabajo de los organismos de apoyo deberá ser planificado y financiado. La información alimentará el proceso de planificación y deberán tomarse las decisiones acerca de quién hace qué, cuándo y cómo. Enfatizamos en la planificación interactiva (con las comunidades y con otros factores), interactiva (que se desarrolla a través del tiempo) y orientada hacia los resultados. También consideramos los requerimientos y la asignación de recursos. Deberán comunicarse al público las decisiones y la comunicación (sic.) acerca de si los recursos provendrán de los impuestos generales, de los pagos directos por servicios, o de una combinación de ambos.



## Reconocimientos

Este libro ha sido escrito con base en la experiencia obtenida por medio de la investigación de acción participativa, sobre el papel de las comunidades rurales en el manejo de sus abastecimientos de agua y mediante un proceso de divulgación de los hallazgos de la investigación. Deseamos hacer un reconocimiento a los pensamientos y a las ideas que aquí se presentan por parte de nuestros socios en estos esfuerzos: Pauline Ikumi e Isaad Oenga, de Netwas (Kenia); Raju Khadka, Laxmi Paudyal y Madhav Battharai, de Newah (Nepal); Andrew Tayong, de WSMC (Camerún); Fabián Gónon y Jaime Pacajoj, de SER (Guatemala); Johnny Rojas y Mariela García, de Cinara (Colombia), y Tameez Ahmad y Karim Alibhoy, de Wasep (Pakistán). La investigación y las actividades de divulgación claramente nos demostraron que la construcción de capacidad en el sector comunitario es esencial, y puede mejorar en muchos casos. No obstante, también hemos aprendido que incluso cuando las comunidades han recibido considerable capacitación para arreglárselas por sí mismas para manejar sus sistemas, no lo pueden hacer sin el apoyo permanente de los profesionales distritales, y sin los marcos regulatorios establecidos por las instituciones nacionales. Lo que aprendimos está respaldado por la experiencia de campo de los colegas del IRC, y ellos también merecen que se les mencione aquí como contribuyentes. Los ejemplos no referenciados que aparecen en recuadros a lo largo de todo el libro provienen de ellos. Por último, pero no menos importante, debemos mucho a los pueblos de Gajedi, Rangpur, Yampaphant, Lele (todos en Nepal); Hoto, Ghaziabad, Pakora, Hasis (en Pakistán); Belén Aguacatán, Barrel Chiquito (en Guatemala); Nyakerato, Yanthooko, Kiveetyo, Sigomere (en Kenia); Nkouondja, Nyen, Mbemi, Batcham, Bokito Rural (en Camerún) y Campo Alegre, La Sirena, Ceylán (en Colombia), que participaron en la investigación.

Quisiéramos agradecer a Christine van Wijk, Peter Bury, Ton Schouten, Chris McGahey, Ivone Amaral, Jan Teun Visscher, Patrick Moriarty y Sascha de Graaf por revisar el libro y proporcionarnos útiles sugerencias. También damos un voto de agradecimiento a Peter McIntyre por la cuidadosa edición del texto, llevada a cabo con gran sentido del humor. El diseño y la publicación fueron realizados por Fabrique. Todas las fotografías son de Jan Stegeman.

Este libro no habría podido escribirse sin el apoyo financiero del Departamento para la Cooperación Internacional para el Desarrollo, del Ministerio de Relaciones Exteriores.



## Introducción

### De qué trata este libro

La gestión comunitaria es un fenómeno ampliamente discutido y considerado por muchos como una opción viable de manejo para las áreas rurales. Una característica clave de dicha gestión es que los usuarios de las comunidades tienen la responsabilidad principal sobre el manejo de sus sistemas de abastecimiento de agua. Empero, el manejo local de la mayor parte de los sistemas de abastecimiento de agua siempre requerirá cierto apoyo externo, y las instituciones tendrán la responsabilidad de proporcionarlo. No se pueden dejar solas las comunidades. Aunque la gestión comunitaria es una realidad en muchos países (IRC 2002), la gestión comunitaria efectiva, es decir, la que ciertamente conduce a tener sistemas sostenibles, sigue siendo todavía una excepción. El apoyo a las comunidades puede tomar muchas formas, y este libro trata del papel que desempeñan los administradores de las organizaciones de apoyo en la identificación de los requerimientos de apoyo, y en la garantía de que éste sea organizado. Este libro proporciona experiencias, alimento para el pensamiento, y claves sobre cómo este nivel intermedio puede respaldar a las comunidades que desean manejar su sistema con el fin de mantenerlo trabajando. El nivel intermedio incluye los organismos gubernamentales descentralizados, las asociaciones de proveedores de agua, los comités de agua, y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La idea de que este libro se convirtiera en realidad proviene de una investigación de acción participativa que duró cuatro años, y que fue diseñada para saber más acerca del papel de las comunidades en el manejo de sus sistemas de abastecimiento de agua. Participaron en el estudio un total de 22 comunidades de 6 países. Estas comunidades han sido dejadas a su propia suerte después de que se construyeron y se entregaron las instalaciones para el abastecimiento de agua. Se llevaron a cabo acuerdos para el funcionamiento y el mantenimiento, y se proporcionó cierta capacitación básica al respecto. No obstante, la gestión es más que el funcionamiento y el mantenimiento, y bien pronto las comunidades empezaron a enfrentar una serie de dificultades y limitaciones que se hicieron manifiestas por medio de la investigación de acción, de tal forma que ahora somos capaces de proporcionar algunas respuestas a preguntas tales como: ¿qué tipo de apoyo "posconstrucción" requieren las comunidades?, ¿cómo puede brindarse este apoyo?, ¿cuáles son las condiciones organizativas que necesitamos tener para proporcionar apoyo?, ¿qué herramientas podemos utilizar?, ¿quiénes deben participar?, ¿qué puede ocurrir en el proceso?, ¿qué exige este proceso, de los organismos de apoyo y de las comunidades? Hemos encontrado que una gran parte de nuestro pensamiento se halla confirmado en documentos producidos por otros.

Este libro discute un sinnúmero de aspectos claves que los organismos de apoyo deben tener en cuenta cuando trabajan con comunidades en pro de un acceso sostenido para tener un mejor abastecimiento de agua. Si bien es cierto que creemos que los enfoques aplicados durante la construcción del sistema o durante las fases de implementación son importantes, el énfasis de este documento está puesto mucho más en la relación estructural a largo plazo entre los organismos de apoyo y los usuarios del agua, después de la construcción real. Se focaliza en las áreas rurales, porque la investigación aplicada que se construye con este libro fue llevada a cabo en las comunidades rurales.

### **La gestión comunitaria y sus retos**

La gestión comunitaria es la opción de manejo por medio de la cual las comunidades, más que las instituciones gubernamentales o el sector privado, tienen control sobre el manejo de su abastecimiento de agua. La responsabilidad real por el manejo radica idealmente en un grupo representativo de personas de la comunidad a las que se hace frecuente referencia como al "comité de agua", escogido para llevar a cabo esta tarea. Aunque este grupo puede optar por la participación de vigilantes locales o de pequeños empresarios, el comité sigue siendo responsable de garantizar un servicio sostenible, y lo es ante la comunidad en general. El apoyo a la gestión comunitaria significa tener en cuenta que las comunidades están conformadas por hombres, mujeres y niños de diferentes antecedentes socioeconómicos y culturales, y con intereses e ideas que algunas veces entran en conflicto.

La gestión comunitaria solamente puede funcionar si los comités de agua reciben apoyo cuando ello es necesario. No obstante, por lo general la historia es la siguiente: los organismos de apoyo externos, tales como los donantes bilaterales, las organizaciones multilaterales y los bancos de desarrollo, brindan asistencia a los gobiernos en lo concerniente a la provisión de sistemas de abastecimiento de agua para las comunidades. Se solicita a los miembros de la comunidad que participen en la construcción, y se les da capacitación para mantener el sistema. Una vez que se termina la construcción, el organismo de apoyo y el personal del gobierno "entregan" el sistema a la comunidad, y se van diciéndoles que a partir de este momento deben manejar el sistema. Con frecuencia se elabora muy poca reflexión acerca de las condiciones para la gestión comunitaria sostenida.

Todos sabemos que los resultados son que muchos sistemas dejan de funcionar, y las comunidades vuelven a hacer esfuerzos para lograr un abastecimiento suficiente de agua de buena calidad.

El "enfoque gradual orientado hacia la comunidad" de Helvetas, Nepal, refleja en gran medida lo más avanzado en materia de gestión comunitaria actualmente. Este enfoque consta de 25 pasos para lograr lo que Helvetas llama "abastecimiento de agua potable autoconfiable", al cabo de dos años, el cual se basa en la propiedad comunitaria, las herramientas participativas, la integración de los aspectos técnicos y sociales, al igual que en la conciencia de género y de equidad. Hay una visita de seguimiento seis meses después de terminar el trabajo de construcción (paso 23), momento en el que un equipo multidisciplinario visita el proyecto y sugiere mejoras. Existe un "seguimiento final" (paso 25) dos años después de iniciar la operación y la fase de mantenimiento. Las sociedades con autoridades locales y con organismos gubernamentales del ramo son, en teoría, una característica clave de la implementación del programa total. No obstante, en la práctica, no se pudo lograr una comprensión común con las autoridades gubernamentales en cuanto al programa, y, por consiguiente, se decidió no optar por las sociedades con autoridades distritales (Leermakers 2000).

Son bien conocidas las razones para no involucrar a los organismos gubernamentales: procedimientos burocráticos prolongados con mucha cinta roja, capacidad insuficiente, falta de motivación, etc., pero tenemos que abordarlos, más que hacer caso omiso de ellos si deseamos que nuestros esfuerzos y recursos, que se han aplicado a la promoción de la gestión

comunitaria, verdaderamente tengan una repercusión. Las comunidades no pueden ser dejadas a su suerte una vez que el sistema de abastecimiento de agua entre en funcionamiento. Las instituciones de manejo de las comunidades, y las reglas y regulaciones para este manejo son, con frecuencia, demasiado frágiles para confiarse completamente en sus propios medios, después de la construcción y de la capacitación. Pueden surgir conflictos en las comunidades; las instituciones comunitarias pueden no ser capaces de manejar la presión sobre el sistema, debido al crecimiento de la población o a las conexiones ilegales al sistema de agua, por lo cual las personas capacitadas podrían abandonar la comunidad. Hay todo tipo de factores adicionales que podrían poner en peligro el sistema de manejo. En estos momentos las comunidades requieren apoyo e iniciativas permanentes de los organismos (gubernamentales) o del sector privado, tales como asociaciones de comités de agua o proveedores de agua.

### **Ampliación en tiempo y espacio**

El mantenimiento del proceso de promoción de la gestión comunitaria involucra acciones en diversos niveles, y puede ser un ejercicio intensivo y prolongado. No es fácil, cuando se divulgan o se adoptan prácticas de gestión comunitaria, garantizar que el papel del apoyo externo sea suficientemente reconocido. Hasta la fecha, casi toda la experiencia con la gestión comunitaria proviene de estudios de casos o de pequeños proyectos "piloto", los cuales, con frecuencia, tienen el tiempo y los recursos para poner en práctica un enfoque lento y flexible. No obstante, debido al limitado horizonte de tiempo de los proyectos piloto, existe poca experiencia (documentada) en cuanto a cómo dar apoyo a las comunidades una vez que los proyectos han "terminado" y cuando las comunidades se dejan a su suerte. El apoyo a la gestión comunitaria, por consiguiente, requiere una **ampliación en el tiempo** para abordar la necesidad de respaldar el manejo del abastecimiento de agua como un servicio sostenible a largo plazo. Además, los proyectos piloto no tienen una repercusión en gran escala, y un gran número de comunidades rurales quedan sin atención. Por consiguiente, también existe una necesidad de **ampliación en el espacio**. Esto quiere decir que deben institucionalizarse los mecanismos de apoyo para la gestión comunitaria, tal como se han aclarado o desarrollado por medio de los proyectos piloto, de tal manera que estos mecanismos sean factibles en el plano regional o nacional. La pregunta es, entonces: ¿cómo hacer realidad la gestión comunitaria, no sólo para unas pocas comunidades, sino para muchas?

### **Condiciones para la gestión comunitaria**

Toda una década de experimentación con el concepto de gestión comunitaria nos ha demostrado que si ella funciona, tiene que ponerse en práctica un sinnúmero de condiciones (IRC 2001b; IRC 2002):

- La propiedad de la fuente y el sistema de agua, así como la delegación de las responsabilidades, deben quedar claramente formulados y respaldados por acuerdos de carácter legal.
- Las comunidades necesitan información suficiente para tomar decisiones adecuadas, por ejemplo, sobre los niveles de servicio, sobre cómo determinar las tarifas, cómo efectuar los pagos, dónde se depositará el dinero, qué horarios de mantenimiento se van a fijar, o cuándo se debe tomar una alternativa para reparar o reemplazar algo.
- Las comunidades deben saber cómo se pueden delegar ciertas tareas administrativas, por ejemplo, a un comité de agua o a un operador privado, cómo supervisarlos y cómo establecer las reglas que garanticen su transparencia.

- Las comunidades necesitan un acceso fácil al apoyo técnico y gerencial, y a los repuestos para el mantenimiento y la reparación.
- Las comunidades deben saber cómo manejar los diferentes conflictos entre ellas mismas; por ejemplo: ¿cuándo algunas personas están más capacitadas para pagar una determinada tarifa en comparación con otras?; ¿cuándo la protección de una fuente de agua requiere que alguien ceda una parte de su propiedad?, o ¿cuándo una comunidad circundante desea utilizar la misma fuente?

Se precisa un trabajo activo para que estas condiciones se hagan realidad. Los gobiernos nacionales, el nivel intermedio y el personal que trabaja con las comunidades, lo mismo que las comunidades en sí mismas, tienen todas un determinado papel que representar.

### **Estructura del libro**

Este documento pretende ser una guía de referencia sobre aspectos administrativos y específicos. No obstante, creemos que todas y cada una de las comunidades necesitan un apoyo hecho a la medida, que tenga en cuenta su realidad local socioeconómica, política, cultural, física y ambiental. Esta obra proporciona ideas, algunos principios guías, pautas y ejemplos que pueden servir como base para desarrollar un apoyo específico para un determinado contexto. No es un anteproyecto.

### **Aspectos contextuales y práctica**

Este libro se divide en dos partes: la primera examina los aspectos *contextuales* enraizados en los últimos desarrollos del sector de agua y proporciona un marco de trabajo y unos antecedentes relativos a la gestión comunitaria del apoyo. La segunda se centra en aspectos más *prácticos*, relacionados con la promoción y el apoyo a la gestión comunitaria.

Cada capítulo y subcapítulo empiezan con una breve introducción explicativa del tema y de los principales retos que afrontan los administradores de las instituciones de apoyo que están permanentemente disponibles para las comunidades. La mayor parte de los subcapítulos proporcionan algunos consejos y listas de verificación para los administradores, que indican lo que pueden hacer para abordar este tema, lo mismo que unas cortas historias ilustrativas cuyo cometido es constituir alimento para el pensamiento, que describe experiencias de campo de las diferentes regiones del mundo. La mayor parte del "alimento para el pensamiento" ha sido reunido por medio de comunicación personal y, por consiguiente, no se proporcionan las referencias. En unas pocas instancias se han agregado ejemplos más elaborados. Usted podrá utilizar la tabla de contenido para detectar las experiencias de campo que podrían ser de interés específico para su caso.

### **Unas pocas palabras de precaución**

Algunos de los problemas descritos en el texto pueden requerir cambios nacionales de las políticas o cambios sociales (por ejemplo, en cuanto a la conciencia y la política de género). En este punto tenemos que ser realistas y reconocer que hay limitaciones para lo que pueden hacer las instituciones y sus administradores. Más aún: el apoyo estructural para los sistemas manejados por la comunidad necesita el liderazgo gubernamental. Es solamente el gobierno quien puede redactar y poner en práctica las políticas y la legislación necesarias para permitir

que se desarrolle un ambiente institucional favorable. Otra palabra de precaución: si bien es cierto que no subestimamos la importancia del saneamiento, solamente lo abordamos en la medida en que tiene que ver con el manejo de los abastecimientos de agua. El manejo de un saneamiento sostenible merece una publicación aparte.

### ¿Para quién es este libro?

Para las personas que trabajan en las instituciones de apoyo, que tienen responsabilidades administrativas y de toma de decisiones relacionadas con la provisión de servicios sostenibles de abastecimiento de agua en el medio rural. En muchos países en vía de desarrollo este apoyo se proporciona por medio de proyectos que tienen un límite de tiempo, con frecuencia respaldados por financiamiento externo y asesores, y que se concentra en las fases de planificación y construcción y en la construcción de capacidad para el funcionamiento y el mantenimiento. Este libro es para aquellos que son responsables de facilitar la gestión comunitaria de abastecimiento de agua, que requiere un apoyo estructural a largo plazo por medio de la capacitación en aspectos que van más allá del funcionamiento y el mantenimiento, y por medio del acceso continuo a la asesoría técnica, financiera e institucional. Las entidades que pueden proporcionar este apoyo son de diversa naturaleza: oficinas distritales o departamentos gubernamentales, organizaciones no gubernamentales u organismos del sector privado. Incluso cuando existen, estas instituciones no proveen el apoyo que requieren las comunidades. Con frecuencia no tienen las capacidades adecuadas ni los recursos, y presentan bajos niveles de motivación del personal. Este libro pretende ayudar a los administradores a mejorar el desempeño del apoyo de sus organizaciones, aunque comprendemos que los gobiernos no siempre dan apoyo y economizan en recursos destinados a los servicios públicos.

Los usuarios principales de este libro son, por consiguiente, los administradores de las organizaciones de apoyo que están disponibles para las comunidades. No obstante, el personal que trabaja en los proyectos y programas con limitación de tiempo y que están involucrados en la participación y en la implementación de sistemas de abastecimiento de agua pueden obtener de este libro una comprensión clara de la necesidad de involucrar a las instituciones permanentes, incluido el sector privado, y preparar el terreno para un apoyo a largo plazo. Los que participan en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones permanentes pueden obtener indicaciones claras relativas a las prioridades concernientes a dónde deben ubicarse las prioridades. Por tanto, este libro aborda la gama total de administradores y de tomadores de decisiones de las instituciones de abastecimiento de agua y de apoyo, que de una manera u otra están involucrados en el apoyo a las comunidades:

- Los administradores y jefes de departamento de las oficinas distritales que participan en el abastecimiento de agua.
- El personal del gobierno local.
- Los administradores y coordinadores de las organizaciones no gubernamentales.
- Los administradores y los líderes de equipo de los programas y proyectos con límite de tiempo, que trabajan en el sector de abastecimiento de agua.
- Los proveedores de servicios del sector privado.
- Los capacitadores y asesores que trabajan en la construcción de capacidades en los niveles intermedios.

Los papeles y responsabilidades específicos de estas instituciones determinarán cómo se utilizará este libro; por ejemplo como guía de referencia, o como manual de capacitación.

#### Otros materiales y servicios disponibles sobre gestión comunitaria

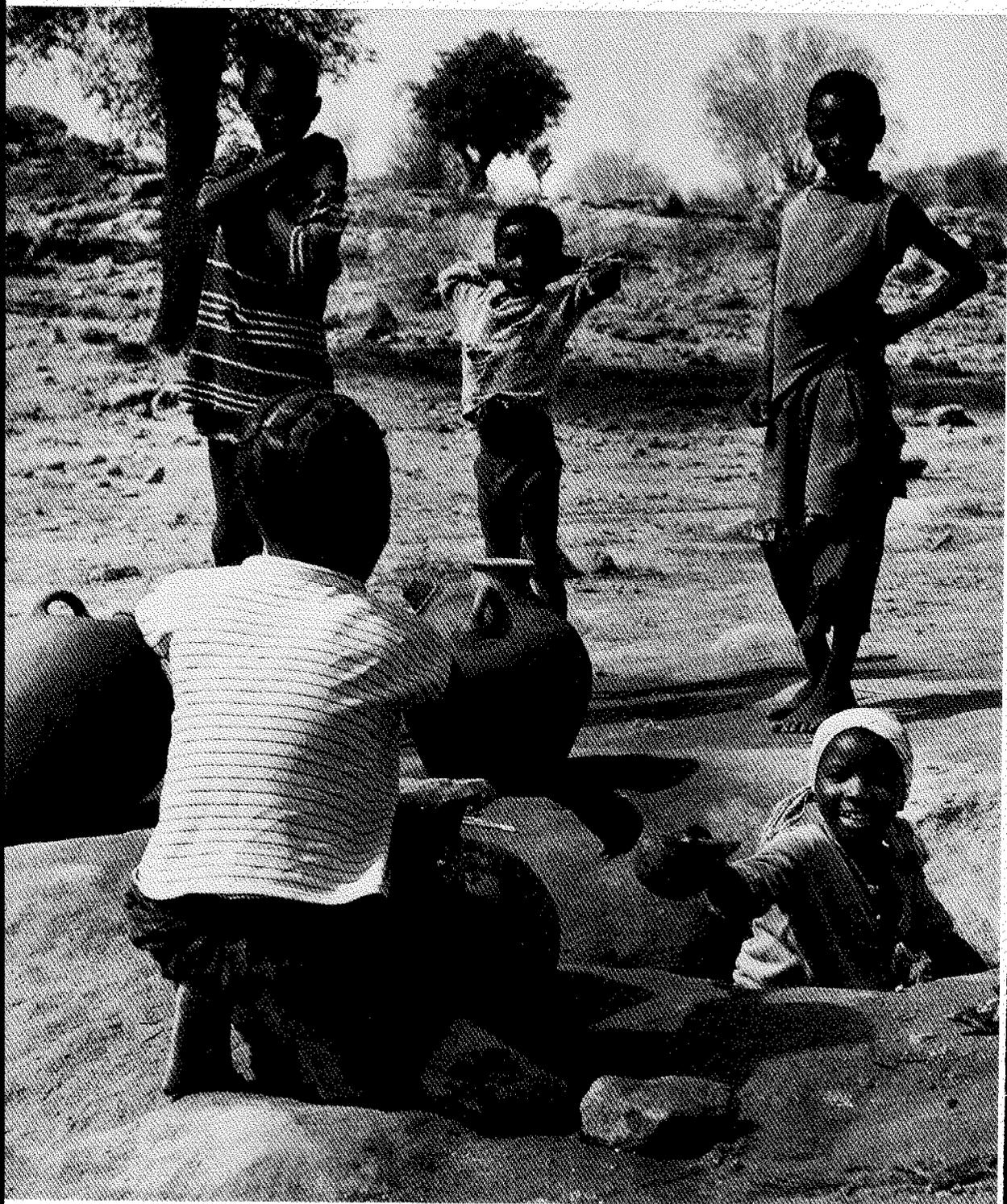
Este libro es parte del material sobre gestión comunitaria que están divulgando el IRC y sus socios. Usted podrá utilizar este documento en combinación con otros materiales y servicios:

- “*Keep it Working*” (*Que no pare de trabajar*, en su versión en español). Un manual de campo para dar ayuda a la gestión comunitaria del abastecimiento de agua rural.
- Una hoja de apoyo, para los hacedores de políticas y los políticos (próximamente).
- Varios videos sobre gestión comunitaria (seis videos específicos de cada país y uno global).
- Cursos de capacitación para los trabajadores de campo.
- Un libro sobre el concepto de gestión comunitaria y su viabilidad futura (próximamente).
- Un taller para administradores y directores de programa, denominado “Community Water Supply Management: the way forward” (“Gestión comunitaria de abastecimiento de agua: el camino hacia adelante”).
- Una página web sobre gestión comunitaria: visite <http://www.irc.nl>, y déjese guiar hasta la página apropiada.

En el texto se hace frecuente referencia específica al “*Keep it Working*”, que proporciona ciertas ideas muy prácticas y herramientas para el uso por parte de los trabajadores de campo en el sector comunitario. Obviamente hay un estrecho vínculo con lo que los administradores pueden hacer en términos de facilitar el trabajo en el plano comunitario. Ambos libros se derivan de una visión de apoyo para los procesos comunitarios mediante la facilitación y la información. Para mayores informes acerca de estos materiales, visite la página web del IRC, contacte directamente con el IRC o con el socio investigador más próximo. Encontrará direcciones de contacto en la última parte de este libro.

Parte I

# El contexto



# 1 El reto del agua para todos por medio de la reforma del sector: descentralización, participación del sector privado y la gestión comunitaria

Para satisfacer las necesidades de quienes todavía no tienen un servicio confiable de abastecimiento de agua, muchos países están llevando a cabo una reforma del sector: una serie coordinada de cambios estructurales para proporcionar mejores servicios de agua y saneamiento a más personas. Los principales aspectos de la reforma del sector son la descentralización, la participación del sector privado y la gestión comunitaria. Cuando se implementan, involucran cambios fundamentales en la forma de trabajar unidos los diversos factores. Por medio de la reforma del sector, los países tratan de enfrentar la triste realidad de que, a pesar de todos los esfuerzos, el número absoluto de personas sin un mejor servicio de abastecimiento de agua y de saneamiento permanece prácticamente igual desde hace diez años. La mayoría de las personas sin servicios son aquellas que viven en las comunidades rurales o periurbanas (OMS/Unicef 2000).

También hay una tendencia en muchos países de alentar a las comunidades rurales a que manejen sus propios sistemas de abastecimiento de agua, con el apoyo de los gobiernos locales. Esto cumple con las políticas gubernamentales para la descentralización, de dar más responsabilidades a los gobiernos, y aspirar a una mayor eficiencia, efectividad y sostenibilidad de los servicios públicos. Estas políticas de descentralización se basan en la presunción de que los gobiernos locales pueden responder de mejor manera a las necesidades de la población, y a los requerimientos de apoyo que vienen de las comunidades rurales que están manejando sus propios abastecimientos de agua.

La reforma del sector también asigna un papel importante al sector privado. No hay tantos incentivos para que las grandes compañías privadas expandan sus actividades a las áreas rurales. No obstante, en estas áreas sigue habiendo oportunidades para que los empresarios locales y las pequeñas empresas puedan ayudar a las comunidades en sus esfuerzos por manejar sus sistemas de abastecimiento de agua.

Como resultado de la introducción de la gestión comunitaria, las organizaciones de apoyo, de las cuales el gobierno descentralizado es el principal constituyente, tienen que adaptar sus sistemas de funcionamiento. Por una parte, el papel de apoyo requiere un compromiso a largo plazo para con las comunidades que han sido lo suficientemente afortunadas como para obtener un mejor acceso a los sistemas de abastecimiento de agua, pero que en todo momento buscan el apoyo para que estos continúen trabajando. Por otra parte, las instituciones de apoyo gubernamental deben supervisar el desempeño de las ONG y del sector privado, cuando implementen sus nuevos sistemas, y también deben proporcionar información en sentido ascendente hacia los niveles más centrales del gobierno, para persuadirlos de que adapten sus políticas y sus marcos regulatorios a las realidades de la vida comunitaria.

## 1.1 **Descentralización**

Hay un gran número de países que están implementando actualmente políticas de descentralización que tienen repercusión directa sobre el sector de agua. Estas políticas, como parte de la reforma del sector, emergieron de la necesidad de salvar severas limitaciones de planificación centralizada y de manejo de las instituciones de abastecimiento de agua que condujeron a una situación de servicios insostenible, debido a que no se contaba con los necesarios servicios de apoyo. La descentralización podría describirse como "la dispersión o la distribución de las funciones y de los poderes, específicamente: la delegación del poder de una autoridad central a una regional, y a las autoridades locales" (Merriam-Webster).

Se espera que la adopción de políticas de descentralización en los países en desarrollo contribuya a reducir la sobreconcentración del poder, la autoridad y los recursos en el gobierno central. Ello permitirá un contacto más estrecho entre el gobierno local y las comunidades, y una mejor representación de los diferentes grupos políticos, religiosos, étnicos y tribales, en el proceso de la toma de decisiones. Con un creciente intercambio de información y una mayor equidad en la asignación de los recursos, el objetivo es alcanzar una mayor eficiencia, mayor efectividad y mayor sostenibilidad de los servicios de provisión de agua.

El proceso de descentralización implica también una transferencia de responsabilidades y/o de actividades de los departamentos nacionales a los distritales, al gobierno local, a las comunidades y a otros actores tales como las ONG y el sector privado. Si bien es cierto que muy pocas comunidades del mundo son capaces de sostener sus servicios de agua de manera completamente autónoma, las formas más comunes de gestión comunitaria abarcan algún tipo de apoyo externo por parte de estas organizaciones.

La descentralización del gobierno nacional al local, y a otros organismos de apoyo, tiene fuertes implicaciones en todos los niveles, incluido el comunitario, puesto que hay un cambio en las responsabilidades y tareas que deben llevarse a cabo en las diferentes instancias. En teoría, las implicaciones institucionales de dicho proceso son obvias, pero en la práctica varían de un país a otro (Wegelin-Schuringa 1998). La Tabla 1 muestra las posibles responsabilidades de los distintos niveles institucionales.

Esta es una forma útil de presentar las responsabilidades en los diferentes niveles, una vez que se han centralizado los correspondientes poderes. El reto consiste en buscar qué niveles son los mejor equipados para cuáles responsabilidades, y cómo pueden brindarse apoyo mutuo. En realidad, la división de las responsabilidades se adaptará a la tecnología existente en materia de abastecimiento de agua. Por ejemplo, una pequeña comunidad puede manejar un pozo por su propia cuenta, sin enfrentar mayores problemas, mientras que las comunidades en rápido proceso de expansión, que son dependientes de una represa y de una planta de tratamiento de agua, pueden requerir apoyo externo.

Una consecuencia fundamental de la descentralización es que aumenta las responsabilidades financieras, operativas, técnicas y gerenciales en todo nivel, cosa que los gobiernos locales y las comunidades algunas veces no tienen capacidad de satisfacer. Este proceso, por consiguiente,

**Tabla 1.** División de responsabilidades entre los niveles nacional, regional, distrital y comunitario

Nivel	Responsabilidad
Alto (Nacional/Estatal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de políticas.</li> <li>• Formulación de estrategias, guías y estándares.</li> <li>• Legislación.</li> <li>• Manejo de fondos nacionales y control financiero general.</li> <li>• Contabilidad (para miembros del parlamento y para otros).</li> <li>• Coordinación interdepartamental.</li> <li>• Coordinación de los donantes.</li> </ul>
Intermedio (Regional/ Provincial/ Distrital) <sup>1</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisión y evaluación nacionales.</li> <li>• Planificación y ejecución de programas.</li> <li>• Apoyo con recursos (financieros, humanos).</li> <li>• Construcción de capacidades y capacitación.</li> <li>• Puesta en práctica.</li> <li>• Supervisión de los resultados, posterior a la implementación, y acciones correctivas.</li> <li>• Control financiero y de calidad.</li> </ul>
Bajo (Comunidad)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Respaldo y apoyo para las comunidades.</li> <li>• Coordinación del manejo de los recursos hídricos.</li> <li>• Planificación y puesta en práctica de proyectos comunitarios.</li> <li>• Manejo del servicio y del proceso.</li> <li>• Servicio y proceso de supervisión.</li> <li>• Coordinación con otras comunidades.</li> </ul>

requerirá fuertes medidas para la construcción de capacidad en todas los niveles de las instituciones de apoyo (regional y distrital) y en los niveles locales, y una forma diferente de asignar recursos.

Debido a la complejidad institucional, los procesos de descentralización por sí mismos no necesariamente mejoran los servicios de agua. Cuando hay varios organismos con diferentes obligaciones, pero cuyas responsabilidades y poderes para la toma de decisiones algunas veces se traslapan, y cuando al mismo tiempo hay una falta de claridad o de coordinación de las actividades, puede ser difícil mejorar la situación. La confusión y la ineficiencia debidas al traslape de responsabilidades y a la falta de coordinación que existe en el nivel nacional, no desaparecen automáticamente con la descentralización.

<sup>1</sup> Véase al final del capítulo, para buscar un ejemplo sobre las guías de planificación en el nivel distrital en Zambia, para la gestión comunitaria de conformidad con la política de descentralización.

Como se señaló en la Tabla 1, las iniciativas regulatorias, por medio de las políticas y la legislación nacionales, son necesarias para proporcionar un conjunto claro y consistente de las reglas y responsabilidades de acuerdo con las cuales se pueden proporcionar los servicios de agua en un ambiente descentralizado. El desarrollo de políticas y de una legislación, incluye:

- La definición de estándares de servicio.
- El desarrollo de un marco de trabajo para determinar las tarifas (asumiendo que las reglas y las regulaciones específicas pueden ser, y en realidad son, elaboradas por la comunidad).
- Desarrollo de estándares sobre la calidad del agua.
- Fijación de reglas para contratar servicios.
- Definición de tareas, responsabilidades y mandatos para la toma de decisiones.

El reto para el nivel nacional consiste en producir y poner en práctica políticas y legislaciones<sup>2</sup> efectivas, sin volver a un proceso centralizado de toma de decisiones. Debe haber espacio para que el distrito y el gobierno local tengan algo que decir en la política y en el desarrollo de la regulación. Estos niveles descentralizados tienen una gran experiencia directa relacionada, por ejemplo, con el manejo de los recursos de agua, con los conflictos potenciales, y con los sistemas locales de pago.

Se requiere un buen análisis de las políticas nacionales de agua, y de los marcos institucionales, así como una valoración de los puntos fuertes y de las debilidades de los diferentes niveles. Las consultas a los actores también son necesarias para que todos ellos sean responsables.

La responsabilidad final por la producción de la legislación radica en el gobierno nacional, pero los distintos organismos pueden participar también en el trabajo preparatorio, cada uno desde su propia perspectiva. Esto tiene algunas ventajas porque promueve la discusión y el debate y evita que un grupo domine el proceso. También crea la transparencia necesaria para revelar la existencia de una legislación contradictoria, o una falta de coordinación entre los organismos, lo que puede conducir a un abuso de las reglas. "Tal vez la conclusión más importante en el área de la regulación consista en proceder lentamente y con mano suave. El paso de una ausencia absoluta de regulación a un sistema altamente regulado es improbable que funcione si no hay ninguna otra razón que la determinación de costo" (Fragano *et al.*, 2001: 135).

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Asegúrese de que las actividades sean coordinadas, y que la información sobre las políticas y la legislación sobre descentralización fluya entre las diferentes organizaciones de apoyo y en todos los niveles. Los datos deberán estar disponibles, y usted deberá garantizar que la gente conoce las reglas y la legislación, especialmente donde ello puede afectar sus papeles y responsabilidades. Las organizaciones de apoyo pueden desempeñar una labor importante en la divulgación continua de la información, en la medida necesaria. En cuanto al

>

2. Véase el final de este capítulo, para consultar las notas sobre el contenido y las características de una Ley Nacional de Agua.

apoyo, también se deberá retroalimentar el nivel nacional acerca de la efectividad de las regulaciones aplicadas.

- Usted necesitará aclarar a su organización las implicaciones de la descentralización, en términos de las responsabilidades del personal y sus capacidades. Deberá actuar a este respecto de tal forma que su organización se desempeñe en línea con sus nuevos papeles y responsabilidades.
- Conforme sociedades entre los organismos locales y las comunidades. Las sociedades no deben ser discusiones infinitas entre los organismos de apoyo y las comunidades. Deben basarse en divisiones claras y en una comprensión de los papeles y responsabilidades. Se necesitan marcos de trabajo y plataformas efectivas, preferiblemente las existentes, para negociar e informarse mutuamente (Véase el Capítulo 2.2 para documentarse sobre enfoques multidisciplinarios y sociedades).

## Reflexiones

En **Tanzania** se hizo muy claro que la descentralización sin medidas de acompañamiento puede tener resultados negativos. Antes de la descentralización había un departamento técnico centralizado con ramas regionales que podían hacer cierto trabajo de ayuda a las comunidades en sus sistemas de agua. Era algo muy limitado, pero por lo menos existía. Después de la descentralización todas las tareas del nivel central se vieron reducidas, sobre la presunción de que los departamentos distritales las sustituirían. Pero no había todavía personal capacitado ni recursos distritales para hacer ese trabajo. Como consecuencia, hubo un colapso en los servicios de apoyo técnico a las comunidades.

En la provincia de Masvingo, en **Zimbabwe**, antes de la descentralización, el Fondo para el Desarrollo Distrital (DDF, por sus siglas en inglés) era el responsable del abastecimiento de agua rural. El DDF era una organización centralizada típica que tenía términos muy claros de referencia sobre cómo debía funcionar el servicio, el cual consistía básicamente en la perforación de pozos de sondeo, y en su provisión a las comunidades. Era extremadamente difícil proporcionar a las comunidades apoyo posterior a la construcción porque, así lo hubieran querido, el nivel distrital y el provincial no tenían autonomía alguna para tomar estas decisiones.

Como parte de la descentralización, el Consejo Distrital se hizo responsable del abastecimiento del agua domiciliaria. Al mismo tiempo, un gran donante financió un gran programa de construcción de capacidad en el nivel distrital. El Consejo Distrital tenía ahora la flexibilidad para promover un riego en pequeña escala para una huerta, si se disponía de agua adicional. Este es un buen ejemplo de cómo la descentralización aumentó la flexibilidad de las instituciones en el soporte que se dio a las comunidades, después de la fase de construcción e implementación.

Incluso cuando la descentralización está bien planificada, puede conducir a la creación de estructuras paralelas innecesarias, si no hay flexibilidad suficiente en las políticas y en el sistema. A principios de los años 90, en **Zambia**, la reforma al sector de agua estaba muy bien organizada e incluía un comité intersectorial en el que tenían asiento los diferentes actores para planificar y poner en práctica sus políticas en forma coordinada. Se veían involucrados todos los niveles de decisión y todo el mundo conocía sus responsabilidades, pero había ciertas situaciones interesantes: en el plano distrital, todo el mundo era consciente de que las comunidades estaban utilizando agua no solamente para beber sino también para efectos productivos: huertas de hortalizas, ganado, producción de bebidas alcohólicas, etc., pero los donantes, que también participaron en la fase de la planificación, impusieron la condición de que el dinero podría utilizarse solamente para agua potable y no para otras actividades. A manera de ejemplo, no se permitía destinar fondos para pagar el cemento para la construcción de abrevaderos para el ganado. El departamento distrital de veterinaria se vio en este dilema: ¿observar las nuevas políticas, o atender las necesidades de la comunidad? En última instancia se decidió manejar los abrevaderos como una estructura separada de planificación, con el fin de canalizar dinero de su ministerio para construir los abrevaderos del ganado.

### **1.2 Participación del sector privado y la gestión comunitaria**

En el contexto de la reforma del sector, la participación privada ha sido reconocida como una forma de hacer que los servicios de abastecimiento de agua sean más eficientes y con una mejor relación costo-beneficio. Dicha participación fluctúa desde los pequeños empresarios locales, hasta la privatización total de los servicios públicos, con frecuencia por parte de grandes compañías comerciales. Ello implica que el papel de la comunidad también oscile desde las partes encargadas del trabajo de gerencia, hasta los pequeños empresarios locales, para simplificar el pago por los servicios de agua en una situación de privatización total.

El objetivo de la participación del sector privado y de la gestión comunitaria consiste en aliviar las estructuras gubernamentales de sus muy pesadas cargas, con miras a garantizar servicios sostenibles de abastecimiento de agua. En este caso las comunidades tienen control y toman decisiones relativas a la organización del manejo de sus sistemas de agua. Ello tiene en cuenta que las comunidades son grupos de hombres, mujeres y niños de diferentes antecedentes económicos y culturales, con intereses e ideas comunes, pero también en conflicto. El cuerpo que toma la decisión es, en forma ideal, un grupo representativo de la gente de la comunidad al que se hace referencia como al "comité de agua", escogido para llevar a cabo esta tarea. El objetivo de la gestión comunitaria consiste en mejorar la confiabilidad y la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua, lo mismo que en reducir la inversión a largo plazo en costos operativos tanto para los organismos de apoyo, como para las comunidades.

La gestión comunitaria no significa que donde las comunidades estén a cargo y sean responsables de sus sistemas, tengan que cuidar de todo por sí mismas. Las comunidades pueden involucrar al sector privado mediante la contratación de empresarios locales para las tareas de funcionamiento y mantenimiento, o incluso para manejar la totalidad del servicio de abastecimiento de agua. El punto es que es la comunidad la que toma las decisiones de a quién contratar, durante cuánto tiempo, etc. Por lo general, el manejo de abastecimiento de agua

será hecho por una mezcla de grupos comunitarios, del sector privado o de otros organismos de apoyo. Tal mezcla se desarrolla con el tiempo, en tanto que el gobierno crea las condiciones necesarias para que florezca.

La gestión comunitaria abarca mucho más que la participación comunitaria, pues se centra en el poder de la toma de decisiones que tienen las comunidades sobre los servicios de abastecimiento de agua de los cuales son responsables o cuya responsabilidad comparten: ellas son las que controlan. No obstante, la gestión comunitaria solamente funcionará si la comunidad se ve satisfecha con los niveles de servicio, y si tiene suficiente autonomía, poderes para tomar decisiones, y capacidades. La propiedad de la fuente y del sistema no necesariamente tiene que radicar en la comunidad. Sin embargo, deben quedar claras la propiedad y las implicaciones que ello puede tener para las responsabilidades financieras, operativas y de mantenimiento, por el hecho de (no) ser los propietarios.

El concepto de gestión comunitaria se desarrolló por medio de la comprensión de que en los viejos sistemas centralizados de abastecimiento de agua, éstos no eran sostenibles, y la capacidad del gobierno era, por lo general, muy limitada. Para que los sistemas sean más o menos sostenibles, las comunidades tenían que hacer ciertas cosas por sí mismas. Inicialmente, se creía que la participación comunitaria durante la planificación y la implementación de un sistema garantizaría la sostenibilidad. La participación comunitaria conduciría a un sentido de propiedad y, por consiguiente, a la voluntad de manejar el sistema después de recibirlo. Aunque esta lógica tenga sentido, no llena el bache existente entre la "voluntad para gestionar" y la "capacidad para gestionar". Al igual que en la provisión de capacitación, deben diseñarse políticas y estructuras de apoyo para hacer de la gestión comunitaria una opción con buena relación costo-beneficio, que se ofrezca de manera sostenible a las comunidades no atendidas.

La Tabla 2 proporciona un vistazo general de los diferentes grados posibles de participación comunitaria, desde un nivel bajo de responsabilidad, hasta uno alto de compromiso comunitario, y responsabilidades en la toma de decisiones, que llamaremos "gestión comunitaria" (adaptado de Brikké 2000):

Aunque el habilitamiento y la mayor autoconfianza se dan como razones para alentar la gestión comunitaria, con frecuencia se ve la participación comunitaria en los proyectos de abastecimiento de agua como una forma de recuperar o reducir costos para el gobierno. Para muchos organismos implementadores, la gestión comunitaria es una forma de prolongar la vida del sistema. Por otra parte, dicha gestión no significa que las comunidades deban ocuparse de todo, ni pagar la totalidad de los costos. La idea de sociedad permite un ámbito de responsabilidades compartidas entre el Estado, los organismos de apoyo, el sector privado y la comunidad. Las funciones que deben desempeñar y pagar las organizaciones locales de manejo, pueden, por consiguiente, variar considerablemente, dependiendo de cómo se haya acordado la división de responsabilidades.

No hay respuesta mágica a las preguntas sobre dónde y cuándo la gestión comunitaria es la mejor opción y la más factible. No obstante, puede listarse un sinnúmero de situaciones en las que las alternativas a la gestión comunitaria se ven limitadas y, por tanto, ésta podría ser la

**Tabla 2** Posibles grados de participación comunitaria

	<b>Participación como "costo compartido"</b>	<b>Participación como "arreglo contractual"</b>	<b>Responsabilidad en la "toma de decisiones"</b>
Papel de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contribución en efectivo o en especie a las O&amp;M</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntarios en los comités</li> <li>• Voluntarios como vigilantes</li> <li>• Compromiso de los líderes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunidad totalmente responsable, con posibles subsidios para inversiones de capital, y parte de los costos de funcionamiento</li> </ul>
Participación comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo ciertos miembros de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No todos los miembros de la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los miembros de la comunidad, incluidas las mujeres y los más pobres, por medio de un cuerpo representativo</li> </ul>
Papel de los "agentes externos"	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia</li> <li>• Decisión sobre niveles de contribución</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de ideas y contratos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitación y asesoría</li> </ul>
Objetivos / beneficios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menor costo.</li> <li>• Recuperación de costos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura mínima de manejo local (liderazgo local, comité local, voluntario local de mantenimiento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromiso genuino y apoyo de toda la comunidad, mediante la educación para la participación comunitaria</li> <li>• Desde el principio, participación en la toma de decisiones</li> </ul>
Presunciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las contribuciones indican que se valora el servicio, y que se muestra el compromiso comunitario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitima el proyecto</li> <li>• La capacidad de manejo local está funcionando, o puede organizarse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficios a largo plazo</li> <li>• El mayor uso de la sostenibilidad justifica una alta inversión inicial (personal, tiempo, costos)</li> </ul>
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo hay compromiso de unos, no de todos los participantes. Ej.: las mujeres, los más pobres</li> <li>• Se rechaza el sistema si ocurre un daño mayúsculo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No todos los habitantes pueden participar en la toma de decisiones</li> <li>• No se entienden totalmente los contratos</li> <li>• La selección de los comités y de los vigilantes puede ser muy apresurada</li> <li>• Con el tiempo, puede haber escasa voluntad de pago, porque la gente no se siente involucrada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En todos los niveles se requiere personal altamente capacitado y motivado</li> <li>• A corto plazo es difícil, prolongado y costoso</li> <li>• A largo plazo requiere una estructura de apoyo</li> </ul>

alternativa más apropiada. La gestión comunitaria **puede ser** la forma más pertinente de manejar el abastecimiento de agua, cuando:

- Las comunidades viven en áreas remotas o periféricas, donde el acceso es difícil debido a la distancia o a los obstáculos físicos (montañas, ríos, pantanos, etc.).
- Los servicios del gobierno local y/o de los organismos de apoyo no tienen la capacidad, el interés o los recursos.
- Los mercados para los servicios del sector privado están escasamente desarrollados, o son pequeños.

Las comunidades tienen un escaso poder adquisitivo para pagar los servicios de manejo externo. Los gobiernos y otros organismos sólo se interesarán en apoyar a las comunidades si perciben la gestión comunitaria como algo benéfico. Un beneficio directo que se sentirá en el nivel operativo es que cuando el manejo del abastecimiento de agua sea responsabilidad comunitaria, se reducirá para el organismo la carga de mantenimiento y reparaciones. No obstante, otros costos se elevarán, como por ejemplo los de capacitación o mediación. En **Camerún**, incluso la mera delegación a la comunidad de las tareas de OyM reduce considerablemente los costos correspondientes al organismo. Las comunidades quedan en sitios alejados del organismo, lo que vuelve poco práctico para el personal de esta entidad supervisar efectiva y eficientemente el funcionamiento de estos sistemas. Es alto el costo del personal del organismo que trabaja en OyM, y muy pocas entidades del gobierno (si es que las hay) son capaces de sufragarlo.

Por ejemplo, si un miembro del personal del organismo tiene que ir y reemplazar una tapa faltante, los costos serán:

- Asignación para la subsistencia diaria, a razón de \$15.000 CFA (US\$1 = 763 CFA).
- Transporte de combustible, a 5.000 CFA.
- Costo de la tapa: 6.000 CFA.

Fabricación total de 26.000 CFA (US\$34) para que el organismo cambie la tapa.

Cuando lo hace un miembro de la comunidad, el costo para el organismo, será:

- Transporte de combustible, a 2.000 CFA.
- Costo de la tapa: 6.000 CFA.

Para un total de 8.000 CFA (US\$10,5)

En otras palabras, el costo para el organismo es 3,25 veces mayor que para la comunidad, sin siquiera tener en cuenta los costos de salarios. (Este ejemplo no toma en cuenta los costos para una comunidad que paga un vigilante, o que aporta trabajo voluntario y que, por consiguiente, paga costos de oportunidad. Tampoco tiene en cuenta los costos de salarios correspondientes al personal del organismo).

Otro beneficio de la gestión comunitaria es que, siempre y cuando el apoyo sea accesible, el sistema será más confiable. Ello, a su vez, llevará a una mayor voluntad de pago por los servicios. Aumentará la confianza de la comunidad y la capacidad de solucionar problemas, y ello podrá también beneficiar otras actividades de desarrollo en otros sectores.

En un nivel superior, el gobierno distrital puede entenderse mejor con un número limitado de personal, pues hay menor presión, y los fondos que de otra manera se destinarían para la operación y mantenimiento ahora podrán usarse para ampliar y recuperar los abastecimientos existentes, o para brindar asistencia a las comunidades no atendidas, para que puedan disponer de nuevos abastecimientos.

Hay costos para los organismos públicos, relativos al apoyo a la gestión comunitaria. El trabajo en pro del establecimiento de la capacidad gerencial de la comunidad y la provisión del apoyo necesario es una tarea compleja, y la demanda de los recursos humanos y financieros de los organismos no es siempre predecible. Además, la gestión comunitaria puede percibirse como una amenaza si el personal llega a temer que perderá su poder, su posición y su influencia.

En el sistema de gestión comunitaria, las personas tienden a delegar ciertas tareas u obtener servicios de otros, siempre que ello parezca más conveniente y con una mejor relación costo-beneficio, que hacerlo por sí mismas. La gestión comunitaria implica que las comunidades sean responsables por el manejo de su propio abastecimiento de agua: manejo general, asuntos organizativos, funcionamiento y mantenimiento, abastecimiento de repuestos, recuperación de costos, manejo ambiental, trabajo de expansión y de sustitución, etc. No obstante, las comunidades pueden acordar delegar ciertas tareas para la provisión de servicios a organizaciones de base comunitaria, organizaciones no gubernamentales o pequeños empresarios privados. Por medio de sus comités de agua, las comunidades suelen suscribir contratos que puedan relacionarse con el funcionamiento y el mantenimiento, el recaudo de ingresos, la ampliación o la rehabilitación del sistema. El apoyo del sector privado a las comunidades fluctúa desde un plomero en la localidad, hasta los fabricantes internacionales de bombas, y pueden incluir individuos (mecánicos, plomeros, herreros, contadores, administradores), pequeños negocios (contratistas de construcción, contratistas de plomería, proveedores de bienes técnicos) o incluso grandes contratistas (ingeniería civil, perforación, ingeniería de construcción, fabricantes de bombas).

Es más probable que las comunidades más pequeñas acometan las tareas de manejo por sí mismas. No obstante, cuando son escasas las fuentes locales de agua, o cuando el agua no tiene una calidad lo suficientemente buena, es probable que haya que traerla de otras fuentes. Muchas de éstas se encuentran muy alejadas o en sitios muy profundos, y podrían servir a varias comunidades. El manejo de los sistemas de múltiples poblaciones es más complejo si se le compara con los sistemas de una sola comunidad, debido a su tamaño, su apariencia técnica y su potencial para generar conflictos entre las comunidades. Sin embargo, muchas comunidades han demostrado que pueden manejar en forma efectiva sistemas de múltiples poblaciones, mediante las asociaciones de usuarios del agua, que con frecuencia encuentran atractivo hacer participar al sector privado.

Cualquiera que sea el sistema que escojan las comunidades o sus comités de agua, requerirán un apoyo permanente, tanto financiero como técnico o legal. Las estrategias apropiadas y los marcos de trabajo deberán desarrollarse en el plano nacional, para garantizar que las organizaciones de apoyo del nivel inferior respondan a las necesidades comunitarias. Para ser efectivos, es importante que tales estrategias y marcos de trabajo se desarrollen en estrecha colaboración con las comunidades, y por medio de organizaciones que actúen muy estrechamente con ellas. Se necesitan estrategias flexibles para fortalecer las capacidades de

gestión comunitaria y para permitirles que se desarrollen a un ritmo adecuado (véase el Capítulo 3 para obtener más detalles sobre la creación de un ambiente organizativo de apoyo).

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Mantener una vista panorámica de cuántas comunidades de su área de trabajo requieren más urgentemente su apoyo (por ejemplo, en términos de asistencia técnica, recursos financieros para mejoramiento del sistema, capacitación y mediación). Si estos datos no están todavía disponibles, usted tendrá que enviar trabajadores de campo a que identifiquen el tipo de ayuda más requerido. Estos trabajadores podrán utilizar una lista de verificación, en la cual puedan indicar:
  - Nombre de la población.
  - Tipo del sistema de abastecimiento de agua.
  - Satisfacción de hombres y mujeres con el sistema.
  - Problemas anteriores con el sistema.
  - Problemas actuales con el sistema.
  - Habilidades administrativas y acuerdos existentes.
  - Habilidades administrativas y arreglos faltantes.

Este tipo de información le permitirá valorar los recursos (humanos) y las sesiones de capacitación necesarios para garantizar un adecuado manejo del sistema.

- Promueva la participación de las ONG locales, y la de las pequeñas firmas privadas (formales e informales), para la provisión de los servicios de apoyo. Después de identificar los principales baches y las necesidades de la región, puede tomarse alguna acción, poniendo a las comunidades en contacto con organizaciones o con individuos que muestren que hay un mercado para una cierta capacidad o equipo. Algunos ejemplos serían la provisión de repuestos, la asistencia técnica para reparaciones, la capacitación sobre aspectos administrativos y financieros para el tesorero o el administrador del agua. Pueden darse incentivos para los costos iniciales de instalación, mediante la provisión de espacio para un almacén o para algunas herramientas para reparaciones. Una vez más, asegúrese de que la información fluya, de que las comunidades puedan tomar decisiones informadas, y conocer lo que está sucediendo en ciertas alternativas para los niveles de servicio, o asumir tareas administrativas.
- Sea un facilitador cuando las comunidades o el empresario local quieran hacer inversiones considerables de capital en un proyecto de rehabilitación, por medio de contratistas cuya contratación involucra una amplia gama de actividades gerenciales con las cuales el organismo de apoyo puede colaborar, incluyendo el aprendizaje a partir de la experiencia de otras comunidades, la formulación de términos de referencia, así como de contratos, la identificación y selección de

>

contratistas con base en ofertas, la negociación y la firma de contratos, la planificación y coordinación del trabajo de los contratistas y su supervisión. También puede usted brindar asistencia poniendo a las comunidades en contacto con otras que tengan experiencia en la contratación, mediante la provisión de muestras de contratos, y capacitación en todos los aspectos de los contratistas.

## Reflexiones

“Mi posición básica es que servicios tales como el abastecimiento de agua y saneamiento deben ser proporcionados por gobiernos locales elegidos democráticamente, en situaciones ideales. Es únicamente debido a que dichos sistemas no existen o no funcionan adecuadamente que tenemos que encontrar otros modelos. Por consiguiente, pienso que la energía y los recursos que se han colocado en el establecimiento de procesos alternativos, tales como la gestión comunitaria, pueden enfocarse mejor hacia un intento por “normalizar” la situación por medio del establecimiento de sistemas propios de gobierno. El asunto que surge es cuál es la diferencia entre un gobierno local y democrático que funcione adecuadamente, y una gestión comunitaria. No obstante, éste no es un mundo ideal y quisiera ser el primero en reconocer que un gobierno local y democrático que funcione adecuadamente es raro. En circunstancias en las que no existe el gobierno local que funcione adecuadamente, y en las que los intentos por establecer un gobierno local adecuado muy probablemente se tropiecen con el fracaso ocasionado por razones económicas y políticas, estaría de acuerdo en que la gestión comunitaria sería la siguiente mejor solución” (Len Abrams, comunicación personal).

En un municipio de **Guatemala**, Aguacatán, hay siete comunidades rurales que si bien es cierto comparten la misma tubería, cada una de ellas maneja su propio sistema de abastecimiento de agua, por medio del cual involucran al sector privado. Cada comunidad tiene su comité de agua, y los siete comités de agua están representados en la asociación que maneja el sistema total: Apagua. Las responsabilidades de la asociación consisten en fijar reglas para el sistema de agua, para el funcionamiento y mantenimiento, para la determinación de tarifas, y para la facturación. La asociación funciona con base en la recuperación de costos. Cuando se necesitan recursos financieros para inversiones de mayor tamaño, la asociación obtiene crédito de las instituciones financieras. Cuando se necesita un programa de reforestación, conforman sociedades con otras instituciones de gobierno local. Cuando tienen que mejorar el manejo financiero, contratan a un consultor, etc. En este momento están planificando otros proyectos de desarrollo para las comunidades, y han sido invitados por varios ministerios a presentar su experiencia ante otras instituciones nacionales y administradores del sector de agua. Ellos proporcionan apoyo (principalmente en cuanto a la construcción de capacidades) a las comunidades circunvecinas, y tienen muchos convenios de cooperación con otras instituciones locales, debido a que tomaron la iniciativa de trabajar junto con ellas. Todavía están luchando para que a su organización se le conceda reconocimiento legal.

>

Berege, una población localizada en **Tanzania** oriental, es un ejemplo de sistema de abastecimiento de agua manejado por un actor privado, con el consentimiento de la comunidad y del gobierno local. Massinga, el actor privado, es un miembro reconocido y respetado de la comunidad, y quien propuso este sistema para el manejo del agua. Massinga tiene las necesarias capacidades técnicas y gerenciales, así como buenos contactos con el Departamento de Agua y con otras organizaciones externas. La división de responsabilidades para el manejo del sistema ha sido escrita en un documento. Si bien es cierto que Massinga es responsable por el funcionamiento y el mantenimiento, las reparaciones y la administración financiera, las principales decisiones se toman en consulta con el comité de agua, con el gobierno de la población y con los miembros de la comunidad. El éxito de esta población y la repercusión positiva que ha tenido en la vida de las gentes han alentado a los miembros de la comunidad a conseguir fondos para rehabilitar otros pozos de sondeo y, mediante solicitud, se ha repetido la experiencia en otras comunidades circunvecinas. "Esta exitosa iniciativa del abastecimiento privado de agua no fue impuesta por los organismos externos, pero sí fue planificada, implementada y continúa siendo manejada desde dentro de la comunidad" (Boydell 1999).

### **Ejemplo 1** *Guías para la planificación distrital de la gestión comunitaria*

Un ejemplo de Zambia ilustra las implicaciones que tienen las políticas de descentralización en la gestión comunitaria, y la necesidad, en el plano distrital, de planificar de acuerdo con las nuevas guías la Política Nacional de Agua (de WASHE Manual 4, Carty *et al.*, 1996). Las siguientes tareas tuvieron que planificarse en el plano distrital.

Para garantizar que los programas de abastecimiento de agua rural y saneamiento estarían basados en la comunidad por medio de:

- formación de comités de agua para lograr una coordinación, un manejo y una movilización efectivos de los recursos;
- integración de la educación comunitaria, motivación, salud e higiene, y programas de conciencia del agua, en relación con el desarrollo, el funcionamiento y el mantenimiento de los Programas de Servicio de Abastecimiento de Agua Rural (RWSS, por sus siglas en inglés);
- desarrollo de materiales educativos estandarizados, y capacitación para los capacitadores.

Desarrollar un programa bien definido de inversión para los RWSS sostenibles, por medio de:

- valoración del costo para satisfacer las necesidades de agua y saneamiento;
- establecimiento de procedimientos adecuados de valoración y financiación de proyectos RWSS;
- asignación de preferencia para la rehabilitación y mejora de las instalaciones existentes, en lugar de construir nuevos esquemas RWSS;
- fomento de las inversiones en RWSS.

Promover la tecnología adecuada, y las actividades de investigación en RWSS, por medio de:

- estandarización de los métodos de construcción, equipos, procedimientos y otros aspectos importantes de la tecnología apropiada;
- consideración de los puntos de vista del usuario en relación con la escogencia de la tecnología;
- participación de las instituciones investigativas y educativas en el desarrollo de la tecnología adecuada;
- establecimiento de un mecanismo adecuado para la recolección de datos, el procesamiento, análisis y divulgación vital relacionada con los RWSS;
- provisión de incentivos para los fabricantes locales que participen en el desarrollo y en la producción de tecnología apropiada.

Desarrollar un enfoque de recuperación de costos como parte integral de las RWSS, lo cual garantizará la sostenibilidad mediante:

- el incentivo para las comunidades de usuarios, a fin de que aporten una parte del costo de inversión de los esquemas de RWSS (esta contribución puede ser en forma de mano de obra, con materiales disponibles localmente, y utilizados durante la construcción);

>



- la asistencia a la comunidad para que haga una evaluación de los costos, establezca los ingresos (honorarios y cobros), diseñe mecanismos de recaudo y determine las contribuciones para el funcionamiento y mantenimiento de los esquemas de RWSS.

Desarrollar e implementar un programa bien articulado, mediante:

- el establecimiento de una unidad de recursos humanos;
- la definición de objetivos de servicio y la estimación de las necesidades de mano de obra del sector;
- la identificación de prioridades ocupacionales y la determinación de los requerimientos de capacitación;
- la preparación de un manual de instructores y una guía de planificación para la capacitación de los capacitadores.

### **Ejemplo 2** *Contenido y características de la Ley Nacional de Agua*

He aquí algunos extractos de las Guías de la Comisión Europea para la Cooperación para el Desarrollo de los Recursos Hídricos (Comisión de las Comunidades Europeas 1998: 236 - 238).

Los derechos del agua tienden a verse en forma diferente, según las sociedades, y conducen a una gran variedad de leyes sobre agua. Pueden necesitarse leyes para que protejan los derechos de los individuos al agua; por ejemplo: el acceso a un abastecimiento limpio de agua y adecuado a las necesidades básicas, pero también pueden utilizarse para restringir el uso del agua o el control exclusivo, e introducir nuevas iniciativas de políticas que se consideren benéficas para el público. El derecho al uso del agua es un concepto distinto al de la propiedad del agua, y esta distinción debe ser tenida en cuenta en el desarrollo de la ley de agua, y en el manejo de los recursos hídricos.

Las leyes de agua pueden asumir dos formas: escritas y no escritas.

- Una ley no escrita es una **ley de costumbre**, que ha evolucionado a lo largo de siglos de hábitos sociales y de tradiciones diseñadas para regir las relaciones entre los individuos. La ley no escrita también puede tomar la forma de **ley común**, donde haya habido una decisión sobre una disputa.
- La **ley estatutaria** escrita o **legislación**, es promulgada por un cuerpo legal debidamente autorizado.

En muchos países varios organismos están facultados para hacer la legislación relacionada con el agua. Una ley de agua establece principios fundamentales y distribuye poderes relacionados con el manejo del agua. Como regla general, los asuntos que no se relacionan con la política, con los principios o los derechos fundamentales, pero que



necesitan regirse por regulaciones detalladas, no estarán incluidos en la ley principal de agua y, en lugar de ello, constituirán una legislación o unas regulaciones subsidiarias.

La tarea principal de todo gobierno, al revisar o redactar la nueva legislación, consiste en estar seguro de que será socialmente aceptable y administrativamente factible. Al definir quién tendrá la autoridad última sobre el control y la distribución del agua, y cómo se pueden modificar las leyes y costumbres existentes, debe darse especial atención a una amplia variedad de aspectos políticos, sociales, económicos y administrativos. Aunque la legislación sobre el agua debe ser una consecuencia, más que una imposición, sobre una situación prevaleciente en un determinado país, las leyes nacionales de agua deben también tener en cuenta todas las convenciones internacionales aceptadas por ese país.

Una ley de agua tiene dos funciones básicas:

- Debe conferir ciertos poderes para el control del agua y de la tierra al gobierno, al mismo tiempo que se observan o garantizan tales derechos a los usuarios individuales, en forma consonante con los objetivos sociales, políticos, económicos y de desarrollo de ese país.
- Debe establecer un marco administrativo básico, y las instituciones necesarias para ejecutar las diversas funciones asignadas de conformidad con esta ley.

Las áreas que debe cubrir la ley de agua, son:

*Derechos en las aguas naturales.* Estas provisiones deben establecer los derechos relativos, los poderes y derechos de los usuarios individuales, de los operadores privados y del gobierno, sobre el agua de presencia natural en sus diversas formas. Debe definir aquellos recursos y asuntos objeto de control administrativo, y aquéllos que están libres de la intervención administrativa. Las responsabilidades por la provisión del servicio deben ser distintas de las relacionadas con el manejo o regulación del recurso.

Los poderes necesarios relacionados con la tierra (ciertos poderes auxiliares) para efectuar acciones de control sobre la tierra son fundamentales para un manejo efectivo del agua. Puede ser necesaria una acción que proteja los lechos y los bancos de los ríos y lagos, y que impida la erosión y la contaminación de la tierra adyacente.

*Registro y licencia de derechos para el uso del agua.* Con el fin de formular planes realistas para el desarrollo sostenible de los recursos de agua, se requiere información sobre su disponibilidad. Esta información debe cubrir la cantidad y la calidad, la utilización del momento y los requerimientos futuros. Por consiguiente, es importante hacer una provisión para la certificación correspondiente, para la protección y la medida de los diversos usos del agua. También pueden controlarse otros usos, tales como la disposición en los efluentes.

v

*Estructura administrativa.* Es necesario designar los organismos administrativos responsables para el desarrollo y el control del agua, y definir sus metas y objetivos, para conferirles los poderes necesarios y proporcionarles la debida organización.

Otros aspectos relacionados con las leyes de agua deben abordar muchos puntos, no solamente los derechos sobre el agua, sino incluir la protección del ambiente, los desechos y el uso erróneo del agua, su reciclaje y su reutilización, la promoción de la salud y el control de la contaminación.

फोन नं. (४-१३७४४)  
(४-१४५३९)

श्री ५ को सरकार  
जल श्रोत मन्त्रालय

Phone No. (४-१३७४४)  
(४-१४५३९)

# खाने पानी तथा ढल निकास विभाग

कान्तिपथ, काठमाडौं

HIS MAJESTY'S GOVERNMENT  
MINISTRY OF WATER RESOURCES

## DEPARTMENT OF WATER SUPPLY & SEWERAGE

KANTIPATH, KATHMANDU



## 2 Oportunidades para la coordinación y la cooperación entre los organismos

Los organismos de apoyo no trabajan en el vacío, sino en una situación en la que las comunidades reciben ayuda de un sinnúmero de entidades, organismos gubernamentales permanentes, ONG que trabajan en una determinada área en forma temporal, o del sector privado. Muy frecuentemente, no obstante, dichos entes no tienen en cuenta lo que hacen otros organismos. Algunas veces ni siquiera están enterados de que hay otros grupos trabajando con las mismas comunidades. Sus mandatos se traslapan e incluso llegan a situaciones en las que hay mensajes contradictorios para las comunidades. Esta sección se ocupa de cómo evitar los traslajos, de las contradicciones, y de la necesidad de buscar programas complementarios y coherentes.

Todos estamos convencidos de la necesidad de coordinación y cooperación entre los organismos, incluso los propios organismos. Empero, ello solamente sucede *ad hoc* y por fragmentos. Muy frecuentemente los organismos están demasiado preocupados con sus objetivos y con los proyectos pilotos relativos a sus propios enfoques. Los donantes dividen el país, y seleccionan "su" región. Se hace responsable al personal gubernamental, o es asignado a programas de donantes, en tanto que las actividades que buscaban un esfuerzo de coordinación para garantizar una mayor efectividad, por lo general no están planificadas ni presupuestadas. Constantemente, los gobiernos nacionales no son lo suficientemente fuertes como para retar los planes de los donantes, y para forzar una coordinación y una cooperación adecuadas. El resultado es que hay duplicidad de esfuerzos, ruedas que se vuelven a inventar, y tiempo y recursos preciosos que se desperdician. Los gobiernos deben brindar liderazgo, coordinar la actividad de los donantes, dirigirlos a ciertas áreas, y trabajar en línea con sus políticas.

El desarrollo de convenios de asociación es una forma de promover la coordinación y la cooperación institucionales, con miras a configurar una plataforma que cree sinergias, pero no son sólo los organismos los que deben trabajar en cooperación mutua. También existe la necesidad en los organismos de contar con personal con diferentes campos de experiencia y niveles de responsabilidad, para coordinar sus actividades. Los enfoques multidisciplinario e interdepartamental, son fundamentales para integrar un personal no técnico en el trabajo con las comunidades.

### 2.1 Comprensión del contexto y de los papeles de los diferentes organismos de apoyo

Los administradores deben designar estrategias y planes consistentes, eficientes y efectivos. Esta no es una tarea fácil, pues muchos tipos de organismos de apoyo pueden funcionar en las mismas áreas, y trabajar con las comunidades que viven en ellas. En este punto es donde más se necesita la coordinación y una posible cooperación, lo mismo que mecanismos para reunir los diversos organismos de apoyo.

Al igual que en las comunidades, los organismos difieren entre sí. Para hacer un análisis más sencillo de los diferentes papeles de los organismos de apoyo, nos centraremos separadamente en los mayormente involucrados en el apoyo a la gestión comunitaria, es decir: los organismos gubernamentales, los organismos multilaterales y bilaterales y las ONG. El tema del sector

privado ya ha sido discutido en el Capítulo 1.2 sobre la participación del sector privado y la gestión comunitaria.

### **2.1.1 Organismos gubernamentales**

Los organismos gubernamentales comprenden los ministerios y departamentos responsables por el agua, la salud, el ambiente, la agricultura y otros aspectos que podrían tener que ver con el trabajo con las comunidades. Puesto que cada uno de estos ministerios es responsable de niveles inferiores (regionales, distritales y locales), con frecuencia vemos que hay muchos traslajos en las funciones que efectúan los diferentes ministerios de gobierno. Para cada organismo gubernamental, en cada nivel, la definición clara de las funciones y responsabilidades es un requisito previo para un apoyo efectivo y eficiente. El abastecimiento de agua es un área en que se distribuyen las responsabilidades en los diferentes ministerios; por ejemplo, los recursos hídricos en el caso del Ministerio de Agricultura, proyectos de abastecimiento de agua, en el Ministerio de Desarrollo Rural, y desarrollo comunitario, en el Ministerio de Asuntos Sociales. Algunas veces los donantes prefieren cooperar con un ministerio más que con otro. Esta difusión de responsabilidades en el plano nacional se ve reflejada en los niveles inferiores. De igual manera, estas personas de los niveles inferiores de los distintos ministerios no se ven alentadas a buscar formas de coordinación de actividades. Un problema adicional podría ser que en los diferentes niveles el personal del gobierno por lo general tiene un salario mucho más bajo que el de los organismos donantes, situación que lo desmotiva para asumir trabajo adicional en la coordinación de actividades.

La poca claridad en los papeles y el traslajo de las funciones en los diferentes niveles del ministerio tienden a reducir la efectividad y la responsabilidad de las autoridades de nivel inferior, de tal forma que se impide el apoyo adecuado, los mecanismos de financiación, y la responsabilidad. Tal como se indicó en la Tabla 1, todos los niveles deben tener bien definidos sus propios papeles y responsabilidades. La regla general (en consonancia con la descentralización, según se ve en el Capítulo 1.1) es que la gestión debe tener lugar en el nivel más bajo posible. El gobierno nacional tiene la responsabilidad de desarrollar un marco común, y proporcionar guías para la coordinación de actividades en el sector del agua y saneamiento. También tiene que garantizar una correcta provisión de recursos (incluida la capacitación) y establecer pautas para los aspectos técnicos y gerenciales, tales como una tecnología adecuada, estándares de equipo, responsabilidades de las comunidades, y su propiedad de los sistemas de abastecimiento de agua, así como los mecanismos de recuperación de costos y las estructuras de los pagos.

La existencia de un marco nacional en el que se promuevan la gestión comunitaria y la presencia de gobiernos locales que reconozcan la importancia de la gestión comunitaria mediante el apoyo financiero y técnico a las comunidades, son algunos de los factores que han demostrado determinar el éxito en la gestión comunitaria.

### **2.1.2 Organismos multilaterales y bilaterales**

Los multilaterales son organismos internacionales, tales como los de las organizaciones de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Los bilaterales son organismos oficiales de desarrollo de los países industrializados, que administran la ayuda bilateral, por ejemplo, el Danida, danés; el GTZ, alemán; el JICA, japonés; el DGIS, holandés; el USAID, estadounidense; y el DFID, británico, para mencionar tan sólo algunos. Todos ellos trabajan por medio de organismos

gubernamentales nacionales y regionales pero también apoyan fundamentalmente a las ONG y al sector privado, sin participación del gobierno.

Estos organismos multilaterales y bilaterales no desempeñan el mismo papel en los mismos países. En algunos pueden proporcionar una gran cantidad de recursos financieros, mientras que en otros sólo dan modestas contribuciones. Los organismos tienen diferentes preocupaciones: algunos centran sus recursos en la promoción de los proyectos de gestión comunitaria, mientras que otros están más interesados en la construcción de infraestructuras de mayor tamaño. Algunos de ellos tienen una descripción y condiciones detalladas de los proyectos que quieren implementar. Otros son más flexibles y abiertos a las negociaciones; no obstante, en muchos casos se encuentran en una buena posición para brindar apoyo a desarrollos innovadores que conduzcan a nuevos enfoques.

No hay duda de que los fondos extranjeros han sido muy importantes en el desarrollo de enfoques que se asumieron para promover la gestión comunitaria. En muchos casos se han financiado proyectos piloto con fondos extranjeros, tales como enfoques de planificación e implementación. No obstante, frecuentemente se ha prestado muy poca atención al desarrollo de los enfoques de manejo "posconstrucción" y, en particular, al diseño de un papel más permanente en la participación de las organizaciones de apoyo. Además, en algunos países, muchos donantes principales trabajan también directamente con las ONG, debido a que las estructuras gubernamentales son consideradas menos eficientes y muy alejadas de la realidad de la comunidad. Afortunadamente se ha llegado a la claridad de que las estructuras gubernamentales no deben dejarse de lado. Hacer caso omiso de estos cuerpos permanentes ocasionará dificultades para lograr la deseada sostenibilidad a largo plazo de los proyectos, o de la construcción de capacidad en los niveles distrital, regional o nacional. Una vez que hayan partido las ONG (internacionales), ¿quién proporciona el apoyo posconstrucción? En los casos en que los gobiernos hacen grandes esfuerzos en pro de la descentralización, encontramos organismos donantes preparados para apoyar el fortalecimiento de los niveles intermedios, para aquellos a quienes el apoyo a las comunidades es su preocupación primordial. "El fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad, de las obligaciones de rendir informe, y de los canales de información, son puntos claves de apalancamiento para aumentar el acceso y la influencia ciudadanos, y actuar como un primer paso en la lucha contra la corrupción, la colusión y el nepotismo" (GTZ 1999:40).

Un desarrollo reciente es el nuevo modelo de ayuda: se trata de enfoques que abarcan todo el sector, conocidos como SWAP (por sus siglas en inglés). Este modelo se basa en el principio de que los gobiernos nacionales son los principales actores en la promoción de esfuerzos para el desarrollo de sus propios países, en tanto que el papel de los donantes consiste en brindar dicho apoyo. Se trata de crear más coordinación entre los donantes, y de facilitar el manejo de los fondos por parte de los gobiernos nacionales, utilizando los mismos procedimientos financieros y administrativos a los que contribuyen todos los donantes. "Los enfoques SWAP han emergido como una respuesta al fracaso de los enfoques basados en un proyecto para generar una repercusión significativa en los problemas relacionados con el desarrollo. Buscan poner a los gobiernos nacionales en el centro de la estrategia y de la política de desarrollo, y canalizar toda la ayuda por medio de planes nacionales diseñados para el sector" (Moriarty et al., 2000:1). En la práctica, esto significa que los gobiernos tienen que desarrollar una estrategia para el sector, que

integre los diferentes ministerios y actores en todos los niveles. En el sector de agua los SWAP siguen siendo bastante nuevos, y es prematuro proporcionar indicativos sobre su efectividad.

Algunas veces los donantes tienen su propia agenda. Es importante garantizar que todas las condiciones planteadas por el donante sean comprendidas antes de aceptar el dinero o el equipo provisto por ellos. Algunos donantes únicamente financian tipos particulares de proyectos o tecnologías o equipos específicos (por ejemplo: financian sólo bombas manuales marca Afridev) (Mvula Trust, 1997). No se debe aceptar un determinado tipo de bomba o sistema recomendado por el donante, si no satisface las necesidades de la comunidad; por ejemplo: porque es difícil conseguir los repuestos. Los funcionarios gubernamentales pueden aceptar muy fácilmente contratos con donantes y con organizaciones internacionales, especialmente si hay involucrado un fraude. Más aún: las instituciones gubernamentales pueden saber que los contratos no son los mejores posibles, pero les falta capacidad de negociación, tienen miedo de perder apoyo, o creen que algo es algo y peor es nada. "Bueno, no espero que este proyecto cambie nada, pero por lo menos nos traerá divisas y habrá movimiento alrededor del departamento durante el proyecto..." (Hudson, 1991).

### 2.1.3 Organizaciones no Gubernamentales (ONG)

Las ONG trabajan en diferentes niveles pero más frecuentemente en el distrito y en las comunidades más próximas, en comparación con los organismos multilaterales o bilaterales. Ellas desempeñan un papel importante en la puesta en práctica de los programas de abastecimiento de agua, que incluyen la capacitación comunitaria y la construcción de capacidades para la planificación, la gestión y el mantenimiento de los servicios de abastecimiento de agua rural. Podemos distinguir entre las ONG internacionales y las locales. Por lo general las internacionales, tales como Care, Helvetas, SNV o WaterAid, ofrecen un alto grado de destrezas especializadas, y tienen más recursos disponibles que las ONG nacionales o locales. Suelen delegar las actividades del nivel comunitario a las ONG locales, mientras que ellas controlan, supervisan y desarrollan materiales (de capacitación) y las capacidades de las ONG locales. Con frecuencia lo hacen a solicitud de organismos bilaterales y multilaterales, o (con menor frecuencia) gubernamentales.

Tradicionalmente las ONG locales y nacionales han trabajado estrechamente con las comunidades, y con frecuencia han demostrado ser una interfaz efectiva con los organismos gubernamentales, para facilitar el desarrollo conjunto de esquemas. También tienden a ser más flexibles que los organismos formales de agua, lo cual les facilita integrar los diferentes aspectos del abastecimiento de agua, tales como la gestión, la capacitación, la educación sobre higiene y la capacitación en mantenimiento técnico. Debido a que son de escala relativamente pequeña, pueden movilizar y adoptar ideas más rápidamente y ser excelentes promotoras de proyectos piloto. Sin embargo, las ONG con frecuencia funcionan en un área geográfica limitada, y no llegan a muchas personas. Hay otros aspectos problemáticos de su participación. Primero que todo, por lo general sienten menos responsabilidad para con las autoridades locales, y significa un problema para ellas hacer un seguimiento de sus actividades. En segundo lugar, la insistencia de muchos organismos donantes, de desarrollar sistemas de abastecimiento de agua con las ONG, junto con factores locales, tales como la exención de los impuestos gubernamentales, ha llevado a una diseminación de organizaciones, no todas las cuales son de buena calidad. Esta situación tiende a verse agravada por la descentralización que impera en muchos países, en donde los organismos gubernamentales

distritales simplemente no son capaces de llevar a cabo las funciones que se espera de ellos, de conformidad con la nueva política. Las ONG locales que carecen de experiencia o de calificaciones, pueden hacer mucho más mal que bien para los procesos de desarrollo de las comunidades. Por consiguiente, es esencial que se ejerza algún tipo de control, y que se valoren la experiencia y los registros, en forma similar a como se escrutan las actividades de otros participantes del sector privado (Wegelin - Schuringa, 1998).

En relación con el apoyo a los esfuerzos de gestión comunitaria (internacionales o locales), las ONG escasamente prestan atención a los mecanismos sostenibles de apoyo posconstrucción. Por lo regular, la gestión comunitaria se maneja mejor por medio de la capacitación para el comité de agua y para los mecánicos. Las ONG pueden tener una política de visitar a las comunidades hasta dos años después de haber construido el sistema, pero fracasan en brindar un apoyo activo luego de ese tiempo. Además, las ONG con frecuencia prestan muy poca atención a las actividades de coordinación con las autoridades locales o distritales, y a involucrarlas en su trabajo. Después de que "se entregan los proyectos", el apoyo que se supone deben brindar estas autoridades es, con frecuencia, difícil, puesto que no han reflexionado suficientemente acerca de los detalles técnicos y de la dinámica comunitaria, en el momento de la construcción.

Algunos gobiernos proporcionan pautas para la coordinación de las actividades de las diferentes ONG del sector de agua. No obstante, los convenios con responsabilidades y obligaciones claras son una forma mejor que las pautas, para garantizar cierta responsabilidad. Estos convenios se hacen favoreciendo a las comunidades, que son las beneficiarias del apoyo posconstrucción. También debe declararse claramente cómo pueden las comunidades influenciar estos proyectos. Los acuerdos subsecuentes deben depender del desempeño exitoso de las ONG para lo cual, en particular, la satisfacción de los diferentes grupos comunitarios (incluidas las mujeres y los pobres) debe ser un indicador. El ejemplo número 3, al final de esta sección, nos da la muestra de un acuerdo con una ONG del sector de agua.

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Conozca de una vez el contexto en el que trabaja su organismo:
  - ¿Qué otros organismos trabajan con las comunidades de su área?
  - ¿Cuáles son sus mandatos, papeles y recursos?
  - ¿Cuál es el potencial de cooperación y de trabajo complementario?
  - Demuestre su voluntad de cooperar con otros.
- Coordine con las autoridades nacionales, distritales o locales, dependiendo de su nivel de trabajo. La coordinación puede empezar con una reunión en donde se diseñen las actividades para determinar dónde se pueden unir los organismos cuando éstas sean similares o complementarias, o dónde pueden ciertos organismos omitir ciertas actividades debido a que hay otros organismos que ya las asumieron.

Una forma útil de visualizar la responsabilidad de los diferentes actores podría ser por medio de un "diagrama de estrellas", tal como se muestra en la Figura 1, en forma simplificada. La "estrella" puede tener tantas puntas como actores. Para los diferentes papeles pueden hacerse diferentes diagramas y compararlos, para verificar las discrepancias, los puntos de complementación, los baches y los traslapos o para identificar si hay demasiado poder en las manos de un solo actor. La parte oscura del diagrama indica el nivel de responsabilidad de manejo de cada actor, desde un papel muy sencillo hasta uno principal, cuando los rectángulos son oscuros. (Adaptado de Roark et al., 1993). Así, pues, en este diagrama el gobierno local, a diferencia del sector privado, tiene un papel principal en la supervisión.

Para obtener una muestra de la división de responsabilidades de los diferentes actores de la región oriental de Ghana, véase el ejemplo 4, al final de esta sección.

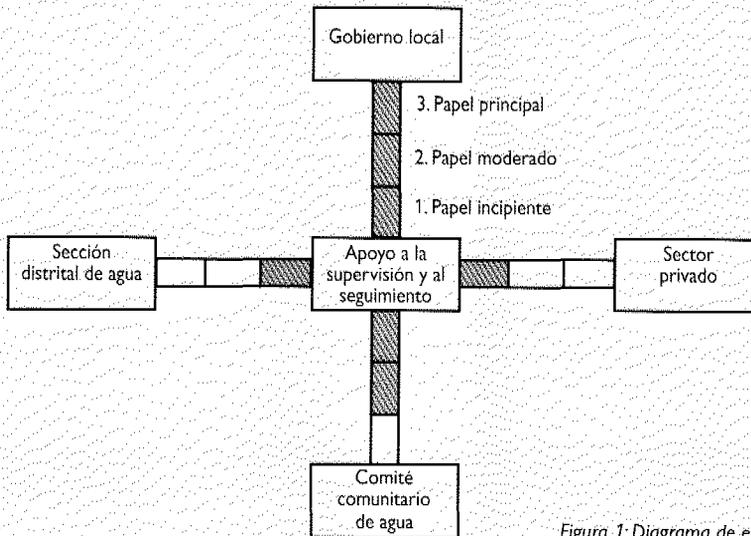


Figura 1: Diagrama de estrellas

## Reflexiones

En **Camerún** había tres ministerios que participaban en el abastecimiento de agua rural, todos involucrados en la construcción del sistema, y cada uno de ellos tenía un acuerdo con una ONG internacional diferente. Además, había una diversidad de currículos académicos: el personal del Ministerio de Minas, Energía y Agua estaba compuesto por ingenieros, mientras que el del Ministerio de Agricultura y el Departamento de Desarrollo Comunitario tenían un bagaje social. Había una falta total de coordinación. Existía una comunidad en la provincia noroccidental, en la que dos ministerios estaban construyendo dos sistemas, respaldados por dos ONG internacionales, con diferentes enfoques, manuales y capacitación.

En **Zimbabwe** sigue habiendo una política bien definida sobre el abastecimiento de agua, basada en la descentralización, con un comité distrital responsable de la coordinación, planificación y supervisión de todas las intervenciones del abastecimiento de agua en todos los distritos. Solamente había un distrito en donde el comité no pudo coordinar las actividades debido a que una organización internacional deseaba poner en práctica su propio programa de abastecimiento de agua, con condiciones diferentes, y utilizando su propio cemento, tecnología, capacitación y manuales. El comité no estuvo de acuerdo con esta intervención que iba contra todas las nuevas políticas que se estaban promoviendo, pero no tenía la suficiente confianza para decir esto a la organización internacional. El comité tenía un papel legal que no hizo cumplir, porque estaba temeroso de perder todo el apoyo.

## 2.2 Enfoques multidisciplinarios y asociaciones

El enfoque multidisciplinario puede ser mirado desde diferentes ángulos. Dentro del sector del agua potable lo examinamos en términos de la integración de las actividades de agua, saneamiento y mejoramiento de la higiene. Si miramos el sector más amplio del agua, "multidisciplinario" significa tener en cuenta el uso del agua para los diferentes propósitos.

Dentro del sector de abastecimiento de agua, la necesidad de integrar la educación en cuanto al agua, al saneamiento, la salud y la higiene, se ha convertido en un tema de permanente debate, y es muy difícil encontrar alguna persona que lo discuta. Por lo general se cree que la integración de estos componentes tiene un efecto positivo en la gestión comunitaria de los abastecimientos de agua. La educación para el saneamiento, la salud y la higiene ayuda a proteger las fuentes de agua, y también se espera que estimule a las personas a utilizar más agua y a mantenerla limpia, lo que se traduce en un manejo bueno y sostenido del sistema de abastecimiento del líquido.

"Integración" probablemente significa diferentes cosas para diferentes personas. Algunas pueden suponer que se trata de una situación en la que las tres áreas son consideradas como una, con la planificación integrada de las actividades, el personal y los presupuestos. Otros lo ven como una situación en la que se coordinan todos los elementos, el personal de los diferentes sectores conoce lo que están haciendo los demás y el personal planifica sus actividades teniendo en cuenta el trabajo ya desarrollado en las comunidades y con otros actores.

Adicionalmente se emplea agua para diferentes propósitos, tales como beber, lavar, regar los cultivos, procesar alimentos y abreviar al ganado. Muchos de estos usos tienen un alto valor social y económico, y pueden desempeñar un papel importante en el ingreso familiar y, por consiguiente, en las estrategias para obtener sustento.<sup>3</sup> No obstante, la mayor parte de los programas y políticas de agua tienden a centrarse en su propia disciplina y, por tanto, algunas veces compiten por el mismo recurso. "Para desarrollar unos proyectos de desarrollo sostenibles y adecuados, es necesario examinar no sólo las necesidades expresas o las listas de deseos, sino, más bien, disponer de sistemas integrales de sustento, ver cómo funcionan dentro de los

3... Definición de "sustento": Sistema de actividades económicas que permite a la gente mantener su calidad de vida.

sistemas ambientales y climáticos, e identificar los puntos claves en los que se presentan las intervenciones” (Moriarty y Lovell 2000:11).

El costo y la disponibilidad del agua afectan las estrategias de consecución del sustento familiar. Cuando la recuperación del costo es vista como algo fundamental para alcanzar un abastecimiento sostenible (véase el Capítulo 4.6, sobre recuperación de costos), y cuando las comunidades tienen que pagar su agua, es esencial establecer un vínculo entre los beneficios del agua para uso productivo y económico. “Si bien es cierto que un abastecimiento de baja calidad para el consumo propio de los hogares podría mantener la pobreza, el mismo abastecimiento podría ser muy bueno y nada peligroso para el ganado, y podría servir para aumentar su productividad y reducir la vulnerabilidad de este hogar. También podría aumentar suficientemente el ingreso familiar, para liberar otros activos y mejorar los abastecimientos a largo plazo” (Nicol 2000:14). Lo anterior pone de presente un enfoque en el que se examinan diversas disciplinas, y cómo ellas se pueden ayudar mutuamente.

La integración de la educación sobre agua, saneamiento, salud e higiene, lo mismo que el hecho de examinar los diferentes usos del agua, no siempre se acomoda a las divisiones institucionales existentes, particularmente en los casos en que las instituciones no están preocupadas por los recursos hídricos, tales como la agricultura, la salud y la educación, lo que conduce a situaciones extrañas, como la que se ilustró en el caso de Zambia (véase posteriormente la sección *Alimento para el pensamiento*).

Los proyectos que se han puesto en práctica por medio de los organismos multilaterales y bilaterales, o de ONG, han podido experimentar con frecuencia con la integración de la educación en agua, saneamiento, salud e higiene, y combinando diferentes usos del agua. Ello es posible mediante el trabajo paralelo con estructuras gubernamentales, o solicitando al personal gubernamental que secunde sus proyectos. Estas experiencias de integración por lo general se relacionan con la puesta en práctica de un proyecto, y tienen menos apoyo de gestión a largo plazo. Aunque se han obtenido por medio de configuraciones de instituciones artificiales, y están relacionadas con la puesta en práctica del proyecto, todavía podemos continuar aprendiendo de estas experiencias, cuando se preparen apoyos a largo plazo en pro de una gestión comunitaria. Esto se relaciona particularmente con la planificación de ejercicios con los diferentes departamentos y organizaciones, con enfoques tendientes al trabajo con las comunidades, en forma integrada y con desarrollo del personal.

La integración de diversas disciplinas con el sector del agua y saneamiento, o por fuera del sector, necesita cooperación. Pueden crearse asociaciones entre disciplinas para buscar formas más eficientes y efectivas de utilizar nuestros recursos. Hay formas de contribuir preventivamente a configurar modalidades eficientes y efectivas para el intercambio de información entre los distintos organismos, para buscar una complementación profesional, plataformas para la cooperación, así como coherencia en la planificación, la puesta en práctica, la supervisión y la revisión. Pueden desarrollarse asociaciones entre los diferentes actores: autoridades gubernamentales de los distintos niveles, organizaciones privadas, individuos, empresas de negocios, ONG, etc. También hay tipos específicos de sociedades, tales como redes, en las que las organizaciones que comparten un interés común intercambian información o recursos de diversas maneras, en forma regular y organizada. Incluso en estos casos, los

diferentes intereses de quienes ponen en práctica los proyectos, de los gobiernos y de las comunidades, pueden inhibir la integración y la cooperación a no ser que se inicie un proceso por medio del cual se identifique el posible valor agregado de la integración y la cooperación. Merced a tal proceso se puede revisar el interés y empezar las negociaciones sobre cómo hacer realidad la integración y la cooperación.

También pueden desarrollarse sociedades entre autoridades locales o distritales y el sector privado, este último puede ser contratado para el apoyo posconstrucción (véase el Capítulo 1.2, para obtener información sobre la participación del sector privado, y la gestión comunitaria). Debe tenerse cuidado de que los contratos no se centren únicamente en el aspecto meramente técnico, y en las soluciones a corto plazo, sino también en desarrollar la experiencia en la comunidad. Además, deben revisarse críticamente los contratos y cambiarse, si su desempeño no es satisfactorio.

Se necesitan plataformas en las que las personas puedan expresar sus intereses, y donde estas negociaciones puedan ocurrir para llegar a una comprensión común, antes de decidir lo que se debe hacer. Dichas plataformas pueden emplearse también para dividir las tareas, por ejemplo en relación con la organización de las actividades de capacitación, o para desarrollar materiales de información. La creación o el fortalecimiento de las plataformas existentes en el nivel distrital y comunitario, y la facilitación de las discusiones, son tareas de las instituciones de apoyo, las cuales pueden también informar a sus socios acerca de los marcos regulatorios y de las políticas (nacionales) que deben tener en consideración.

Las asociaciones pueden ser vistas como relaciones dinámicas, y pueden cambiar con el tiempo. Su etapa inicial puede ser una expresión del compromiso para trabajar de acuerdo con las reglas acordadas, que luego se desarrollan en un compromiso, a más largo plazo, de trabajar juntos. Uno de los beneficios estratégicos de las sociedades es la oportunidad de aprender del socio. Debe quedar claro para todos los actores, que la existencia de diferentes tipos de intereses y motivaciones no es razón para no confiar en el otro, pero sí, en cambio, es una oportunidad para comprender nuevas interpretaciones sobre la misma realidad. La confianza en el otro hace crecer las relaciones horizontales, en las que todos los actores sienten que han tenido las mismas oportunidades de participar en el proceso de la toma de decisiones. También debe haber transparencia, lo cual está relacionado con la expectativa de que cada uno de los actores defina y asuma posiciones claras, y que éstas sean ampliamente conocidas. Hay transparencia en el sentido de que los que participan en el proceso pueden debatir y analizar, lo cual puede conducir a un cambio. No obstante, el cambio solamente puede convertirse en realidad si hay flexibilidad y capacidad de aceptar nuevas formas de ver y hacer las cosas. La falta de flexibilidad inhibe la construcción de capacidades porque hace imposible empezar un proceso de ensayo y error por medio del cual los actores aprenden conjuntamente y gestionan para consolidar soluciones a problemas (Rojas, 2000).

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Además de estar bien consciente de la presencia de los otros actores, usted deberá tener la voluntad de invertir tiempo en la coordinación, y adaptar sus planes a los de otras organizaciones. Pregúntese específicamente:

- ¿Qué instituciones, además de la suya, están participando en el trabajo comunitario en relación con el agua, el saneamiento, el manejo de los recursos hídricos, la educación, la extensión agrícola?
- ¿Cuáles son sus vínculos institucionales, y cómo pueden ellos coordinar actividades?
- ¿En qué niveles se encuentran las responsabilidades de planificación, presupuestación, puesta en práctica y supervisión?
- ¿Cómo pueden integrarse en los niveles regional y local, el apoyo posconstrucción para el abastecimiento de agua potable, el saneamiento y los cuidados primarios de salud, la extensión agrícola y la generación de ingresos?

- En el proceso del desarrollo de la asociación, es fundamental que los socios se conozcan entre sí lo suficientemente bien como para garantizar su cooperación. Asegúrese de que todos los socios tengan una comprensión clara de sus diferentes papeles, recursos y capacidades, para garantizar que las expectativas de todos sean realistas y acordadas en común (véase el Capítulo 2.1, sobre la comprensión del contexto y de los papeles de los diferentes organismos de apoyo).

- Algunas organizaciones establecen convenios de asociación, mientras que otras creen que los contratos pueden hacer que las asociaciones sean aún más difíciles de cumplir. Cuando los contratos sean escritos, usted deberá negociar:

- Los papeles y las contribuciones de cada uno de los socios.
- El propósito y los objetivos de la asociación.
- La definición de las expectativas y compromisos mutuos.
- El desarrollo de los arreglos operativos.
- Los medios de valoración y evaluación del avance de la asociación.
- El marco de tiempo para realizar las diferentes actividades.

## Reflexiones

Los moradores de Mbala, **Zambia**, recibieron el siguiente consejo de varios gobiernos departamentales: arrancar árboles (Ministerio de Agricultura), sembrar árboles alrededor de las fuentes de agua (Departamento de Silvicultura), y arrancar árboles y sembrar naranjos para proteger las fuentes de agua (otros asesores) (Visscher *et al.*, 1999:16).

En **Colombia**, en un curso de capacitación se realizó un juego con treinta personas con diferentes conocimientos profesionales: técnicos y de las ciencias sociales. Los capacitandos se dividieron en un grupo con el personal que tenía conocimiento técnico y dos grupos con el personal de conocimiento social. A cada grupo se le pidió que organizara los diferentes pasos que se requieren para apoyar a las comunidades en el desarrollo de sus servicios de agua, merced al ordenamiento de unas tarjetas. Los temas de las tarjetas listaban cosas tales como una discusión con los líderes locales, valoraciones locales, y supervisión. Cada grupo

- > necesitó cinco minutos para organizar las tarjetas. Después de agregar científicos sociales a cada grupo técnico, y viceversa, se les pidió a los grupos que organizaran de nuevo las tarjetas. En este momento la discusión se demoró alrededor de hora y media, ¡precisamente con las mismas tarjetas! Resultó evidente que las personas perciben en forma diferente, según su formación, el tipo de apoyo que se debe dar.

En **Kenia** había un canal que venía de la bocatoma del río, y transportaba agua a lo largo de una distancia de diez kilómetros, para el uso de una compañía minera en una de sus minas. El canal llevaba agua mucho más lejos de lo que se requería en la mina, y así el organismo de agua pudo instalar un sistema de bombeo y una planta de tratamiento para atender a varias comunidades en los distintos puntos que quedaban a lo largo del canal. A la compañía minera le interesaba mantener el agua fluyendo en el canal, por lo cual se aseguraron de que hubiera mantenimiento tanto en la bocatoma como en el canal. El organismo de agua se ocupaba del bombeo y de la planta de tratamiento. Cada comunidad asumió la responsabilidad de su propia rama de tubería y de los puestos de vigilancia. Es posible lograr asociaciones similares en comunidades agrícolas pequeñas, cuando se requiere agua para efectos agrícolas y en procesamiento de cultivos; por ejemplo: plantaciones de té, lavado de café, etc. (Wegelin - Schuringa, 1998:18).

### Ejemplo 3 Responsabilidades y obligaciones de las ONG

Responsabilidades y obligaciones de una ONG, en un convenio con la autoridad de abastecimiento de agua y alcantarillado, en Etiopía (Davis et al., 1993:106):

- llevar a cabo actividades para establecer comités de manejo de agua;
- desarrollar labores de educación en salud e higiene, sobre enfermedades relacionadas con el agua, con la asesoría del Ministerio de Salud;
- supervisar la construcción de 70 pozos de excavación manual y 20 manantiales protegidos;
- proveer fondos para todo el equipo, vehículos, herramientas y materiales necesarios para el programa de construcción.
- presentar los diseños finales y las especificaciones de pozos y manantiales, para la aprobación por parte de las autoridades de agua;
- emplear y capacitar al personal para las actividades del programa, a expensas del propio organismo;
- cumplir con las leyes laborales prevalecientes;
- proporcionar a la autoridad de agua todos los repuestos suficientes para un funcionamiento de cinco años de las bombas manuales ya instaladas;
- presentar informes del avance trimestral a las autoridades de agua, y un informe anual al final de la estación seca;
- presentar un informe de terminación de programa, al final de éste.

**Ejemplo 4** *División de responsabilidades de los diferentes actores en Ghana*

Este es un ejemplo de la división de responsabilidades de los diferentes actores de los programas del Organismo Comunitario de Agua y Saneamiento (CWSA, por sus siglas en inglés), en la región oriental de **Ghana**.<sup>4</sup>

<b>Actor</b>	<b>Responsabilidades</b>	
Comunidades	<p>La sostenibilidad de las instalaciones para el abastecimiento de agua y el saneamiento se basa en la participación y en la voluntad comunitarias de emprender un plan de acción, construcción y manejo de las instalaciones</p> <p>Las comunidades beneficiarias deberán pagar 5% del costo del capital, y 100% de los costos de funcionamiento y mantenimiento.</p> <p>Conforme comités de agua y saneamiento como punto focal para todas las actividades de agua y saneamiento comunitarios.</p>	
Asambleas distritales	<p>Establezca un equipo distrital de agua y saneamiento (DWST, por sus siglas en inglés) que conste de tres personas con capacidades para el desarrollo comunitario, educación en higiene, abastecimiento de agua, y saneamiento, quienes promoverán, apoyarán y manejarán el programa en el plano distrital. Proporcione una oficina y asigne funciones para el DWST.</p> <p>Establezca un fondo rotatorio de saneamiento para financiar las instalaciones de saneamiento por medio del reembolso hecho por el programa.</p>	
Sector privado	Organizaciones socias	Equipos de trabajadores de campo para el desarrollo comunitario. Proporcione servicios de animación, mediante el fortalecimiento de la capacidad organizativa comunitaria, el liderazgo para la planificación y los procesos de diseño, implementación de educación en higiene, y establecimiento de una capacidad de funcionamiento y mantenimiento comunitarios.
	Contratistas	Construya instalaciones de acuerdo con las especificaciones que aparezcan en el contrato del CWSA.

4. Tomado del Manual sobre el Organismo Comunitario de Agua y Saneamiento, Región Oriental de Ghana.

v	Proveedores de repuestos	Talleres locales que contienen repuestos para bombas, y que venden directamente a las comunidades.
	Mecánicos del área	Son los mecánicos que se encargan de la reparación de las bombas, a solicitud de las comunidades, y pagados por ellas. También ayudan a instalar bombas y capacitar a los vigilantes de las bombas comunitarias.
	Artesanos de letrinas	Constructores locales que se seleccionan, y a quienes se les da capacitación, y luego son contratados por hogares individuales, para construir letrinas caseras.
	Unidades de desarrollo de pequeños negocios	Profesionales experimentados del sector de agua, que ayudan al equipo regional de agua y saneamiento a seleccionar y capacitar las Organizaciones Socias (OS).
Equipo regional de agua y saneamiento (RWST)	Equipo regional de CWSA responsable por la implementación. El RWST brinda apoyo, hace los arreglos necesarios para la capacitación del equipo distrital de agua y saneamiento, las OS y los contratistas, administra los fondos del programa, garantiza que se observen los estándares técnicos y promueve, supervisa, evalúa, desarrolla y consolida el programa.	
Donantes	DANIDA y el gobierno alemán. Proporcione fondos y supervise la ejecución del programa.	



### 3. Creación de un ambiente organizativo de apoyo

Proveer a las comunidades de las destrezas y del apoyo necesarios para manejar sus propios abastecimientos de agua no sólo requiere un ambiente institucional de apoyo, tal como se describió en el capítulo anterior; sino también un ambiente organizativo de respaldo. En el nivel de cada organización, ello implica un enfoque diferente: desde la implementación de un proyecto único hasta el apoyo a largo plazo, y los procesos de facilitación. Aquí, una actitud adaptativa, una respuesta a las solicitudes, la orientación al cliente, el enfoque de género y equidad, el fortalecimiento de las capacidades, el facultamiento y la transferencia de responsabilidades, son todos factores importantes.

Los organismos de apoyo requieren cambios internos en términos del estilo gerencial, la motivación y la construcción de capacidades para el personal que trabaja con las comunidades. La construcción de capacidades es más que la capacitación; debe ser vista como un proceso de aprendizaje tomado a partir de las experiencias cotidianas, y como una construcción de capacitación alrededor de ello. No solamente el personal individual, sino la organización como un todo, deberá adoptar un enfoque de acción-aprendizaje "basado en la capacidad de construcción que tienen las personas para aprender por medio de procesos de adaptación, e ideas de readaptación, percepciones, información, conocimiento y experiencia, para entenderse con la realidad y, en última instancia, hacer posible el cambio" (Espejo, 1993:2).

#### 3.1 Enfoques del proceso

Al promover la gestión comunitaria se insta a los organismos de apoyo a que pongan en marcha un proceso de aprendizaje continuo entre ellos mismos y las comunidades, sobre la mejor manera de manejar los recursos hídricos y los servicios en forma sostenida. No hay soluciones universales. Las condiciones en las cuales se utilizan los recursos y servicios cambian constantemente.

El reto de los organismos de apoyo consiste en ser conscientes de los continuos cambios, y en estar preparados para adaptar regularmente su apoyo, para entenderse con procesos que ocurren en las comunidades, de tal forma que el abastecimiento de agua mantenga los estándares acordados. Dichos enfoques de proceso son diferentes de los enfoques iniciales predefinidos, por ejemplo, cuando se visita a las comunidades dos veces después de la implementación del proyecto, una vez a los seis meses y otra vez dos años después. Es difícil predecir los procesos, y se requiere flexibilidad y capacidad de adaptar los procedimientos y los métodos de trabajo. Las soluciones pueden diferir de una comunidad a otra, evolucionar con el tiempo, y requerir diferentes combinaciones de recursos (opciones tecnológicas, destrezas necesarias, periodización, recursos financieros, etc.). Las metas y los estándares tienen que definirse en términos de una mayor capacidad de las comunidades y de los sistemas que estén funcionando bien.

Facilitar el proceso de la gestión comunitaria es un reto, y una buena facilitación es un arte. Cada situación, cultura, población y experiencia requiere sus propias respuestas por parte del personal de apoyo, y su comportamiento y aptitudes son fundamentales. El personal se involucrará en todo tipo de conflictos comunitarios, divisiones de poder y diversidades de

intereses. Si solamente lo dejan pasar, ganará el más poderoso. Es el juego alrededor de estos problemas lo que hace de la facilitación un arte. Los organismos de apoyo, por consiguiente, deberán preparar a su personal no sólo para el apoyo técnico, sino también para manejar asuntos sociales.

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- El enfoque del apoyo posconstrucción, si bien es cierto que sigue examinando los resultados, también debe ser un proceso comunitario de apoyo. Por ejemplo: al definir los objetivos de sus actividades usted deberá incluir indicadores cuantitativos, al igual que de calidad y de sostenibilidad. Aunque los objetivos cuantitativos a largo plazo pueden ser acordados todavía (como por ejemplo un porcentaje de personas que tengan acceso al abastecimiento de agua y que cumplan los estándares acordados para un determinado tiempo), los objetivos físicos cuantitativos de corto plazo (tales como: número de pozos de sondeo hechos y equipados con bombas manuales) pueden ser sustituidos por objetivos más cualitativos. Por ejemplo: el número de cuerpos de manejo de base comunitaria que pueden mantener abastecimientos de agua funcionando durante un período extenso (véase el Capítulo 5.2.2 para obtener información sobre la selección de los indicadores de supervisión).
- Uno puede empezar proyectos piloto para probar enfoques de proceso en ciertas áreas, y para planificar la implementación a largo plazo y en gran escala de dichos procesos. Los recursos financieros y la construcción de capacidades necesarias para proporcionar un servicio, más que para solamente llevar a cabo un proyecto, deben quedar claros. Estos tienen que tomarse en cuenta cuando se escojan las prioridades y se tomen decisiones con base en requerimientos a largo plazo.
- Permita que haya formas flexibles de manejo de los fondos, tales como:
  - Asignaciones de una suma única de fondos.
  - Capacidad para transferir fondos para el siguiente año fiscal.
  - Ajustes del presupuesto a mitad del período.
- Los procesos de apoyo son bastante diferentes, desde el punto de vista de la ingeniería. Una valoración de su personal deberá darle un indicativo de si se tiene suficiente experiencia "social", lo cual también puede radicar en su personal técnico. Sobre esta base usted podrá decidir si contratar nuevo personal, examinar las posibilidades de entrenar al personal en asuntos "sociales", o desarrollar asociaciones con organizaciones que tengan estas destrezas.

### **Reflexiones**

Con frecuencia, se considera el abastecimiento de agua y el saneamiento desde una perspectiva de corto plazo, en lugar de hacerlo desde la perspectiva de la provisión de un servicio a largo plazo. Una gran cantidad de energía, por tanto, se emplea en los procesos iniciales de construcción y organización de la comunidad, y se hace poca reflexión sobre la provisión de un servicio confiable a largo plazo, desde el principio hasta el fin de cada año, y las

realidades mundanas que ello implica. Si bien es cierto que puede ser posible generar entusiasmo y liderazgo por los resultados rápidos durante la parte inicial del proyecto, el compromiso a largo plazo requerido para proporcionar un servicio es, frecuentemente, mucho menos atractivo. Una de las principales fallas consiste en la incapacidad de predecir adecuadamente tanto el gobierno como los recursos financieros que se requerirán para proporcionar un servicio a las comunidades, y no solamente llevar a cabo el proyecto (Len Abrams, comunicación personal, 2000).

### 3.2 Del proveedor al facilitador

Muchos dicen que los gobiernos tienen que cambiar su papel de proveedores por el de facilitadores. La facilitación, en el contexto del apoyo posconstrucción, está en consonancia con el enfoque de la respuesta a la demanda, que tiene dos caras: la necesidad de preparar proyectos y programas alrededor de la demanda emergente de las comunidades, y también la capacidad de responder, por parte de las organizaciones competentes, a esta demanda (PNUD - BM, 1997). *Las organizaciones de apoyo deben ser capaces de proporcionar supervisión y asistencia continuas cuando las comunidades requieran servicios tales como asesoría técnica, mediación, legislación de instituciones locales, cursos de capacitación y actualización, guías para los estudios socioeconómicos y principios para compartir costos.*

Esto requiere una mayor flexibilidad, y una capacidad de escuchar y valorar las necesidades y demandas de las comunidades, y aceptar resultados y riesgos menos concretos y más difíciles. Los procesos de facilitación de cambio en las comunidades usuarias, la construcción de capacidades y la facilitación de la toma de decisiones en el nivel más bajo implican mucho por parte de los organismos y de su personal.

Los gobiernos nacionales deben ser facilitadores, mediante la creación de condiciones para el manejo del agua en las comunidades apoyadas por las instituciones facilitadoras intermedias. Este papel de facilitador del gobierno abarca diferentes tareas y funciones, de las cuales las más importantes son las políticas y la legislación de apoyo. Por ejemplo: la formulación de marcos legales o cambios en las leyes existentes, debe ser algo necesario, de tal forma que dichas leyes promuevan en lugar de impedir el establecimiento y el funcionamiento de cuerpos de manejo del abastecimiento del agua. Un cuerpo comunitario de manejo que no disfrute de ninguna forma de reconocimiento legal, tendrá que depender enteramente de la presión social para cumplir con sus obligaciones, y para hacer valer sus reglas, particularmente en lo que concierne al recaudo por el servicio. Si los gobiernos deciden apoyar el concepto de "gestión comunitaria", deberán proporcionar algún tipo de reconocimiento legal, y la capacidad de hacer valer las "reglas de juego" del sistema. Las provisiones legales pueden necesitar ciertas enmiendas específicas que permitan establecer la condición de legalidad de los comités de agua, y de la administración comunitaria de los fondos, lo mismo que la propiedad comunitaria de los activos públicos (véase el Capítulo 4.5, sobre la propiedad y sobre los arreglos para el manejo).

No obstante, tener leyes y regulaciones escritas no es útil si éstas no se hacen valer, y si no están respaldadas por la construcción de capacidades. "Uno de los elementos más innovadores

incorporados en la Constitución colombiana de 1991 ha sido el concepto de democracia participativa, y las condiciones concretas para la participación ciudadana que se establecieron en la ley 134 de 1994. Sin embargo, en la práctica, aunque hay más y más mecanismos regidos por la legislación, las acciones participativas son inexistentes, o simplemente iniciativas políticas esporádicas. En otras palabras, hay muchos mecanismos y normas, pero también una falta de actores motivados que participen en la vida pública local". Por ejemplo: el requerimiento de que se deben escuchar las quejas de los usuarios terminó a la postre en una publicidad mural en las oficinas de agua, "que no significa nada para los usuarios ni para la administración". (Gómez, 2000:6, traducción libre). Lo mismo ocurre con la redacción de políticas y legislaciones de apoyo: ponerlas en marcha es una tarea importante que abarca la construcción de capacidades de los actores que deben poner en práctica dicha política. En muchos países, las políticas favorecen la gestión comunitaria del abastecimiento de agua pero, o bien no se traducen en reglas y regulaciones susceptibles de trabajarse en niveles descentralizados, o no están respaldadas por fondos y por construcción de capacidades, ni gozan del apoyo de la legislación, o simplemente no se ponen en práctica en absoluto.

Otro papel facilitador que deben asumir los gobiernos nacionales es el de proveedores de información. Además, un enfoque de respuesta a la demanda, en los niveles descentralizados de las organizaciones de apoyo, requiere una estrategia efectiva de relaciones públicas, como para difundir ampliamente el hecho de que hay apoyo disponible para el correcto funcionamiento del abastecimiento de agua. Las campañas radiales, por ejemplo, pueden emplearse para informar a las comunidades acerca de las posibilidades de conseguir apoyo. No obstante, algunas comunidades rurales remotas no tienen acceso a la información, y otras no están enteradas de sus necesidades de apoyo, debido a una fuente de agua altamente contaminada. Estas comunidades requieren un enfoque activo. También debe dárseles la oportunidad de escoger y decidir sobre el posible mejoramiento del nivel de servicio, y la localización de las instalaciones, siempre que se amplíe el sistema.

Al mismo tiempo las organizaciones públicas y privadas deberán responder prontamente a la demanda comunitaria. En este caso, una vez más, los gobiernos nacionales deberán representar un papel de facilitadores con el fin de asegurar que el sector público esté suficientemente bien preparado como para proporcionar el apoyo por sí mismo o para desempeñar un papel de supervisor cuando se involucre el sector privado.

Los organismos que una vez brindaron asistencia a las comunidades, con el desarrollo de abastecimientos mejores de agua, y que ven un papel para ellas en el "apoyo posconstrucción" deberán ser cuidadosos al revisar si dicha estructura organizativa está equipada adecuadamente para el nuevo papel. Deberán también verificar que su personal esté suficientemente bien equipado, y ver si la cultura de la organización es tal que el personal sea valorado igualmente tanto por el apoyo posconstrucción, como por la construcción de nuevos sistemas.

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Proporcione apoyo posconstrucción alrededor de la demanda que emerja de las comunidades. Oriente sus actividades hacia las necesidades sentidas de las personas >

y las instituciones locales. Informe a las comunidades acerca de las opciones de apoyo de abastecimiento de agua, lo mismo que de sus limitaciones, implicaciones, derechos y deberes.

- Dé a las comunidades la oportunidad de escoger y decidir. Para hacerlo, usted y su personal de campo podrían tener que modificar sus actitudes. En lugar de tomar todas las decisiones por sí mismos, y dar instrucciones a las comunidades, tendrán que escuchar los puntos de vista y las ideas de las personas. El personal de campo tiene que proporcionar información y responder a las preguntas que plantean las comunidades, sobre:
  - las opciones técnicas disponibles, los niveles de servicio, los costos y el acceso a los fondos (véase el Capítulo 4.7, sobre aspectos técnicos);
  - los recursos necesarios, la disponibilidad y el tipo de asistencia técnica que se puede proporcionar;
  - las responsabilidades financieras y operativas, de tal forma que las comunidades puedan seleccionar los niveles de servicio que desean y por el cual quieren y pueden pagar (véase el Capítulo 4.6, sobre recuperación de costos);
  - los derechos y las obligaciones de los comités de agua, de acuerdo con la legislación existente.
- Responda rápidamente a la solicitud, teniéndola en cuenta directamente en la planificación y en la acción. Es importante, si usted desea gozar de credibilidad y desarrollar un trabajo ulterior con las comunidades, que haya un tiempo mínimo entre la solicitud por parte de las comunidades y su respuesta. Deben tomarse decisiones prácticas y/o cursos factibles de acción.

### Reflexiones

En la región Amhara, en **Etiopía**, además de los diferentes niveles de toma de decisión [región, distrito, woreda (municipio) y subworeda (nivel comunitario)], existe una estructura paralela: un comité que fue configurado por las organizaciones donantes, para garantizar la participación de todos los actores de los distintos niveles. Este comité tiene representantes de cada uno de los niveles, que se supone han sido elegidos democráticamente en su propio nivel de decisión. No obstante, los miembros que no formaban parte del principal partido político fueron despedidos y sustituidos por otros que pertenecían al partido de gobierno. Cada uno de los niveles de decisión tenía mujeres "participantes". Ellas están ahí porque tienen que estar, pero nunca dicen una palabra. Cuando se les preguntaba por qué, algunos varones decían que las mujeres tenían que estar ahí porque los donantes así lo solicitaban. Cuán representativo y participativo es este comité en la realidad, es algo que debe cuestionarse. La historia muestra cómo el poder, la interferencia política, las tradiciones y las creencias pueden complicar la facilitación.

En **Benín** quisimos encontrar si las metodologías participativas realmente se estaban utilizando. Planteamos unas pocas preguntas en una gran reunión con todos los actores que participaban en un proyecto. La gente votó secretamente, pero se mostraron los resultados a todo el mundo, de tal forma que pudimos discutirlos. Una de las preguntas era sobre la participación de la comunidad en la planificación y en la toma de decisiones. Los organismos y los ministerios votaron todos en forma positiva: sí, todos ellos estaban utilizando métodos participativos. No obstante la comunidad votó "no". Lo bueno fue que algunos miembros comunitarios se atrevieron a pararse y explicar su voto: "Nunca nadie nos informa cuando hay visitas a la comunidad, y luego si, ustedes esperan que nosotros estemos allí. Primero, ustedes se ponen furiosos porque nosotros no estábamos y luego terminan reuniéndose con unas pocas personas, y dicen que consultaron a toda la comunidad. Algunos días después oímos que ustedes habían estado haciendo preguntas ...". Después, todos empezaron a gritar y el facilitador tuvo que explicar que estábamos allí para aprender mutuamente, y que no se trataba de saber quién tenía la razón y quién no, sino cómo podíamos mejorar la situación. Después de eso, la reunión prosiguió y pudimos realmente tratar de solucionar los problemas en una forma participativa...

En una provincia norteña de **Mozambique**, las comunidades rurales remotas tenían toda la información requerida, y presentaron sus solicitudes de apoyo al departamento provincial de agua. Contra todo lo esperado, 118 comunidades pidieron apoyo, mientras que sólo había recursos disponibles para 22. En tal caso, es mejor no elevar las expectativas entre las comunidades y ser honestos desde el principio mismo, acerca de la naturaleza limitada del apoyo (Ivone Amaral, Comunicación personal, 2001).

### 3.3 Recursos humanos y construcción de capacidades

Uno de los retos para los organismos de apoyo es la construcción de las capacidades de su propio personal que trabaja con las comunidades, y dentro de las comunidades mismas. La calidad de los recursos humanos de los organismos de apoyo es un factor de máxima importancia, que determina el éxito o el fracaso del trabajo con las comunidades, y de la construcción de sus capacidades gerenciales.

Los organismos deben contar con personal masculino y femenino con experiencia, y que esté motivado para trabajar con las comunidades, para construir sobre el conocimiento y las prácticas existentes, y que tengan buen olfato y sepan cómo manejar los aspectos relacionados con el género y la equidad.

En un taller del IRC (IRC 2001 a), los participantes concluyeron que el enfoque para continuar trabajando en pro de la gestión comunitaria del abastecimiento de agua estaba en el fortalecimiento de las estructuras de apoyo para que el sistema pasara de la implementación a la provisión de un servicio amplio para el abastecimiento de agua rural. "Los niveles intermedios efectivos son fundamentales si la participación del actor en el nivel comunitario va a alimentar efectivamente, para brindar información tendiente a la creación de políticas nacionales. Los organismos de nivel intermedio, que tienen escasos recursos y poca motivación, funcionan como un obstáculo al libre flujo de ideas del nivel nacional hacia la comunidad, y viceversa" (Visscher *et al.*, 1999:26).

Pueden participar diferentes tipos de personal de apoyo en la promoción de la gestión comunitaria. El personal típico de apoyo que podría proporcionar la facilitación incluye: asistentes de salud ambiental, miembros de los comités distritales de agua y saneamiento, animadores de la localidad, personal de desarrollo comunitario, personal de las ONG especializadas e ingenieros sanitarios. Más que las destrezas técnicas, el personal que apoya la gestión comunitaria de agua debe tener destrezas sociales y de facilitación. Debe ser capaz y estar motivado para construir sobre lo que ya conocen y hacen las comunidades, en lugar de negarlo. Muchos sistemas de abastecimiento de agua quedan sin reparación como resultado de los conflictos entre las comunidades acerca de las tarifas, del recaudo por el servicio, de las prácticas fraudulentas, de los procesos no democráticos, o de la falta de información. El manejo de esta dinámica requiere destrezas sociales y de facilitación. Una legislación adecuada, que se exprese en reglas y regulaciones claras con respecto a los derechos y obligaciones de los actores de la comunidad, ayuda al personal de apoyo a hacer su trabajo de facilitadores.

En el nivel de la organización de apoyo, deberá llevarse a cabo una buena valoración del trabajo y de las capacidades de que dispone el personal. Sobre la base de dicha valoración, podrá diseñarse un plan para el desarrollo de los recursos humanos, y para construir la capacitación del personal existente, o la contratación de un nuevo personal.

El organismo de apoyo en su función facilitadora deberá, siempre que sea posible, capacitar y delegar tareas al personal local de campo y confiar en su conocimiento y experiencia. Ello tiene ciertas ventajas. Debido a que están trabajando en sus propias áreas locales, es probable que el personal esté más motivado que los extraños, que su conocimiento local sea útil en su trabajo, y que las destrezas adquiridas se conserven dentro de la comunidad o de la región. Los organismos de apoyo también pueden hallar ciertas desventajas. Por lo general, pueden encontrarse localmente unas pocas destrezas del tipo requerido, y es probable que se necesite un tiempo adicional para la capacitación. Puede haber presión para emplear a determinadas personas, y la política local puede afectar las relaciones del personal (Davis *et al.*, 1993). Al contratar y/o capacitar al personal debe alcanzarse un cierto equilibrio entre los pro y los contra, y no debe olvidarse que los procesos de mayor duración construirán capacidades locales y determinarán la sostenibilidad del proyecto.

En relación con las capacidades del personal de campo, sea local o no, no importan mucho las capacidades y las calificaciones *per se* del personal, sino las otras oportunidades de empleo que requieren las mismas calificaciones. Otros empleadores pueden ofrecer mejores salarios o mejores perspectivas profesionales. Esto determinará la voluntad de las personas que tienen una educación y destreza particulares, para trabajar en las áreas rurales. Por ejemplo: en ciertos países, los organismos de agua podrán encontrar personal con alta calificación formal y que también tendrán las destrezas adecuadas, y la motivación, y que se desempeñarán bien. En otros, el personal bien calificado rehusará trabajar con las comunidades, y es probable que lo mejor sea tener un diseño posconstrucción alrededor del personal con menor calificación formal, pero que tenga las destrezas y que valore el trabajo.

El desarrollo de los recursos humanos es considerado frecuentemente como lo mismo que la construcción de capacidades, es decir, como algo por medio del cual la gerencia piensa que la capacitación del personal, o que tener personal con un cierto nivel mínimo de educación, es la clave. No obstante, el desarrollo de los recursos humanos es mucho más que eso. También

es un asunto de organización de las operaciones de su propia agencia, de tal forma que su personal siga sintiéndose retado y motivado, y feliz con el trabajo que realiza.

Después del proceso de construcción de capacidad es necesario evitar grandes pérdidas de trabajadores capacitados de campo y de otro tipo de personal. La dedicación al trabajo no es simplemente un asunto de las características personales, sino también de si el contacto con las comunidades es positivo; por ejemplo: si el viaje es cómodo o si el personal ve el trabajo como una carrera placentera, cuando se le compara con otras oportunidades profesionales. "Debe hacerse un mayor esfuerzo para conservar al personal capacitado: esto implica, primero que todo, la comprensión del sistema de incentivos y el desarrollo de un apoyo político para montar ciertas contra-medidas. Algo importante es que las organizaciones en sí mismas deben garantizar que el personal así calificado se vea estimulado a aplicar en la práctica su nuevo conocimiento y sus nuevas reflexiones" (Alaerts *et al.*, 1999:37).

En intervalos regulares habrá que valorar el desempeño del personal examinando las descripciones de las tareas, su ejecución, los resultados logrados y su satisfacción. Deberán siempre hacerse discusiones de seguimiento del desempeño, ya sea en términos de una oferta de capacitación adicional, o de entrenamiento, o de incentivos adicionales para un buen desempeño. Al final de esta sección se puede encontrar un ejemplo de un formato para discusión.

Además, deberá crearse una atmósfera de aprendizaje en la organización. El aprendizaje es un proceso que probablemente ocurra al determinar cuándo las personas sienten que se confía en ellas y que están respaldadas. Debe instarse al personal a ser activo, a experimentar con nuevas cosas, y a encontrar su propia forma de hacerlas. Deben alentarse las diferencias de opiniones e incluso *confrontaciones*, puesto que las personas tienen el derecho de cometer errores. De igual manera, la gente evalúa conjuntamente y aprende lecciones tanto como grupo que como individuos (Espejo, 1993). Para decirlo en términos sencillos: usted tiene que preocuparse por la gente. Por ejemplo, cuando la descripción de la tarea diga: "Tiene que visitar a los agricultores una vez cada dos semanas", esta frase mata la pasión y la creatividad. Si en lugar de ello se dice: "Desarrolle un programa para mantenerse en contacto con la comunidad, de tal forma que se genere el mejor trabajo posible en su área, y hacer discusiones entre todos", entonces se crean responsabilidad y pasión (IIRR 2000).

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Identifique las necesidades y los baches en los recursos humanos y en la construcción de capacidad del personal de su organización que trabaja con las comunidades.
  - ¿Cuántos trabajadores y trabajadoras de campo hay por cada comunidad (o un número de población) en los diferentes niveles (distrital, regional, local)? Si el número no es suficiente, y si no hay recursos para contratar más personal, ¿qué áreas considera usted prioritarias? ¿Por qué?
  - ¿Qué tareas tendrán los trabajadores de campo (higiene, gestión de servicios, extensión agrícola, etc.)?
  - ¿Qué otros trabajadores pueden realizar tareas de campo (enfermeras de salud pública, trabajadores de desarrollo rural, profesores, etc.)?

>

- ¿Podemos conformar un equipo multidisciplinario de apoyo y con equilibrio de género, que nos permita abordar aspectos tanto sociales, como técnicos?
- ¿Tiene el personal experiencia propia con enfoques participativos?
- ¿Cuánto tiempo se dará en cada comunidad para que los trabajadores de campo realicen sus tareas?
- ¿Pueden transferirse algunas de las tareas a un comité o a una asociación local?
- ¿Qué áreas se consideran prioridad en términos de construcción de capacidad (tecnologías para agua y saneamiento, enfermedades relacionadas con el agua, técnicas de recolección de datos, manejo financiero, etc.)?
- Construya capacidades entre el personal que trabaja con las comunidades, y en las comunidades mismas, mediante la capacitación y delegación de tareas al personal de campo.
  - Utilice el personal de campo con una perspectiva amplia sobre los aspectos de la gestión comunitaria, personal que también sea capaz de juzgar cuándo se requiere una asistencia más especializada.
  - Asegúrese de que el personal conozca qué se espera de ellos.
  - Decida los criterios para evaluar el personal de campo (pruebas prácticas, entrevistas, resultados, etc.).
  - Decida cómo capacitar a sus trabajadores de campo (en la práctica, en el puesto de trabajo, etc.).
  - Decida quiénes serán capacitados.
- Cree mecanismos para aprender de las experiencias del personal de campo con las comunidades, y comparta este conocimiento entre el resto del personal. Programe reuniones regulares con el personal, en donde se discutan abiertamente las experiencias, y se creen otros canales para la retroalimentación tales como los talleres y los boletines. Promueva el intercambio de experiencias y conocimientos por parte del personal, dentro de su organización, lo mismo que con el personal de otras organizaciones. Asegúrese de que los resultados se traduzcan en actividades operativas y en planificación.
- Si usted quiere conservar a su personal, motive. El personal de campo debe obtener el debido apoyo y recursos, y estar suficientemente bien entrenado y motivado para promover un enfoque basado en la comunidad.
  - Cree un buen plan de comunicación con el organismo, por medio del cual los planes, objetivos, actividades y resultados esperados se comuniquen claramente a todas las personas a quienes corresponda.
  - Involucre al personal en el proceso de planificación. Si el personal tiene voz en la planificación estará entonces más comprometido con las actividades así planificadas.
  - Asegúrese de que todo el mundo comprenda quién es responsable y por qué.
  - Base su supervisión en el apoyo y en el consejo, más que en una conducta punitiva y disciplinaria.

- Como supervisor, tenga frecuente contacto con el personal. Es muy desmoralizante que se le deje a su propia suerte, mientras que el contacto demuestra interés y abre canales para la retroalimentación. Comuníquese con su gente.
- La delegación del trabajo desde los niveles más altos a los más bajos, es un signo de buena gestión pero no significa que el personal de los niveles más altos no esté haciendo nada.
- Cree incentivos y oportunidades de hacer carrera, para los trabajadores de campo.
- Remunere adecuadamente a su personal (compare los salarios con los del sector privado).

## Reflexiones

En **Nepal** es muy difícil trabajar efectivamente con las comunidades de las áreas remotas. Cada dos años hay un nuevo director y un nuevo ingeniero de distrito. Las consecuencias son que cada dos años el proceso de apoyo a las comunidades tiene que volver a empezar. No pueden ensayarse nuevos enfoques debido a que siempre tienen que reanudarse desde el principio, y las decisiones son demoradas porque el personal no estará presente al cabo de medio año, luego es mejor dejar dichas decisiones para el nuevo director. El principal problema consiste en que las personas que tienen el nivel educativo requerido para las tareas de planificación y financiamiento tienen que llegar a Katmandú, la capital, y viven en áreas muy difíciles y nada placenteras para muchos nepaleses educados.

En **Vietnam** yo me preguntaba durante un curso de capacitación sobre promoción de la higiene, si en verdad este curso era útil. Se basaba en las herramientas y metodologías participativas. No obstante, el ambiente de trabajo del personal de campo no era adecuado. Con frecuencia no tenía el tiempo suficiente para trabajar con las comunidades, y la oportunidad y la flexibilidad para responder a lo que éstas verdaderamente deseaban eran limitadas.

En una organización de **África Occidental** había muchísimos conflictos porque el trabajo con las comunidades no era en absoluto participativo, pero ¿cómo podría cambiar la situación del personal si el nuevo jefe, que en este caso era una mujer, siempre estaba amedrentando a su propio personal? Esta persona nunca hacía realidad las responsabilidades asignadas a ella, y nunca leía nada del material que estaba preparado. Forzaba al personal a hacer trabajo extra para cubrir lo que se suponía que ella debería haber hecho, y daba órdenes que rompían los acuerdos hechos previamente. Ella creía que era la reina, y que los demás tenían que hacer todo su trabajo, mientras los trataba supremamente mal. ¿Cómo se puede hablar de participación, de compartir papeles y responsabilidades, cargas y beneficios, si se presenta semejante situación en el organismo de apoyo?

**Ejemplo 5** *Formato para la discusión sobre el desempeño*

Nombre del empleado:

Nombre del cargo:

Nombre del jefe de la sección:

Nombre de un tercero (si lo hay):

Tercero presente a solicitud de:

Fecha de la discusión:

Período de presentación del informe:

**1. Informe de la discusión operativa anterior**

Cite la fecha de la anterior discusión operativa, y describa el seguimiento en los puntos que se mencionaron en el anterior informe sobre el funcionamiento.

**2. Actividades y logros del año pasado**

Mencione actividades y logros específicos de los miembros del personal durante el período al cual se refiere el informe (por ejemplo: los proyectos en los que participó el personal, las actividades extras que se llevaron a cabo, los resultados específicos relacionados con la función, los esfuerzos adicionales).

**3. Contenido del trabajo relacionado con la descripción de la función**

Mencione la función y la posición del miembro del personal dentro de la organización, y los cambios que ocurrieron, si los hubo. Indique si la descripción de la función comprende aún las actividades reales que está llevando a cabo esta persona. Identifique las diferencias entre las actividades reales y la descripción de la función. Analice las diferencias y mencione las acciones que se deben llevar a cabo, si son necesarias.

**4. Tiempo empleado para la planificación**

Analice el tiempo real empleado por el personal, en el período al cual se refiere el informe, y compárelo con los objetivos individuales, del tiempo empleado. Discuta y analice las diferencias e identifique soluciones para el mejoramiento, si ello es necesario.

**5. Ausencia por enfermedad**

Mencione el número de días correspondientes al período al cual se refiere el informe. Analice las ausencias causadas por enfermedad y discuta si éstas pueden estar relacionadas con el trabajo.

**6. Relaciones con el jefe de sección**

Describa la relación que tiene la persona con su jefe de sección. Identifique los problemas, si los hay, y mencione las acciones tendientes a encontrar soluciones.

**7. Relaciones con otros miembros del personal y con otros equipos del proyecto**

Describa la relación que tiene el miembro del personal con otros integrantes y con otros equipos del proyecto en los cuales participe esta persona. Identifique problemas, si los hay, y mencione las acciones que deben tomarse para encontrar soluciones.

**8. Ambiente físico y no físico de trabajo**

Discuta el ambiente físico del trabajo del personal (espacio, ruido, escritorios, sillas, ratones, teclados) y el espacio no físico (atmósfera, bienestar general). Mencione las acciones que deben tomarse para encontrar soluciones, si ello es necesario.

**9. Objetivos para el año siguiente**

Identifique los objetivos de desempeño para el año siguiente, así como las actividades y los papeles del personal.

**10. Desarrollo de la carrera**

Discuta el desarrollo de la carrera del personal. Identifique las expectativas mutuas y los planes futuros.

**11. Educación y estudio**

Mencione las facilidades de estudio que se utilizaron durante el periodo al cual se refiere el informe, y discuta los deseos de este miembro del personal, y de la organización, en términos de capacitación, educación o estudio adicional.

**12. Otros puntos**

Mencione todos los demás puntos que fueron aludidos por el miembro del personal, o por el jefe de la sección.

**13. Puntos de acción**

Mencione todos los puntos de acción y los arreglos concretos a los cuales se llegó. Para cada arreglo, identifique la persona responsable y el plazo.

**14. Firma**

El informe de la discusión sobre el funcionamiento tiene que ser firmado en duplicado por la persona jefe de la sección, y por el empleado. Después de firmar, se dará una copia al miembro del personal. La segunda copia será entregada al contralor para que forme parte de los archivos personales.

Acordado,

Jefe de sección (nombre)

Miembro del personal (nombre)

**15. Anotaciones hechas por el empleado**

El empleado puede hacer anotaciones del informe sobre la discusión del funcionamiento.

Parte II

# Práctica



## 4. Aspectos claves del nivel comunitario

Esta parte del libro aborda un sinnúmero de aspectos claves que los organismos de apoyo deben tener en cuenta cuando trabajen en pro de la gestión comunitaria del abastecimiento de agua. Este tema examina las diversas perspectivas de los administradores. El manual para los trabajadores de campo, *Que no pare de trabajar*, publicado por el IRC, mira aspectos similares desde la perspectiva del trabajador de campo (Bolt y Fonseca, 2001).

### 4.1 ¿Qué es una comunidad?

Con mucha frecuencia las comunidades son asumidas como una especie de “unidad” que consta de un grupo de personas que comparten los mismos intereses y problemas. También se entiende que las personas que viven en la misma área geográfica o administrativa forman un grupo homogéneo. Guijt se refirió a esto como al “mito de la comunidad” (Guijt y Shah, 1998). En realidad, las comunidades constan de diferentes grupos con puntos en común, pero también con preocupaciones y prioridades en conflicto. Estos grupos tienen diversos antecedentes socioeconómicos y culturales, y se basan en la ocupación, las castas, el género, la educación, la religión, la riqueza, etc.

Los distintos grupos pueden tener diferentes ideas e intereses, lo cual se puede traducir en la aparición de conflictos. Es particularmente cierto que estos surgen cuando llega a la comunidad un nuevo sistema de abastecimiento de agua, un recurso que nunca se había compartido ni administrado anteriormente. Un segundo mito es el de que las comunidades no tienen ningún tipo de organización interna para manejar sus instalaciones de abastecimiento de agua y de saneamiento. Especialmente en aquellas regiones donde el acceso al agua es difícil, con mucha frecuencia las comunidades tienen reglas para los derechos individuales y las responsabilidades, e imponen sanciones por no atenerse a estas reglas. Algunas de ellas son muy explícitas y aparecen en forma de tabúes y tradiciones que se transmiten de una generación a otra. Si no se aplica bien, la introducción de un sistema de abastecimiento de agua puede dañar dichas reglas y tradiciones, en lugar de utilizarse para construir sobre ellas.

Cuando se plantean problemas alrededor del agua, los foráneos necesitan tener en cuenta que los diferentes grupos dentro de la comunidad tienen también diversos intereses, y que puede haber acuerdos sobre los abastecimientos de agua. Si no construimos ni fortalecemos los acuerdos existentes, surgirán conflictos inesperados. Esto puede agrandar la división de la comunidad, haciendo aún más difíciles las posteriores gestiones comunitarias. También puede suceder que durante la implementación del proyecto se formen grupos o clanes dentro de la comunidad, para utilizar las mismas fuentes. Si hacemos caso omiso de estos intereses en conflicto, los que tienen el mayor poder son los que por lo general determinan lo que deberá hacerse, y cómo. Particularmente las mujeres son las más marginadas, aunque son las más interesadas en una buena provisión de agua y están muy motivadas para asumir tareas administrativas.

El personal de los organismos de apoyo con frecuencia sabe qué son los patrones recurrentes, lo cual es muy útil. Por otra parte, el personal de campo puede ser también parte de este patrón. Puesto que con frecuencia se reclutan localmente, pertenecen igualmente a un grupo

religioso específico, o a una mayoría grupal étnica, o a una clase, esto puede desviar su trabajo, por lo cual debería poder discutirse abiertamente.

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Asegúrese de que su personal de campo pueda identificar los diferentes grupos que hay en una comunidad, sus intereses específicos, y cómo cooperan (o no cooperan) estos grupos, lo mismo que sus tradiciones, creencias y actitudes en relación con el agua, el saneamiento y el comportamiento higiénico. He aquí una pequeña lista de verificación. Para obtener más detalles y herramientas para reunir la información vea el manual *Que no pare de trabajar*, para el personal de campo.
  - ¿Cuál es el patrón de asentamiento de la población que necesita los servicios (tamaño y espaciamiento de las comunidades, comunicación carretable y servicios, migración y movilidad, etc.)?
  - ¿Cuáles son los datos demográficos (patrones de mortalidad y morbilidad, patrones de migración, etc.), y cómo difieren en los diferentes grupos de la comunidad?
  - ¿Qué creencias religiosas o étnicas existen, que pudieran afectar la gestión comunitaria (prácticas relacionadas con el agua, el saneamiento y la salud, las distinciones sociales, la autoridad, el tiempo y el gasto de dinero esperado)?
- Profundice en cómo se maneja el agua, y enfóquese en una perspectiva de sustento.
  - ¿Para qué necesita la gente el agua? ¿Para agricultura, huertos, ganado, baño y lavado, limpieza, procesamiento de alimentos, ceremonias?
  - ¿Cuáles son los acuerdos existentes para manejar el abastecimiento de agua?
  - ¿Hay reglas para el acceso y la distribución?
  - ¿Quién está involucrado, y quién no?
- Profundice en las tradiciones, sistemas y reglas para el manejo de otros bienes comunitarios como la tierra, los bosques, la producción agrícola o los servicios más modernos, tales como la electricidad, las escuelas, y los puestos de salud. Quién está involucrado en el manejo, qué reglas se utilizan, qué capacidades existen, y si son equitativas, etc. Las comunidades, al igual que el personal de campo, pueden aprender de estas reflexiones en pro del manejo del agua.
- Analice los aspectos relacionados con la propiedad, tales como la propiedad de una fuente de agua o de una tierra en la cual se localice esta fuente, y si debe compartirse entre más comunidades, así como las reglas (tradicionales) para su uso.
- Analice las necesidades de agua de los diversos grupos de la comunidad. ¿Necesitan agua para usos domésticos solamente, o quieren (ciertos grupos) también agua para usos productivos?
- Analice la disponibilidad de los recursos hídricos. ¿Utilizan las distintas comunidades, o los distintos grupos que tienen un uso comunitario, fuentes diferentes, o comparten la misma fuente? ¿Cuáles son los arreglos para compartir el recurso?

## Reflexiones

En una localidad del Valle del Cauca, en **Colombia**, muchas personas se reunieron para discutir las mejoras de su sistema de agua. Solamente había un grupo que no participó desde el principio. Se descubrió posteriormente que éstos, en primer lugar, eran los que nunca habían tenido problemas con el sistema de agua; vivían en la parte baja de la localidad y siempre tenían agua. Después de que el sistema empezó a funcionar adecuadamente, este grupo comenzó a crear problemas y a decir que ahora no tenían tanta agua como antes... esto muestra que hay que verificar cuidadosamente que todos los sectores de la comunidad estén representados, porque sus intereses pueden ser bastante diferentes.

En algunos países de **África** las creencias tradicionales representan un importante papel en las vidas de las personas, especialmente en las áreas rurales. Por ejemplo: ciertos administradores de los comités de agua no pueden asumir sus posiciones porque han sido acusados de brujería; o también, las personas pueden votar por un miembro ineficiente y ampliamente reconocido, en las siguientes elecciones, porque es considerado como poseedor de ciertos poderes. No se atreven a confrontar a semejante persona tan poderosa porque sienten temor. Nosotros, los occidentales, encontramos muy difícil entendernos con estos asuntos. Entonces, ¿qué podemos hacer? Desde una perspectiva racional, obviamente podemos hacer caso omiso de ella. Nunca escuchamos semejantes cosas en los talleres, y los informes sobre el proyecto nunca tienen en cuenta estos aspectos. Tampoco es fácil para nosotros, porque no lo comprendemos, y porque el misticismo y la superstición no afectan nuestras vidas en una forma muy poderosa, pero la verdad es que debemos abordar este tema como cualquier aspecto de poder o de política, y tomarlo en cuenta si queremos alcanzar el éxito de nuestros proyectos. Por ejemplo, en las situaciones descritas anteriormente, podría ser útil contar con la influencia de una persona externa que no esté tan asustada y que trate de solucionar los conflictos; podría ser, tal vez, un funcionario distrital.

### 4.2 Sostenibilidad del sistema y su gestión

En teoría, la sostenibilidad de los servicios de agua y saneamiento manejados por la comunidad, ha sido lograda cuando el sistema funciona bien, cuando se le utiliza y se puede alcanzar un nivel apropiado y equitativo de beneficios, en términos de la calidad del agua, de una cantidad suficiente, a unos precios alcanzables a lo largo de un período prolongado y sin afectar negativamente el ambiente. Esto implica que los usuarios estén satisfechos, que la OyM y que los costos de sustitución se vean cubiertos por medio de los pagos que hacen los usuarios, o por medio de mecanismos financieros innovadores, y que el manejo del sistema esté institucionalizado (por ejemplo, por medio de una sociedad con las autoridades locales, y la participación del sector privado), con posible apoyo externo (financiero, técnico y de capacitación), cuando fuere necesario (Brikké, 2000).

La sostenibilidad se ve fuertemente influenciada por efectos de la puesta en práctica de los proyectos. En una valoración participativa<sup>5</sup> con 88 comunidades de diferentes países que manejan su abastecimiento de agua (Dayal et al., 2000) mostró muy tajantemente que los enfoques que son más sensibles al género y a la equidad están relacionados con servicios que tienen una mejor sostenibilidad, y que se utilizan eficientemente. Se encontró que los proyectos funcionaban bien a lo largo del tiempo, cuando tanto hombres como mujeres tenían más alternativas en términos de tecnología, niveles de servicio, sistemas de manejo y financieros, y cuando los beneficios, lo mismo que las responsabilidades por el mantenimiento, se compartían equitativamente entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres. Así pues, la forma en que se ponga en práctica un sistema puede aumentar las oportunidades de sostenibilidad.

La sostenibilidad del manejo del sistema es algo muy importante. Un enfoque común adoptado por un gobierno y por organismos de desarrollo debe solicitar a las comunidades que establezcan comités para coordinar el manejo local de sistemas de agua. Dichas organizaciones locales de manejo pueden ser establecidas específicamente para manejar el sistema solo, o también las necesarias tareas de manejo pueden ser llevadas a cabo por las organizaciones comunitarias existentes. Qué es lo más apropiado es algo que depende de las circunstancias locales; pero repetimos: la construcción sobre las estructuras existentes es, con frecuencia, más sostenible que crear unas nuevas.

Los organismos de implementación suelen tener una perspectiva limitada sobre la sostenibilidad. Millones de sistemas de agua han sido instalados en las comunidades de todo el mundo, asumiendo el supuesto de que "si tan sólo se logra la combinación correcta de los factores en el nivel comunitario, se alcanzará la sostenibilidad, y se podrá ofrecer un servicio tal como el abastecimiento de agua, y podrá continuar funcionando sin participación externa. Si todas las partes están ensambladas correctamente (la técnica, la social, la administrativa, etc.), el proyecto puede marchar como un relojito, y continuar trabajando por sí mismo, durante los siguientes veinte años {...}. El problema con el mito del relojito es que se asume que la "comunidad" es una isla, que funciona por sí misma, aislada del resto de la sociedad" (Abrams et al., 1998:3-4).

Obviamente, las oportunidades de agrandar un manejo y unos sistemas sostenibles durante la fase de implementación, pero logrando al mismo tiempo la sostenibilidad, no solamente tiene que ver con reunir los ingredientes adecuados durante la fase de implementación. Es predecible que ocurrirán cosas inesperadas después de que el sistema sea entregado. Surgirán conflictos internos en el nivel comunitario, el personal capacitado se irá de la comunidad, se harán conexiones ilegales, etc. Pero también hay situaciones que están más allá del control de la comunidad, como la inmigración y la emigración, las crisis económicas nacionales, los cambios políticos nacionales, los desastres naturales, y la guerra. La sostenibilidad se refiere al hecho de garantizar las condiciones existentes para los servicios y no fracasar completamente cuando algo salga mal. Debe constituirse una red de seguridad a través de las comunidades para brindar asistencia y mantener o regenerar el proceso de manejo sin perder todo el tiempo y

---

5. Realizado por el Programa de Agua y Saneamiento (VSP, por sus siglas en inglés); en cooperación con el Centro Internacional de Agua y Saneamiento, IRC, con la Metodología de Valoración Participativa (MPA, por sus siglas en inglés) (Véase el capítulo 552 sobre la MPA).

los recursos ya invertidos. Las comunidades deben tener acceso a este apoyo, y saber cómo hacer el mejor uso posible de él.

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Deberá usted asegurarse de que cuando los nuevos políticos cambien las prioridades no se ponga en riesgo la sostenibilidad del abastecimiento de agua. Al hacer los procesos y las interacciones tan transparentes como sean posibles, y al proporcionar información acerca de la repercusión de ciertas decisiones políticas, la interferencia política, como resultado de los nuevos políticos que llegan al poder, se verá reducida al mínimo. No obstante, lo máximo que puede hacer una organización de apoyo es hacer visible la interferencia política, o elevar la conciencia entre los miembros de la comunidad acerca de cómo los políticos están abusando del agua.
- Introduzca el concepto de sostenibilidad por medio de reuniones y talleres dentro y fuera de su organización, y resalte la importancia de hacer participar a las comunidades y a los usuarios, en coordinación con las autoridades locales, en la demanda, diseño, manejo, funcionamiento y mantenimiento del sistema. Haga que todos los actores estén conscientes y sean responsables de los sistemas sostenibles.
- Aliente el uso de recursos locales disponibles, tales como artesanos privados y talleres, lo mismo que las ONG que pueden ayudar a desarrollar la economía local, y mantener un sistema a un precio alcanzable, al mismo tiempo que se crea un ambiente facilitador.
  - ¿Hay oportunidades de capacitación para aumentar la capacidad de manejo/ destrezas en los niveles local y comunitario?
  - ¿Permite la tecnología de abastecimiento de agua la creación local de empleo, como por ejemplo un taller de repuestos?
- La sostenibilidad tiene un vínculo directo con la satisfacción de los usuarios. Es necesario hacer encuestas adecuadas a los usuarios, especialmente si son llevadas a cabo por un organismo externo, porque éste puede garantizar cierto tipo de independencia que hará que la gente se sienta libre de expresar sus opiniones.

### **4.3 Equidad y género**

En la década de los años ochenta se reconocía que las mujeres eran dejadas de lado muy frecuentemente en los procesos de decisiones, y que esto tenía un efecto negativo en la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua. Los proyectos y programas empezaron a "involucrar a la mujer". Ellas se convirtieron en parte de los comités de administración, o incluso se hicieron trabajadoras de mantenimiento, puesto que eran las que tenían el mayor interés en el adecuado funcionamiento de los sistemas. Algunos, incluso, se dirigían exclusivamente a las mujeres, en un intento por alcanzar unos sistemas sostenibles, haciendo caso omiso de las responsabilidades y tareas masculinas. No obstante, algunas veces estos "apagadores de incendios y organismos de proyectos dan tanta atención a la participación

femenina, en comparación con la masculina, que el servicio se ha convertido en un proyecto femenino, del cual son responsables las mujeres. En tales casos, los proyectos hacen que las mujeres carguen el abastecimiento comunitario de agua del cual también se benefician los miembros masculinos del hogar..." (Brikke 2000:189).

Sin embargo, se tenía la idea de que la "participación femenina" no era necesariamente el enfoque correcto. A veces no se permite a las mujeres participar en asuntos públicos, o su carga puede aumentar como resultado de las tareas adicionales. De esto también se dieron cuenta, pues para la mayoría de las mujeres la participación involucraba un precio. ¿Qué más podían hacer con el tiempo empleado en las reuniones? En particular, en las áreas rurales, dichos costos de oportunidad por la participación eran por lo general más altos para las mujeres que para los hombres. Esta conciencia llevó al desarrollo de los llamados "enfoques de género". En el sector de agua, el género tiene que ver con la forma en que se comparten dichas cargas, beneficios, recursos y responsabilidades relacionados con el agua, el saneamiento y la higiene, entre mujeres y hombres de diferentes clases sociales y económicas.

El principio equitativo también se volvió importante. La equidad no solamente trae a colación el tema del acceso igual y de un control sobre los recursos y beneficios, entre hombres y mujeres, sino también entre mujeres y hombres de diferentes clases, edades, cultura, etnia, religión y condición socioeconómica. El propósito de integrar el principio de género y de equidad, no es mirar aisladamente, sino hacer visibles las diferencias que existen entre hombres y mujeres. También implica el análisis de cómo estas diferencias conducen a inequidades de poder entre hombres y mujeres, o entre ricos y pobres, que pueden impedir la plena participación en el manejo de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. La aplicación de los principios de género y equidad durante la implementación del proyecto, lo mismo que durante el apoyo posconstrucción, es un imperativo, si se busca un acceso igual y una sostenibilidad a largo plazo del abastecimiento de agua. En el nivel nacional, deberán desarrollarse políticas para garantizar que los principios de género y equidad se arraiguen en todos los niveles.

Si bien es cierto que, en general, la aplicación de los principios de género y de equidad conduce a unos sistemas de mejor sostenimiento (Dayal et al., 2000), siempre existe la necesidad de buscar un equilibrio entre lo que es posible, en el contexto de las tradiciones locales, y una situación ideal, desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema. No obstante, el personal de apoyo no debe dar por sentado que una determinada situación es incambiable "debido a la cultura y a la tradición". Decir esto puede convertirse fácilmente en una excusa, cuando se trata de explicar por qué no se aplica un determinado enfoque de género y equidad. Las inequidades de género pueden abordarse, nuevamente, en formas consonantes con la propia cultura.

Los administradores no deben subestimar el tiempo y el esfuerzo dedicados a garantizar que las mujeres y los representantes de todos los grupos étnicos o económicos tengan voz, y que sus opiniones sean tomadas en cuenta cuando los comités de agua planifiquen un mejor manejo del abastecimiento del líquido por parte de las comunidades, pues se han desarrollado muchas y buenas herramientas y métodos para abordar este tema. *Que no pare de trabajar*, el manual de campo de esta serie, proporciona más reflexión sobre los aspectos prácticos de la aplicación de los principios de género y equidad (Bolt y Fonseca, 2001). Más que el incremento

de los fondos, del tiempo, o del personal adicional (femenino), existe una necesidad de elevar la conciencia y la voluntad de tomar acciones, y de aumentar la creatividad del personal y de los administradores masculinos y femeninos.

Para que haya credibilidad organizativa, y para desarrollar un apoyo interno para la aplicación de los principios de género y equidad, los organismos también deben ser sensibles al género y equidad dentro de sus propias organizaciones. Sería difícil aplicar y mantener principios de género y equidad en el trabajo de una persona, cuando estos mismos principios no se ponen en práctica internamente en la organización.

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Capacite y dé apoyo al personal, de tal forma que se puedan aplicar los conceptos de género y de equidad, y que sean considerados como algo útil y retador. En algunos casos tener personal femenino es realmente una condición previa para el éxito de los proyectos. En aquellas sociedades en las que no se deja hablar a las mujeres delante de los hombres, el empleo de personal femenino ayuda a alentar y a capacitar a las mujeres de las comunidades, para que participen.
- Asegúrese de que su personal de campo pueda contestar las siguientes preguntas (como una indicación de que, por lo menos, han tenido en cuenta estos temas en su trabajo).
  - ¿Trabaja usted con un grupo representativo en las comunidades?
  - ¿Quién toma las decisiones y quién controla su puesta en práctica, en los distintos niveles?
  - ¿Qué medidas se toman para trabajar con los diversos grupos identificados dentro de la comunidad?
  - ¿Cómo han sido consultadas las mujeres, sobre qué temas, y se ha actuado teniendo en cuenta sus puntos de vista?
  - ¿En qué medida se ha tomado en cuenta el punto de vista de los sectores que se encuentran en mayor desventaja?
  - ¿Para qué propósitos usan los hombres y las mujeres los recursos hídricos?
  - ¿Hay diferencias en el acceso de hombres y mujeres a los recursos hídricos?
  - ¿Cómo se dividen las contribuciones (mano de obra, tiempo, pagos y contribuciones en especie) al desarrollo y al manejo de los recursos hídricos, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres?
  - ¿Quién se queda con los beneficios (tales como una buena condición, inodoro en la casa, productos hechos con el agua, ingresos derivados de estos productos) y quién tiene control sobre estos beneficios? (Por ejemplo, ¿quién decide sobre el uso del agua y sobre el uso del ingreso?)
- Asegúrese de que las respuestas a las preguntas anteriores sean discutidas, que se usen para hacer una valoración del nivel de sensibilidad hacia el género y la equidad, y que se tomen acciones. En el caso de que este nivel sea muy bajo, asegúrese de tomar la acción adecuada.



- v
- Si usted quiere saber cómo se siente su personal sobre los aspectos relacionados con el género y la equidad, y si se aborda con suficiencia en su organización el tema del género y la equidad, puede llevar a cabo una valoración sobre género. Esta es una "valoración de un desempeño de una organización, y de su potencial para desarrollar y poner en práctica una política que incluya el género, y una práctica para fortalecer sus actividades, productos y servicios" (Streams of Knowledge Coalition, 2001).

## Reflexiones

En la Franja de Gaza, en **Palestina**, se encontró que debido a las barreras culturales no era posible crear comités mixtos. En vista de estas situaciones, se conformaron comités separados de hombres y mujeres. La comunicación entre estos dos comités y la organización de apoyo se basaba en un intercambio de cartas, por medio de las parejas casadas que participaban en los comités, y por medio de reuniones separadas con el personal de las ONG internacionales, que promovían el programa.

En **Colombia**, en la comunidad de La Sirena, durante la implementación de un proyecto para el mejoramiento del sistema del agua, hombres y mujeres trabajaron voluntariamente. Tan pronto como estuvo lista la nueva fuente, se pagó a los hombres (supervisor, operario, etc.). El operario dejó que su mujer y su hija hicieran parte del trabajo, mientras que él mismo hacía algo diferente. La mujer y la hija no tuvieron ningún acceso a la capacitación y no podían explicar las razones ni los efectos de lo que estaban haciendo; nunca participaron en ninguna reunión sobre el funcionamiento y el mantenimiento del sistema, y su papel no era reconocido por el operario, por el comité, ni por el organismo. El crédito, la capacitación y el salario no eran para la familia que compartía el trabajo, sino solamente para el operario.

En un país de **África occidental** se efectuó una reunión con asistencia de representantes ministeriales que participaban en el establecimiento de políticas. Hacíamos una valoración con ellos, la cual iba bastante bien, hasta que surgió el asunto de la sensibilidad de género de sus políticas. Uno de los dirigentes políticos argüía que ellos eran muy sensibles al género, pero los otros no estuvieron de acuerdo: "¿Cómo pueden decir ustedes que son sensibles al género? Miren su política, nosotros mencionamos a las mujeres en todas partes, pero ¿qué están haciendo ustedes al respecto?". Se necesitó una hora de discusión de este tema para concluir que el concepto de la sensibilidad de género era algo completamente diferente.

En **Pakistán** muchas personas están convencidas de que en ciertas áreas del país es imposible dejar que las mujeres hablen en público. Se dice que la cultura y la religión así lo prescriben. En el contexto de nuestro proyecto de investigación, encontramos que si se permite el suficiente tiempo para ello, y si se convence a los hombres acerca de los beneficios de la participación femenina, se les permite hablar en público.

#### 4.4 Liderazgo

Los líderes comunitarios son muy importantes cuando una organización desea trabajar con una comunidad. Puede haber más de un líder o una jerarquía de líderes por cada área, clan, etc. Con frecuencia los líderes son escuchados por la comunidad, y como tales, son personas claves para comprender los diferentes intereses de la comunidad, y para manejar los conflictos, pero hay también líderes que parecen estar más preocupados por el incremento de su propia riqueza y por batallar para obtener poder político. Los líderes tradicionales pueden motivar a toda la comunidad, mediar en los conflictos y servir y dar ejemplo; por otra parte, pueden también establecer limitaciones, porque no quieren cambiar, o porque no son realmente representativos. Aunque esto es algo difícil de valorar, el personal de campo debe mostrar cierto respeto por el liderazgo en la comunidad y abstenerse de crear una crisis de liderazgo.

Es fundamental comprender cómo está organizada la comunidad en términos de estructura de poder y liderazgo, para discernir la importancia de los líderes tradicionales y de otras jerarquías informales. "Los sistemas políticos heredados de los poderes coloniales estaban altamente centralizados en su forma y en su estructura, y daban poderes limitados a los cuerpos elegidos localmente en el nivel municipal y a la autoridad tradicional existente (...). El tema de los jefes y de la autoridad tradicional, continúa siendo particularmente molesto en muchos países en los que su autoridad sigue siendo un factor principal en el diseño del gobierno local. En muchos casos existe la autoridad tradicional codo a codo con las formas y estructuras modernas de los gobiernos" (UNCDF 2000:3). La identificación, en una etapa temprana de la implementación, de la relación entre los líderes tradicionales y los líderes políticos o administrativos, y los miembros de la comunidad, puede evitar problemas en el desarrollo del apoyo posconstrucción.

El personal de las organizaciones de apoyo con frecuencia tiene sus primeros contactos con la comunidad, con líderes comunitarios masculinos, y tiene la tendencia a aceptar y a acatar lo que ellos le dicen. Esta es una forma fácil, pero inmediatamente crea una desviación masculina. El personal deberá comprender y estar motivado para hacer verificaciones de la información más enjundiosas y más prolongadas. Esto puede lograrse por medio de charlas informales con un sinnúmero de hombres, mujeres, ricos y pobres de la comunidad, y también mediante la observación.

La creación y la composición del comité para el manejo del agua puede, por lo general, hacerse solamente con la participación de los líderes comunitarios. Se trata de un proceso delicado porque, con el interés de lograr un sistema sostenible de agua, es importante contar con la representación de todos los grupos. Al mismo tiempo existe una necesidad de establecer capacidades específicas en quienes trabajan en las oficinas, y estos no son siempre los criterios que utilizan los líderes locales cuando seleccionan a los miembros que conformarán el comité para el manejo del agua.

Al igual que en el caso del género, con el liderazgo uno encuentra formas creativas de manejar las tradiciones y prácticas de liderazgo.

## Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Asegúrese de que sus trabajadores de campo identifiquen tanto a los líderes formales, como a los informales, lo mismo que su repercusión en los acuerdos de la comunidad, y asegúrese también de que se establezcan unas sociedades reales entre los diferentes grupos comunitarios:
  - ¿Representan los líderes comunitarios masculinos a todos los miembros de la comunidad y, si no es así, qué grupos comunitarios están representados?
  - ¿Se ha asignado suficiente tiempo para una consulta adecuada, y para alcanzar la comprensión entre los diferentes grupos comunitarios (hombres, mujeres, diferentes grupos socioeconómicos, grupos étnicos o religiosos) y sus líderes?
- Ponga a los líderes y a los políticos de su lado, hable con ellos en una etapa temprana, para discutir todo lo pertinente y para convertirlos a ellos en sus intercesores. Asistir a los talleres y a otras reuniones donde hay otros actores es una forma de que ellos escuchen lo que la gente tiene para decir, y para sentir cierta responsabilidad por el mejoramiento de la situación.
- No haga caso omiso, pero tampoco se involucre en los conflictos por el liderazgo. Usted puede mediar, pero abstenerse de tomar decisiones por sí mismo. A no ser que, y hasta que las partes en conflicto lleguen a una solución, el conflicto permanezca. "El liderazgo" es una parte de los acuerdos sociales e institucionales de una comunidad. Es parte del equilibrio del poder, y está reforzado por la comunidad. El estilo es con frecuencia individualista, porque la democracia y la representación no siempre son tradicionales en las comunidades o en los países. Los líderes son parte de los sistemas de patronazgo y sus decisiones suelen ser arbitrarias. Los proyectos externos se ven sometidos a ese estilo de liderazgo. Ello puede ser positivo o negativo, dependiendo de los líderes individuales, y del espacio que tengan dentro de la comunidad" (IRC, 2002).

## Reflexiones

En 1997, en **Palestina** había un programa de agua y saneamiento en la ciudad de Gaza, que trataba de evitar la interferencia política en el nivel local. Había un servicio de abastecimiento de agua que atendía a una calle, que tenía grupos muy divergentes, y el programa trató de garantizar que el vigilante del servicio fuera un voluntario, no una parte interesada en la política local, pero sí que estuviera interesado en una buena provisión del servicio. Se encontró a un vigilante idealista. El aspecto positivo de esta situación era que la calle realmente estaba muy limpia, y que las tapas estaban en excelentes condiciones. No obstante, después de cierto tiempo, dada su visibilidad, el puesto de vigilante se convirtió en motivo de disputa entre los políticos locales.

En Lumbini, **Nepal**, hay disputas en el Comité de Usuarios del Agua. Éste envía recomendaciones al Comité de Desarrollo de la Villa (VDC, por sus siglas en inglés).

>

y se toma una decisión. Muchos de los problemas se solucionan de esta forma, pero las disputas pueden transferirse al Comité de Desarrollo Distrital (DDC, por sus siglas en inglés), si es necesario. Este DDC enviará entonces a un equipo conformado por miembros del DDC, el comité para el manejo de los recursos hídricos, el organismo correspondiente a esa línea, VDC, y los grupos de usuarios, para que investiguen. Mientras estén allí, organizan reuniones con los lugareños para resolver el problema. En este punto, si la disputa no es zanjada, la oficina de administración distrital podrá involucrarse. Las disputas pueden durar hasta dos años para que se les dé una solución final (Visscher et al., 1999:35).

Tresia Multisia es la presidenta del grupo de mujeres de Yanthooko, **Kenia**. Con su estilo callado ha logrado mantener funcionando el proyecto. Los problemas son numerosos, pero también lo son las experiencias de su vida. Su analfabetismo no ha sido un obstáculo para convertirse en líder. Tresia vislumbró en sí misma la sabiduría que trae la edad, como resultado de las experiencias de la vida. Vio el problema como una falta de agua limpia y adecuada y con una gran prevalencia de enfermedades, y no como una competencia para redactar un ensayo. Observó cómo las mujeres se convierten en bestias de carga, pues tienen que viajar largas distancias en busca de agua. No vio el problema como un ejercicio de gramática, sino como un desperdicio alejado de los suelos y como una constante reducción del rendimiento de las cosechas, año tras año; no como una ciencia ambiental, ni como un problema agronómico. Vio la comunicación como el hecho de pasar un mensaje, más que como una fluida hablante de Kiswahili. Su idioma local, el kamba, se encargará de transmitir el mensaje. Ella es una prueba viviente de que el analfabetismo no es un obstáculo para el liderazgo. Sus miembros siempre ven lo que ella es: una trabajadora incansable y una líder justa y honesta (Netwas, 2000).

#### 4.5 Acuerdos sobre la propiedad y la gestión

La propiedad es un aspecto que con frecuencia se trata insuficientemente. En muchos países algún organismo instala un sistema de abastecimiento de agua, con fondos provistos por un donante externo, y lo entrega a la comunidad para que lo maneje, asumiendo que ésta ahora lo siente como suyo propio. Los proyectos tratan de fomentar este "sentido" de propiedad como una condición previa para el manejo sostenible del sistema, después de su entrega. No obstante, dicha "entrega" no es lo mismo que la propiedad. La "entrega", por lo general, significa que la comunidad se hace responsable del funcionamiento y mantenimiento del sistema, en tanto que se pasa de largo por los aspectos legales de la propiedad. ¿Quién posee realmente la fuente? ¿Quién posee el sistema? ¿Quién posee la tierra que circunda la fuente? Los comités de agua y las organizaciones locales con frecuencia no están registrados como entidades legales y no pueden ser propietarios de nada. Queda mucho entonces en un terreno borroso, mientras que lo que se requiere es claridad para que haya una sostenibilidad a largo plazo.

La claridad sobre la propiedad tiene una gran repercusión en la forma en que funcione la gerencia. Los arreglos sobre el manejo pueden abarcar desde los comités locales hasta toda la compleja gama de federaciones de comités o de comités multipoblaciones. Varían de acuerdo con el

tamaño de la comunidad, la tecnología que se emplea, el contexto local y la legislación nacional. El grado de autonomía de estas organizaciones locales puede también variar considerablemente. Algunas están estrechamente ligadas a las instituciones formales del gobierno local, mientras que otras son mucho más independientes. Además, puede haber organizaciones locales bien organizadas que no sean elegidas democráticamente, o que no representen todos los grupos comunitarios. Una vez más, tienen que traerse a colación los temas de la equidad y el género cuando se discutan los acuerdos sobre el manejo.

En la Tabla 3 se muestran los acuerdos de la gestión comunitaria que pueden encontrarse. No se trata de una lista exhaustiva, pues en realidad los acuerdos de manejo son una mezcla de opciones.

**Tabla 3** Acuerdos de gestión comunitaria

<b>Comité del Vecindario</b>	La responsabilidad por el manejo y el mantenimiento de un punto específico de agua radica en este tipo de comité.
<b>Comité de Agua</b>	La responsabilidad de todas las actividades (gerenciales, operativas, técnicas y financieras) de un sistema en particular, radica en el comité de agua. El área comprendida puede ser mayor que la de un vecindario y es probable que abarque toda la comunidad.
<b>Asociación de poblaciones</b>	Es responsable por las actividades de desarrollo, incluida la veeduría del agua y el saneamiento.
<b>Comité de agua que contrata a un organismo privado</b>	Se trata de un organismo privado, un individuo, un mecánico, un grupo de artesanos, o una firma que maneja y da mantenimiento al sistema, al mismo tiempo que el comité de agua mantiene un manejo y un control generales.
<b>Federación intercomunitaria de comités o asociación de multipoblaciones</b>	Varias comunidades comparten la misma tubería o la misma fuente de agua. Cada comunidad tiene un comité de agua que maneja y que da mantenimiento a su propio punto de agua y que recauda los cobros. Parte de los cobros así recaudados va a la Asociación de Comités, para mantener la totalidad del sistema (tubos, fuente).

*(Brikké, 2000:171)*

La legislación sobre la entidad de manejo tiene diferentes beneficios. El hecho de que esté registrada permite al comité abrir una cuenta bancaria, tener acceso a fondos, y firmar contratos. Se crea así una base para solucionar conflictos con la comunidad o con otras organizaciones:

por ejemplo, cuando los miembros de la comunidad no pagan, cuando hay una disputa sobre la fuente de agua con una comunidad vecina, o cuando la compañía contratada del sector privado no ha cumplido lo acordado. Con el registro legal, el usuario que no paga puede ser demandado por el comité, y si hay un comité que funcione mal, puede ser demandado por los usuarios, y el comité de una comunidad puede demandar a una comunidad vecina, si la fuente es dañada o destruida. También hace más transparente el desempeño del comité, puesto que una entidad legal está regida por ciertas reglas relativas a las cuentas y a los informes financieros. En resumen: el registro ayuda a dar al organismo manejador el reconocimiento y la legítima autoridad para llevar a cabo sus tareas. En muchos países los comités de agua siguen sin tener control y no pueden obtener esta categoría legal. Ello hace difícil un manejo sostenible.

La propiedad legal claramente determinada, ayuda también al organismo de apoyo. El organismo debe remitirse a estas leyes en caso de conflicto. Si éstas no existen será mucho más difícil desempeñar un papel facilitador en caso de conflicto. En todos los asuntos relacionados con la propiedad es fundamental la aplicación de la ley. El organismo de apoyo puede desempeñar un papel positivo, aunque sea limitado, en la aplicación de la ley. En última instancia, un juez independiente deberá estar disponible para hacer valer las leyes.

#### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Tenga acceso a alguna experiencia legal y asegúrese de que el personal de campo es capaz de explicar los asuntos relacionados con la propiedad y con la legislación a los miembros de la comunidad. Donde hay posibles formas diferentes de registro comunitario como cuerpo autónomo, deberán aclararse los aspectos principales tanto a las comunidades como a los organismos de apoyo, sin dejar de lado los niveles políticos más altos (Wegelin - Schuringa 1998).
  - ¿Cuáles son las opciones legales de los comités?
  - ¿Cuáles son los derechos y obligaciones legales de los usuarios o de los miembros?
  - ¿Qué protección para los usuarios existe contra el abuso o la corrupción de los comités?
  - ¿Cuál es el costo, el tiempo necesario y la localización de la oficina de registro?
  - ¿Cuáles son los requerimientos para el registro (por ejemplo: la cantidad necesaria para una cuenta bancaria) y para la afiliación?
  - ¿Cuál es la condición legal de la autoridad de registro para que pueda actuar para la compra y venta, y para la contratación?
  - ¿Quién tiene el poder legal de demandar por incumplimiento a los miembros de la comunidad, a la autoridad que debe realizar los servicios contratados, etc.?
  - ¿Cuál es la posibilidad de redactar estatutos para que sirvan de guía a las operaciones?
  - ¿Qué calificaciones son necesarias para recibir apoyo financiero?
  - ¿Cuál es la posibilidad de convertirse en propietarios de la tierra y de los activos?

- > • Incluso, cuando tales aspectos son claros hay otros problemas legales que emergen y que están relacionados con los límites comunitarios y con las prácticas habituales. Usted tendrá que discutir estos aspectos con las comunidades, para aclarar responsabilidades:
  - ¿Qué debe utilizar: las fronteras administrativas gubernamentales, o las instancias comunitarias tradicionales?
  - ¿Hay poblaciones nómadas en la región?
  - ¿Qué derechos y obligaciones existen entre los miembros de una comunidad (acceso a recursos, derechos legales, etc.)?
  - ¿Qué prácticas y acuerdos ha habido relativos a los diferentes grupos de la comunidad o con otras comunidades vecinas, obligaciones en cuanto a los servicios comunitarios o para con los líderes, etc.?
  - ¿Cuáles son los principales problemas derivados de las prácticas habituales?
  - ¿Hay algunos aspectos contradictorios que surgen después de examinar las prácticas habituales y los nuevos acuerdos legales?
- Cuando el marco legislativo no existe o no está claro, haga el cabildeo y la intercesión para que haya una legislación o una revisión de las posibilidades existentes para los cuerpos legales de manejo en el nivel comunitario, y para otros acuerdos de manejo.

## Reflexiones

Los comités de agua de algunas localidades en **Ecuador** diseñaron el Diagrama de Venn.<sup>6</sup> Se hizo claro que ellos sentían que el gobierno local era el organismo más lejanamente involucrado ya que no tenían ninguna relación con él y nunca tomaron en consideración siquiera el hecho de solicitar su apoyo. Empezamos a discutir los papeles de cada una de las instituciones y de la comunidad. Ellos nunca se habían dado cuenta de que el gobierno local era realmente responsable por el sistema de abastecimiento de agua, lo que significaba, entre otras cosas, que tenía que hacer cada año un análisis de la calidad del preciado líquido y discutir los resultados con la comunidad. ¿Cómo fue esto posible? Luego encontramos que los sistemas habían sido construidos por ONG internacionales que nunca habían involucrado a las autoridades locales.

En **Kenia**, el marco de la política para las organizaciones comunitarias data de 1960 a 1970. Los comités comunitarios de agua pueden registrarse legalmente como grupos “de autoayuda”. No obstante, los retos enfrentados por la mayoría de las comunidades todavía hoy >

6. Los diagramas de Venn se utilizan para hacer representaciones visuales de las instituciones, de su importancia y de su interrelación; y pueden emplearse para discutir los papeles y responsabilidades de las distintas instituciones. Se basan en círculos de contacto o de traslape de varios tamaños, que indican el grado de contacto o del traslape, en términos de la toma de decisiones. Cada círculo representa a un individuo o a una institución, y el tamaño del círculo indica su importancia (Véase a Bolt y Fonseca, 2001).

no pueden ser abordados adecuadamente por este conjunto de políticas. El grupo de autoayuda tiene limitaciones legales, lo que impide al comité de agua emprender acciones legales si el grupo no logra efectuar los pagos, ni en el caso de que el tesorero esté robando el dinero, lo que no permite a los consumidores tomar acciones legales contra el comité. Al tratar de resolver el conflicto, un comité de agua solicita mediación al nivel distrital o a los jefes tradicionales, y entonces el sistema ha estado trabajando relativamente bien. No deben olvidarse los métodos tradicionales de solución de conflictos, pero debe haber una legislación adecuada cuando los conflictos no pueden solucionarse por esta vía (Netwas, 2000).

#### 4.6 Recuperación de costos<sup>7</sup>

No hay una definición única de lo que es la "recuperación del costo". Muy sencillamente, es el proceso por medio del cual se recuperan posteriormente las inversiones y los gastos. No obstante, su interpretación precisa depende en gran medida del contexto específico. ¿Qué costos han de recuperarse? Los costos para la sustitución del sistema de agua (costos de capital), costos operativos, de mantenimiento y reparación, de capacidad de construcción (costos de funcionamiento). En gran parte de la literatura, "la recuperación del costo" se refiere a la recuperación solamente de los costos de manejo. Un mecanismo importante de la recuperación del costo es el subsidio directo o cruzado. El subsidio directo implica que los usuarios pobres pagan sus tarifas de agua con un subsidio dado por el organismo que realizó la inversión. El subsidio cruzado implica que los usuarios de mayor capacidad económica pagan más por la misma cantidad de agua, en comparación con los usuarios pobres. Algunos subsidios son parte de una política nacional, mientras que otros se deciden en el nivel comunitario, con el apoyo de estatutos.

En el contexto de la reforma del sector, las políticas y estrategias relativas a la recuperación del costo se basan en la premisa de que el agua es un bien tanto económico, como social (OMS, 1992), y que los servicios de agua tienen un precio que deberán pagar los consumidores. Como el agua dulce es algunas veces escasa, las consideraciones de orden ambiental y económico crean una tendencia hacia la aplicación de principios comerciales en su manejo. No obstante, con frecuencia la realidad es muy compleja, como para simplemente aplicar principios comerciales. La voluntad y la capacidad de pago son dos aspectos importantes de la recuperación del costo.

El pago por el agua con frecuencia ocasiona conflictos con problemas socioeconómicos, con expectativas políticas, y con percepciones del agua como un bien gratuito. No siempre es claro si en la fase de construcción a los grupos comunitarios, incluidos los jefes de hogar, mujeres y hombres, se les ha permitido escoger los sistemas que mejor se pueden pagar, lo mismo que los niveles de servicio. Con frecuencia es dudoso saber si han tenido la información

7. Parte de la información de esta sección fue recogida y adaptada de Brikké 2000, y Brikké y Rojas 2000.

correcta para escoger un nivel de servicio para el cual sea posible recuperar los costos de funcionamiento y de mantenimiento. Las personas de las comunidades suelen considerar la recuperación del costo como algo no factible, pues dicen que son muy pobres para pagar por un mejor servicio de abastecimiento de agua y saneamiento. La recuperación del costo también es socavada por los políticos que utilizan el “agua gratuita” como un lema para obtener votos, o para alcanzar el apoyo para sus campañas. En numerosos sitios el agua es considerada como un regalo de Dios, y que nadie tiene que pagar por ella. Por otra parte, hay también instituciones donde las personas pagan una cantidad considerable por el agua, pero el servicio que reciben es bastante malo. El apoyo a las comunidades para implementar prácticas sólidas de recuperación de costos es algo muy complicado, y con frecuencia amenazado por fuerzas externas.

Los organismos de apoyo enfrentan dos retos: tienen que garantizar la eficiencia<sup>8</sup> y la efectividad<sup>9</sup> de sus actividades de apoyo y, al mismo tiempo, avalar que las comunidades puedan asumir el costo financiero y sostener el abastecimiento de agua. Lo primero se relaciona con operaciones propias de la organización de apoyo. Lo segundo se ocupa del reto para que las instituciones de apoyo construyan capacidades comunitarias para manejar financieramente los abastecimientos de agua, guiarlas a lo largo del proceso de preparación de presupuestos, honorarios y reglas para el recaudo, la aplicación de las leyes, las sanciones, el subsidio cruzado, la presentación de informes financieros, etc., y ayudarlas también a construir sus capacidades para implementar estrategias para la recuperación de costos. Estas estrategias deben estar articuladas con las realidades locales de la capacidad y la voluntad para pagar. El manejo financiero sólido requiere la confianza entre los usuarios y los implementadores del sistema financiero, y es algo en lo que hay que trabajar activamente.

Los organismos pueden brindar asistencia a las comunidades mediante:

- La clarificación de las responsabilidades financieras relativas a “quién debe asumir dichos costos”.
- La maximización de la capacidad de pago.
- La ayuda para aclarar y valorar los costos y para calcular una estructura tarifaria apropiada y equitativa, basada en un presupuesto adecuado.
- La organización del acceso a las fuentes financieras alternativas.

Cada uno de estos aspectos se discutirá en la siguiente sección.

#### 4.6.1 Responsabilidades financieras: ¿quién debe asumir los costos?

Solamente unas pocas comunidades tendrán la capacidad (financiera y gerencial) de cubrir el costo total del funcionamiento, el mantenimiento y la rehabilitación o mejora de un sistema de abastecimiento de agua. En la mayor parte de los casos, las comunidades tan sólo pueden recuperar los costos operativos y aportar un pequeño porcentaje a los costos de capital. Dependiendo del contexto, por ejemplo, de si las actividades que generan ingreso fueron

---

8. La proporción entre lo que entra (ingresos) y lo que sale (gastos) es satisfactoria.

9. La contribución de un programa a sus objetivos y resultados.

posibles como el resultado del sistema de agua, algunas comunidades pasan por un proceso progresivo hacia la recuperación total del costo. Otras, supremamente pobres, o aquellas que tienen fácil acceso a fuentes alternativas, pero desprotegidas de agua, necesitarán subsidios o fuentes financieras alternativas, o una promoción sostenida que las aliente a utilizar la fuente protegida. En todos los casos es importante aclarar "quién es financieramente responsable y por qué" y no permitir que continúe ningún malentendido.

Los rubros del costo deberán ser identificados, y deberán calcularse los niveles actuales dentro de la comunidad. Los presupuestos podrán entonces diseñarse y compararse contra el ingreso potencial proveniente del abastecimiento de agua. El personal de campo y los grupos comunitarios desempeñan un papel fundamental en este proceso. La discusión del manejo financiero en el nivel comunitario y la facilitación de su mejora aparecen en *Que no pare de trabajar* (Bolt y Fonseca, 2001).

Las responsabilidades financieras frecuentemente coinciden con las responsabilidades operativas. Por ejemplo: un comité de agua puede ser responsable por mantener fluyendo el agua y por cumplir con los costos. No obstante, las responsabilidades operativas pueden ser delegadas por el grupo o por la institución. En un caso tal, deberá indicarse claramente quién es responsable y por qué, y si la responsabilidad financiera ha sido delegada. Así por ejemplo, si un comité de agua que es financieramente responsable por el mantenimiento delega la responsabilidad operativa en un mecánico, y también delega un cierto presupuesto para llevar a cabo esta tarea, el mecánico tiene que responder por los gastos en forma regular. Se necesita personal de campo para discutir esto con el comité, lo mismo que con los usuarios, con el fin de conseguir la confianza mutua y lograr un servicio sostenible desde el punto de vista mecánico. Esta distinción entre la responsabilidad financiera y la operativa puede hacerse en el nivel comunitario, lo mismo que en las organizaciones de apoyo. Las Tablas 4 y 5 proporcionan dos ejemplos de la distribución de las responsabilidades. Al leerlas debe tenerse en cuenta que "la comunidad" no es un grupo homogéneo de personas y que las responsabilidades comunitarias pueden radicar en diferentes subgrupos.

**Tabla 4** Distribución de responsabilidades financieras y operativas para el funcionamiento y mantenimiento de una bomba manual

Distribución de responsabilidades para el funcionamiento y el mantenimiento de una bomba manual	Responsabilidad financiera	Responsabilidad operativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisión del uso de la bomba manual y motivación para su uso correcto;</li> <li>• Verifique todos los pernos y tornillos, y apriételes si es necesario;</li> <li>• Mida la salida por golpe y compárela con la salida esperada;</li> <li>• Verifique y ajuste el manubrio de la bomba y la caja de controles;</li> </ul>		

Distribución de responsabilidades para el funcionamiento y el mantenimiento de una bomba manual	Responsabilidad financiera	Responsabilidad operativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Engrase o aceite todas las clavijas de las bisagras, los rodamientos o las partes deslizantes;</li> <li>• Limpie la bomba, la cabeza del pozo, la placa de concreto y el área de drenaje;</li> <li>• Verifique la cabeza del pozo, la placa de concreto, el área de drenaje y las fisuras de reparación;</li> <li>• Registre en un cuaderno todas las operaciones y las actividades de mantenimiento.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarme la bomba, verifique la caída del tubo, el cilindro, los cueros y la válvula de pie;</li> <li>• Verifique la corrosión y el desgaste;</li> <li>• Repare o sustituya lo que sea necesario.</li> </ul>		 
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realice un análisis del agua para determinar la contaminación microbiológica;</li> <li>• Realice una prueba del nivel del agua y del rendimiento del pozo.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de contaminación, ubique y corrija la fuente de la contaminación y desinfectela; ajuste el cilindro si es necesario.</li> <li>• Rehabilita y sustituya la totalidad de la bomba cuando esté totalmente gastada;</li> </ul>	 	 
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo del inventario de repuestos, de herramientas y abastecimientos.</li> </ul>	  	

(Brikke y Rojas, 2000)

-  Comunidad, persona o grupo de personas de la comunidad
-  Mecánico local o sector privado
-  Gobierno

#### 4.6.2 Maximización de la voluntad y de la capacidad de pago

Con el fin de que la gestión comunitaria funcione, es esencial que el nuevo sistema de abastecimiento de agua sea competitivo con el suministro existente, y que el nuevo sistema sea lo que las personas desean y por lo que están dispuestas a pagar. Hay que tener en cuenta que la clase media, los más pobres y los más ricos, las mujeres y los hombres, con frecuencia desean y están dispuestos a pagar por diferentes tecnologías y niveles de servicio. La voluntad y la capacidad de pago son conceptos que por lo general se confunden. Con frecuencia oímos de personas que no tienen capacidad para pagar el precio del agua porque son demasiado pobres. Esto puede ser cierto en casos individuales, aunque en muchos otros las personas son capaces de pagar pero no tienen la voluntad de asignarle la prioridad al gasto de sus recursos en un mejor abastecimiento de agua.

**Tabla 5** Distribución de responsabilidades financieras y operativas para las actividades de apoyo

Distribución de responsabilidades para las actividades de apoyo	Responsabilidad financiera	Responsabilidad operativa
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realice estudios participativos de naturaleza técnica y socioeconómica.</li> </ul>		  *
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prepare los presupuestos anuales y los estimados financieros de largo plazo, para el funcionamiento y mantenimiento, como también para las actividades de construcción de capacidad;</li> <li>• Analice las tareas de funcionamiento y mantenimiento que se utilizarán en la planificación y en la preparación del presupuesto;</li> <li>• Reúna, analice, supervise los resultados y lleve a cabo un apoyo al seguimiento, o una capacitación si ello fuera necesario.</li> </ul>	  *	  *
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrolle y evalúe la capacitación técnica y gerencial para los operarios del sistema de agua;</li> <li>• Desarrolle y evalúe capacitación financiera y gerencial para los administradores comunitarios;</li> <li>• Proporcione capacitación técnica permanente a los operarios;</li> <li>• Proporcione capacitación permanente de naturaleza técnica, financiera y gerencial para los administradores comunitarios;</li> <li>• Desarrolle información y materiales sobre educación e higiene.</li> </ul>	 *	 *
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seleccione y nombre operarios y contratistas para las tareas de funcionamiento y mantenimiento;</li> <li>• Delegue tareas y responsabilidades; supervise y pague los salarios; lleve archivos, inventarios y libros de registro;</li> <li>• Recauda los honorarios por el agua y los ingresos por el manejo: haga pagos por compras, préstamos y por otras obligaciones; responda a las quejas de los usuarios;</li> <li>• Organice y lleve a cabo reuniones generales para discusiones y elecciones;</li> <li>• Organice contribuciones comunitarias para mejorar o ampliar el sistema;</li> <li>• Informe sobre problemas urgentes a la entidad gubernamental.</li> </ul>		

(Brikké y Rojas, 2000)

-  Comunidad, persona o grupo de personas de la comunidad
-  Gobierno
- \* Gobierno y/u organizaciones no gubernamentales

Tratar de comprender la voluntad de pago de las personas por ciertos servicios es frecuentemente más fructífero, que el simple hecho de asumir que no son capaces de pagar. Muchas veces las personas continúan utilizando una fuente de agua contaminada, aunque haya un mejor servicio de abastecimiento de agua a su disposición, porque no es para ellos una prioridad, o porque no ven los beneficios en términos de salud ni de otro tipo (productivos), o porque no les gusta el sabor y/o el color. La voluntad de pago se ve afectada por muchísimos factores culturales, sociales, económicos e institucionales y esto hace compleja la tarea de lidiar con estos intentos.

Las políticas de abastecimiento de agua pueden afectar la voluntad de pago. La provisión gratuita de agua en áreas rurales, o la provisión con pagos inferiores al costo reduce la voluntad de pago, porque los consumidores empiezan a ver el servicio de agua como una responsabilidad del Estado o de un organismo externo. Hay factores socioculturales que pueden crear esta resistencia al pago, como por ejemplo cuando el agua se considera un regalo de Dios.

Los enfoques del proyecto también tienen una repercusión en la voluntad de pago de las personas. Si las comunidades solicitan el abastecimiento de agua y están involucradas desde el principio en la mejora del sistema, habrá un sentido de propiedad que alentará la responsabilidad y el orgullo, y esto podrá traducirse en una mayor voluntad de pago. No obstante, en aquellos casos en que el mejor sistema deba competir con una abundancia de fuentes tradicionales, habrá que trabajar para elevar la conciencia de los beneficios que brinda la mejor fuente de agua (ahorro en tiempo, mejoras de salud, etc.). La transparencia de los trabajos con los fondos para el funcionamiento y el mantenimiento constituye otro factor que afecta la voluntad de pago de las personas. Cuando no hay suficiente transparencia se reduce enormemente la voluntad de pago.

En aquellos casos en que las personas sean realmente demasiado pobres para pagar puede ser útil ayudarlas a iniciar una actividad que genere ingresos, siempre y cuando haya un mercado para los productos que desean vender. Las actividades que generan ingresos pueden estar relacionadas con la utilización productiva del agua; por ejemplo: para jardinería, ganado o una industria casera. La iniciación de las actividades generadoras de ingreso requiere un proceso cuidadoso de selección de los hogares que participarán en ellas. Aunque dicho acceso debe ser para todos, muy frecuentemente los que se benefician de dichas actividades no son los más pobres, sino los que se encuentran en mejores condiciones económicas.

En algunos casos ello puede traducirse en efectos negativos. En África los pastores tenían que desplazarse antiguamente a lo largo de grandes distancias utilizando agua cuyos derechos habían obtenido por medio de un acuerdo recíproco. Hoy día, la mayoría del agua tiene que pagarse. Esto impide que los más pobres puedan desplazar sus manadas, puesto que no pueden pagar el agua en unos "pozos foráneos". Esta incapacidad de desplazar los rebaños los deja más vulnerables a la muerte en una sequía. De esta manera, una mejor provisión de recursos de agua y la monetización que ello implica, irónicamente, han reducido la seguridad alimentaria de los pobres en tiempos de emergencia (Clarke, 1998:63).

La voluntad y la capacidad de pago son dos caras de la misma moneda. Ambas pueden verse influenciadas. Los factores que afectan negativamente la voluntad de pago son: un sistema que no refleje las demandas de las personas, la falta de transparencia, la falta de capacidades financieras, la interferencia política, las creencias, las fuentes de agua en conflicto. Si estos factores se manejan con sensatez, la voluntad de pago se ve positivamente influenciada. La capacidad de pago puede verse afectada por las actividades que generan ingreso y que estén directamente relacionadas con la disponibilidad de servicios confiables de agua y mediante subsidios cruzados. Tanto la necesidad de abordar este tema por parte del agente de apoyo, merced a la construcción de capacidad, como el diálogo entre el personal y los miembros de la comunidad, y los servicios de apoyo técnico que la gente pide que se tenga en cuenta (sic.).

#### 4.6.3 Configuración de una estructura tarifaria adecuada y equitativa

Los organismos de apoyo tienen un papel importante para desempeñar mediante la ayuda a las comunidades para configurar sus propias tarifas que cubran el funcionamiento, el mantenimiento, los costos de manejo y que, al mismo tiempo, garanticen un agua suficientemente segura y al alcance de los más pobres. Las tarifas pueden diseñarse para que cubran los costos de funcionamiento y mantenimiento, pero también para que cubran otros servicios, tales como el saneamiento, o un subsidio para los usuarios pobres. Pero además del funcionamiento, del mantenimiento y de los costos de manejo, también hay costos de sustitución y de mejoramiento del sistema, y de los análisis de la calidad del agua. ¿Quién pagará todo ello? Las respuestas dependerán de las políticas nacionales, y de los acuerdos logrados entre la comunidad y los organismos de apoyo (véase el capítulo 4.6.1 sobre responsabilidades financieras). Una vez que se tenga claridad sobre la responsabilidad financiera de la comunidad, deberán iniciarse las discusiones sobre la estructura tarifaria.

Como parte del marco regulatorio, algunos gobiernos determinan una tarifa mínima y una máxima, que puede cobrarse mientras los comités de agua determinan el esquema de agua para su población, dentro de los límites establecidos por el gobierno. Hay varias formas de determinar una tarifa: por unidad de volumen consumida, por el número de personas que hay en la familia, por el nivel socioeconómico, etc., o mediante una combinación de diferentes características. La Tabla 6 nos da una visión general sobre las diferentes posibilidades.

Tabla 6 Diferentes posibilidades para la determinación de tarifas

Cobro fijo por persona	Los hogares pagan una tarifa fija (por mes, por temporada, etc.), de acuerdo con el número de personas (y ganado) del hogar, independientemente del volumen de agua utilizado.
Cobro fijo por hogar	Los hogares pagan un cobro fijo.
Cobro fijo por unidad de volumen	Los usuarios pagan por el volumen, por ejemplo: por metro cúbico, o por contenedor.
Cobro acordado con el usuario	Cada grupo de usuarios paga una cantidad acordada según el agua recogida en un determinado punto (ejemplo: tantos baldes por mes).

V Cobro con medidor	El agua fluye hasta un determinado punto donde se mide el consumo, y los usuarios pagan de acuerdo con el volumen de cada mes.
Los niveles tarifarios dependen del servicio	Por ejemplo, los usuarios de los puestos públicos reciben el agua gratuitamente, las conexiones domiciliarias pagan una determinada tarifa, y los usuarios comerciales pagan una tarifa más alta, etc.

(Shardt, 2000b:60-1)

Es bueno darse cuenta de que en ciertas partes del mundo las comunidades aplican por sí mismas ciertos principios de equidad. Puede suceder, por ejemplo, que se cobren las tarifas por número de adultos, cuando las mujeres y los hombres tienen sus propias fuentes de ingreso. Algunas veces se cobra menos a las mujeres que a los hombres, puesto que sus ingresos tienden a ser menores. En otras situaciones, las familias más pobres, o aquellas que tienen miembros de una edad muy avanzada y/o discapacitados están exentas del pago.

Un aspecto crucial para las comunidades es decidir si quieren aplicar un sistema de subsidio cruzado, según el cual aquellos que tienen más capacidad económica pagan una tarifa más alta para compensar la tarifa más baja que pagan los más pobres. En el caso de que las comunidades deseen aplicar este principio, los trabajadores de campo podrán ayudarlos a hacer una clasificación de la riqueza y un ejercicio cartográfico para determinar quién se clasifica como persona de mayores ingresos, o como más pobre. Esto puede hacerse en combinación con otros indicadores socioeconómicos (para obtener más detalles sobre cómo hacer una clasificación, véase *Que no pare de trabajar*, de Bolt y Fonseca, 2001).

Roark confirma esto: "En las zonas áridas, donde el agua es como un premio, y su conservación es esencial, en forma típica se vende el agua por unidad de volumen. Cuando se bombea agua por medio de un motor de conducción, las ventas están dentro del volumen normal. En aquellas áreas en las que el dinero en efectivo no es de uso generalizado, las ventas comunales de productos agrícolas son caracterizadas por el sistema WSS. Algunas comunidades insisten en que todos los consumidores deben pagar, mientras que otras pueden proporcionar agua gratuita a los más pobres. En ciertas circunstancias notorias, algunas comunidades reciben fondos de los miembros (presumiblemente los más ricos) que se han trasladado a la ciudad o a países extranjeros" (Roark, 1993).

A lo largo del tiempo se han revisado las tarifas para que reflejen los cambios en la demanda, la inflación o los costos y, una vez más, el apoyo del organismo que brinda asistencia en los cálculos y en la factibilidad financiera de una estructura tarifaria ha demostrado ser muy importante. La revisión tarifaria tiene que hacerse en forma regular por parte de la entidad de manejo, y deberá estar basada en el servicio anterior y en el manejo del servicio, lo mismo que en los planes para un futuro cercano. Las decisiones deben tomarse mediante quórum de los jefes de hogar, mujeres y hombres, de la comunidad.

Las comunidades, junto con los organismos, deben definir si quieren mejorar el nivel de servicio con el fin de aumentar la voluntad de pago mediante, por ejemplo, la reducción del agua que se pierde en los sistemas, de tal forma que se pague por la proporción de agua y por los incrementos y/o acceso a un sistema mejor. "Si las tarifas se determinan correctamente, entonces, a medida que aumenta el volumen de agua vendida, aumentarán los ingresos. Algunas veces los comités locales que determinan las tarifas no comprenden que una ligera reducción del costo del agua puede aumentar la cantidad vendida y, por consiguiente, el dinero devengado" (Shordt, 2000 a:63). Hay muchos problemas financieros originados por las malas prácticas administrativas por parte de los organismos responsables del servicio, tales como lecturas imprecisas de los medidores, una mala facturación o fraude.

#### 4.6.4 Organización del acceso a las fuentes financieras alternativas, para costos inesperados o muy altos

No siempre son suficientes las tarifas para cubrir las reparaciones mayores, o para mejorar o rehabilitar el sistema. Todo organismo de apoyo que promueva un sistema de abastecimiento de agua debe pensar también en las sugerencias para reunir los fondos necesarios, y para hacer a las comunidades conscientes de las posibles alternativas.

En algunos casos es posible obtener ciertos ahorros locales pero, por lo general, hay que conseguir dinero prestado. Las instituciones financieras son renuentes a prestar dinero a los pobres, puesto que ellos no pueden ofrecer una garantía de devolución del préstamo. Esto se refleja en la actitud de las instituciones financieras que niegan el crédito a los comités de manejo, porque no tienen una condición pública formal, no son entidades legales y no poseen activos. Cada vez hay más y más sistemas de microcréditos que tratan de establecer mecanismos para cerrar la brecha y para abrir posibilidades de crédito por medio de las cuales los pobladores rurales puedan pedir dinero en préstamo. La planificación del uso productivo del agua puede también ser útil, puesto que genera ingresos y hace más fácil el pago del préstamo.

La consecución de fondos y la determinación de tarifas para un funcionamiento y un mantenimiento regulares han sido objeto de una gran discusión. La Tabla 7 presenta algunas fuentes potenciales para los gastos mayores relacionados con la extensión o rehabilitación del sistema.

Tabla 7 Fuentes potenciales de financiación alternativa

<b>Fondos rotatorios</b>	Hay una donación de capital inicial. Sobre la base de este capital se adjudican préstamos a personas o grupos. Después de pagarlos, se proporcionan nuevos préstamos a otros miembros o grupos de la comunidad.
<b>Subsidios</b>	Un subsidio puede provenir de autoridades locales o de presupuestos de donantes para la extensión o rehabilitación, la reducción de precios para repuestos o

	combustibles, asistencia técnica gratuita para reparaciones mayores, etc. El dinero del impuesto se utiliza por lo general para proporcionar subsidios.
<b>Fondos sociales y de desarrollo</b>	Muchos países en vías de desarrollo han destinado fondos especiales o programas para la reducción de la pobreza, que proporcionan dinero para efectos sociales y para el desarrollo, con tasas de interés menores que las del mercado financiero. El acceso a estos fondos está, con frecuencia, restringido a las autoridades locales, y no se asigna directamente a las comunidades. No obstante, puede ser posible tener acceso mediante sociedades entre las autoridades y las comunidades locales.

(Brikke, 2000:213)

**Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Para llegar a un acuerdo sobre las responsabilidades financieras y operativas, usted deberá promover talleres con diferentes actores, en los cuales se haga demostración pública de los compromisos. He aquí un ejemplo de algunos pasos que pueden darse para que las responsabilidades queden claras a todos los actores.
  - Realice estudios técnicos y socioeconómicos participativos, para identificar y aclarar las responsabilidades existentes.
  - Reúna a todos los actores y discuta todas las opiniones (véase el capítulo 2.2, sobre enfoques multidisciplinarios y asociaciones).
  - Prepare presupuestos anuales y estimados financieros a largo plazo, y discútalos con todos los actores (véase el capítulo 6.4, sobre las implicaciones financieras del apoyo a las comunidades).
  - Provea capacitación y otras actividades de construcción de capacidad, si fuere necesario (véase el capítulo 3.3, sobre recursos humanos y construcción de capacidades).
  - Reúna, analice, supervise los resultados y haga un seguimiento del apoyo y de la capacitación, si ello es necesario (véase el capítulo 5.2, sobre supervisión).
  - Asegúrese de que todos los grupos de la comunidad tengan oportunidad y voz en el proceso de asignación de responsabilidades.
  
- Asegúrese de que el personal de campo esté consciente de que hay una diferencia entre voluntad de pago y capacidad de pago, y de que este personal tenga la capacidad y las herramientas necesarias para valorar las implicaciones de ambas dentro de la comunidad (para obtener ejemplos sobre las herramientas, véase *Que no pare de trabajar*, de Bolt y Fonseca, 2001).
  
- Asegúrese de que el personal de campo sea consciente del manejo financiero transparente en el cual se responda con responsabilidad por las contribuciones de los usuarios.

- >
- y se les motive a continuar pagando. Conviene que se discuta sobre todo esto cuando se examine a las comunidades, para lograr un mejor sistema de recaudos y métodos de presentación de informes.
  - Haga que su personal de campo discuta con las comunidades los beneficios de un sistema que funcione mejor, de tal forma que comprendan que estos beneficios solamente pueden lograrse si alguien contribuye a su mantenimiento. El personal de campo deberá darse cuenta de que los beneficios pueden tener un valor diferente dentro de las comunidades y de los hogares (hombres y mujeres), y que reunirse con una variedad de grupos específicos de una comunidad es, por consiguiente, muy útil.
  - Eleve la conciencia dentro del sistema bancario regional. Muestre casos exitosos de otras regiones o países, y promueva las visitas de intercambio, cuando ello sea posible. Establezca vínculos potenciales de los bancos con empresarios locales, mediante la promoción de actividades más atractivas para los bancos en la región. Es probable que también se necesiten políticas y regulaciones facilitadoras.
  - Eleve la conciencia dentro de las comunidades. Es probable que las comunidades no tengan acceso a la información relativa a las fuentes financieras. Haga una lista de las opciones disponibles (préstamos, proveedores potenciales de fondos, esquemas de microcrédito, bancos, etc.) en su región, y sobre sus condiciones específicas. Sus trabajadores de campo pueden divulgar conocimiento acerca de las opciones, en una forma muy clara, entre las diferentes comunidades, lo cual deberá incluir información sobre cómo alcanzar la condición de legalidad (véase el capítulo 4.5, sobre los acuerdos de propiedad y la gestión), para que sea posible que ellos apliquen algunas de las opciones financieras.
  - Ayude a escribir propuestas de proyectos y a solicitar fondos. Las buenas propuestas de proyectos (para la extensión del sistema, para un mayor nivel de servicio y para rehabilitación) que se desarrollan en forma participativa, motivarán a la comunidad a pagar por este sistema.
  - Antes de configurar la estructura tarifaria, su personal debe brindar asistencia a las comunidades en la determinación de los costos que deben cubrirse y en definir quién será responsable financieramente por cada cosa (véanse los ejemplos de la sección 4.6.1, sobre responsabilidades financieras). También podrá usted verificar las políticas gubernamentales sobre fijación de tarifas. El organismo debe capacitar a las comunidades en la preparación de presupuestos, teneduría de libros, transparencia en asuntos financieros, determinación y recaudo de tarifas, etc.
  - Asegúrese de que su personal tiene la capacidad de brindar asistencia a las comunidades para establecer tarifas, y para verificar si éstas ayudan a lograr los objetivos establecidos por la comunidad, tales como:
- >

- que se cumplan los costos operativos y de mantenimiento;
  - fomento de un uso eficiente del agua;
  - tener suficiente agua disponible para los grupos de bajos ingresos. En tales casos, las comunidades pueden optar por un sistema de subsidio cruzado.
- El personal de campo también debe brindar asistencia a las comunidades en la escogencia de un método para el recaudo de los cobros: las mujeres pueden recaudar los dineros de los hombres; los recaudos pueden hacerse inmediatamente después del día de mercado, o inmediatamente después del servicio religioso diario o semanal o puede hacerse un recaudo en especie.
- Proporcione las herramientas adecuadas, tales como la teneduría de libros, libretas para apuntar el recaudo tarifario domiciliario, una calculadora y un par de anteojos.
- Además de determinar las tarifas, es esencial determinar quién recauda o maneja el dinero: el comité de agua, la autoridad local, o un operario privado. Cualquiera que sea la decisión, debe ser tomada por la comunidad. Cuando sea necesario, proporcione capacitación.
- Asegúrese de que haya transparencia. O, dicho en otras palabras: verifique que las reglas y la información financiera sean conocidas por todos los participantes. Esto ayudará a impedir la mala utilización y la corrupción. El uso de las tarjetas de pago, en las cuales se marcan los pagos, puede ser una herramienta útil. La tarea del organismo de apoyo es también estimular una buena comunicación entre el comité y la comunidad. Pueden explicarse los presupuestos de tal forma que las personas sepan cómo se ha establecido el sistema tarifario, y qué es lo que están pagando (y qué cosas no están pagando). Deberá explicarse en qué consiste el sistema tarifario, y también existe la necesidad de presentar un informe financiero en cuanto a género y clase, ante la comunidad.
- Fomente una revisión anual de la estructura tarifaria y de los acuerdos basados en los indicadores de supervisión (véase el capítulo 5.2.2, sobre selección de los indicadores de supervisión).

## Reflexiones

En **Ecuador**, en un área montañosa, los comités de agua recaudaron una gran cantidad de dinero. Incluso cobraron multas a las personas que no se presentaron a las reuniones. También tuvieron la capacidad de dar dinero en préstamo con tasas de interés máximas de 5 a 6% mensuales a algunos miembros de la comunidad local. No obstante, nunca gastaron nada en el sistema de abastecimiento de agua, ni siquiera para hacer mantenimiento preventivo. Usaron el dinero para mantenimiento correctivo, pero sólo después de ensayar todas las formas posibles de obtener dinero. Cuando hubo un estallido en uno de los tubos, acudieron

> a la ONG más cercana para obtener tubos gratuitos. La conclusión es que eran muy buenos administradores financieros, puesto que optimizaron sus recursos, pero muy malos administradores del sistema de abastecimiento de agua.

No es suficiente con asumir que la capacidad de pago depende de las prioridades de las personas, y que el agua siempre será una prioridad máxima en la lista. En un gran número de situaciones, esto no es cierto. Una situación típica consiste en que, aparte del agua que viene del sistema, no hay agua de buena calidad, pero hay agua, lo cual significa que tan pronto como se empiece a cobrar por el sistema de agua, las personas prefieren utilizar otras fuentes. ¿Por qué deben pagar por un pozo que está a medio kilómetro de distancia de su hogar, cuando tienen una corriente que pasa detrás de su casa? Hay muchos ejemplos de este caso en **Suráfrica**. El asunto consiste en dar a la gente un nivel garantizado de servicio que incremente tanto su voluntad, como su capacidad de pago, y que amplíe la repercusión de la provisión de agua. Por ejemplo, mediante la provisión de agua potable y de una relación del servicio con una huerta de verduras.

En Campoalegre, **Colombia**, la *Stone-Crush Company* depende del funcionamiento satisfactorio del sistema de agua para sus actividades, de tal forma que suministra materiales para el mantenimiento del sistema, así como ayuda para las rupturas del sistema que deben repararse urgentemente. También paga mucho más por el agua que los miembros de la comunidad, como parte de un convenio celebrado con el comité de agua.

#### 4.7 Aspectos técnicos

Incluso cuando uno apoya a las comunidades en su tarea gerencial, y cuando las comunidades son responsables por la mayor parte del funcionamiento y mantenimiento de los sistemas, sigue habiendo aspectos técnicos que requerirán apoyo. Los organismos de apoyo tendrán que planificar y tener en cuenta esos aspectos que van desde el apoyo a las reparaciones mayores, la rehabilitación, la mejora y la extensión del sistema, hasta el mantenimiento preventivo. Algunas comunidades podrán arreglárselas por sí mismas; por ejemplo, contratando mano de obra calificada, mientras que otras no podrán hacerlo. Ello dependerá principalmente de la tecnología empleada. ¿Hay bombas manuales?; ¿hay una bomba eléctrica, una bomba diésel, o una bomba solar?; ¿hay pozos o perforaciones someras a una profundidad de 50 metros?; ¿hay un sistema de gravedad con diferentes bocatomas?; ¿hay planta de tratamiento? La tecnología empleada es fundamental para el apoyo requerido.

Mediante la supervisión del sistema, la retroalimentación de los usuarios podrá dar cuenta de cómo disminuye la presión del agua, los rendimientos, la necesidad de ampliar el sistema para que satisfaga el incremento de población, o la necesidad de un tratamiento de agua, como resultado de la contaminación, y permitir que se planifique el trabajo con anticipación.

Esto evitará situaciones en que las comunidades se sientan insatisfechas con el servicio y dejen de pagarlo, o empiecen a utilizar otras fuentes de agua, lo cual aumenta el riesgo de

adquirir enfermedades causadas por el agua. A largo plazo, el desempeño del sistema de supervisión debe estar en manos de los miembros de la comunidad, de tal forma que puedan ver realmente lo que está sucediendo con su sistema y con el agua. La acción en este campo puede ser una tarea compartida.

El mantenimiento preventivo es una labor para las comunidades, pero las visitas regulares por parte del personal de campo, para supervisar el desempeño del sistema, son una actividad que ahorra tiempo y dinero. En lugar de esperar a que las comunidades tengan problemas mayores y reaccionen a ellos, las visitas regulares a las comunidades aumentan la confianza y la credibilidad de los miembros de la comunidad, y evitan gastos inesperados cuando las cosas van mal. El propósito de las visitas debe ser el apoyo a la comunidad en la acción sobre los resultados que se supervisan. Con la utilización de la información que viene del personal de campo, los organismos pueden planificar mejor las actividades y el gasto, pues conocerán por adelantado cuáles son las prioridades técnicas de las distintas comunidades.

Una dificultad fundamental se relaciona con las fallas y reparaciones de un sistema existente. Uno de los aspectos fundamentales para las comunidades es la dificultad en la obtención, o los altos costos de los repuestos o sustituciones. Este problema con los repuestos es una prioridad en muchas regiones. La ausencia de una estructura de servicio que suministre los repuestos representa un reto para muchas autoridades nacionales. Si hay muchas bombas diferentes en el área (como resultado de la falta de estandarización durante la planificación y el diseño), será difícil para el sector privado proporcionar repuestos, o crear redes de distribución. Algunos organismos de apoyo también tendrán problemas en el manejo de los sistemas construidos con tecnologías completamente diferentes. La coordinación durante la planificación y el diseño reducirá estos problemas (véase el capítulo 2, sobre oportunidades para la coordinación y la cooperación entre los organismos).

Otra dificultad es la falta de habilidades técnicas para llevar a cabo las reparaciones. Uno de los principales problemas con las reparaciones de un sistema existente, o con la conexión de usuarios nuevos, consiste en que esta tarea es llevada a cabo por "técnicos no calificados", quienes no conocen suficientemente el sistema. Particularmente cuando se usan los servicios de un empresario privado deben acordarse términos y condiciones claros, y el trabajo debe supervisarse muy de cerca. Es probable que las comunidades requieran apoyo en la supervisión y en la determinación de qué hacer en caso de que el trabajo quede mal hecho, y el empresario privado no responda a las quejas.

No es suficiente con reparar los daños; es importante determinar por qué ocurrieron. Dependiendo de la causa, se deberán tomar las acciones adecuadas, tales como la capacitación del operario del sistema, o la elevación de la conciencia ante los usuarios para que haya un manejo adecuado; éstas son medidas que pueden tomarse para impedir fallas similares en el futuro. Cuando se requiera rehabilitación, puede ser conveniente considerar la opción de tomar provisiones y dar pasos para saber qué hacer en caso de un problema grave. Por ejemplo: cuando debe decidirse por una alternativa entre un pozo de anillo excavado a mano y un pozo perforado, debe instarse a las comunidades a optar por los pozos cavados a mano, los cuales pueden requerir un tiempo mayor, pero si la bomba manual está fuera de servicio se

podrá continuar extrayendo agua de la boca principal. En el caso del pozo taladrado, esto no es posible. La comunidad debe tener conocimiento de la mejor alternativa.

Para incrementar la capacidad de un sistema de abastecimiento, el organismo de apoyo puede expandir el sistema existente, o construir uno nuevo. Hay varias estrategias técnicas, tales como una creciente capacidad de captación de agua, la construcción de tanques de almacenamiento y distribución, el incremento de la capacidad de bombeo, la extensión de la red de tubos, o la instalación de nuevas bombas manuales.

La comunidad debe participar en la toma de decisiones y debe estar bien informada sobre las decisiones más adecuadas en cuanto a alternativas tecnológicas.

#### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Tenga a su disposición datos sobre aspectos técnicos importantes tales como las áreas de captación de agua, las condiciones hidrológicas y las fuentes, lo mismo que las tecnologías empleadas y las opciones tecnológicas.
- Asegúrese de que el personal de campo esté familiarizado con las opciones tecnológicas y, más importante aún, con los criterios de selección tales como los requerimientos de funcionamiento y mantenimiento y las implicaciones en materia de costos.
- Tenga una visión clara de por qué el sistema debe ser ampliado o rehabilitado. Esta información es necesaria para tomar decisiones relativas, por ejemplo, a la cantidad de agua que se habrá de suministrar, las tecnologías empleadas y los costos involucrados. No debe pasarse por alto el conocimiento local sobre las fuentes de agua.
- Una nueva solución técnica puede requerir diferentes niveles de gestión comunitaria, aspecto que tendrá que sopesarse teniendo en cuenta la capacidad disponible de manejo. Si fuere necesario, deberían hacerse esfuerzos adicionales por construir capacidad.
- Vea que las comunidades (comités, vigilantes) tengan herramientas efectivas de supervisión para medir la cantidad y la calidad del agua disponible (véase la sección 5.2, sobre supervisión). Asegúrese de que haya canales de comunicación y responsabilidades claras en cuanto a las tareas, y quién debe realizar una determinada acción cuando las cosas no sean las esperadas.
- Asegúrese de que los técnicos de su organismo, o del empresario privado, estén calificados para el trabajo técnico que se espere que lleven a cabo. Un técnico que no conozca suficientemente acerca del sistema puede utilizar materiales inapropiados, y poner en riesgo la calidad del agua, o puede no estar consciente de la repercusión de las conexiones adicionales en el desempeño general del sistema.
- Si su organismo de apoyo no tiene los recursos financieros para respaldar la rehabilitación o las reparaciones mayores, puede apoyar a la comunidad en identificar



el apoyo financiero externo, en tanto que su organismo continuará proporcionando el sostén de ingeniería, y el apoyo con estudios de factibilidad para formular propuestas, etc.

- Antes de tomar una decisión relativa al uso de las fuentes de agua, aclare los derechos del agua. Usted deberá estar en capacidad de proporcionar a la comunidad información sobre aspectos tales como:
  - Las posibles restricciones sobre la perforación del agua de la tierra, o del agua proveniente de un río o de una fuente.
  - Las probables restricciones para la construcción de estructuras en un canal fluvial.
  - Determinar si hay un esquema planificado de abastecimiento de agua, que prive a alguien corriente abajo del agua a la que legalmente tiene derecho.

## Reflexiones

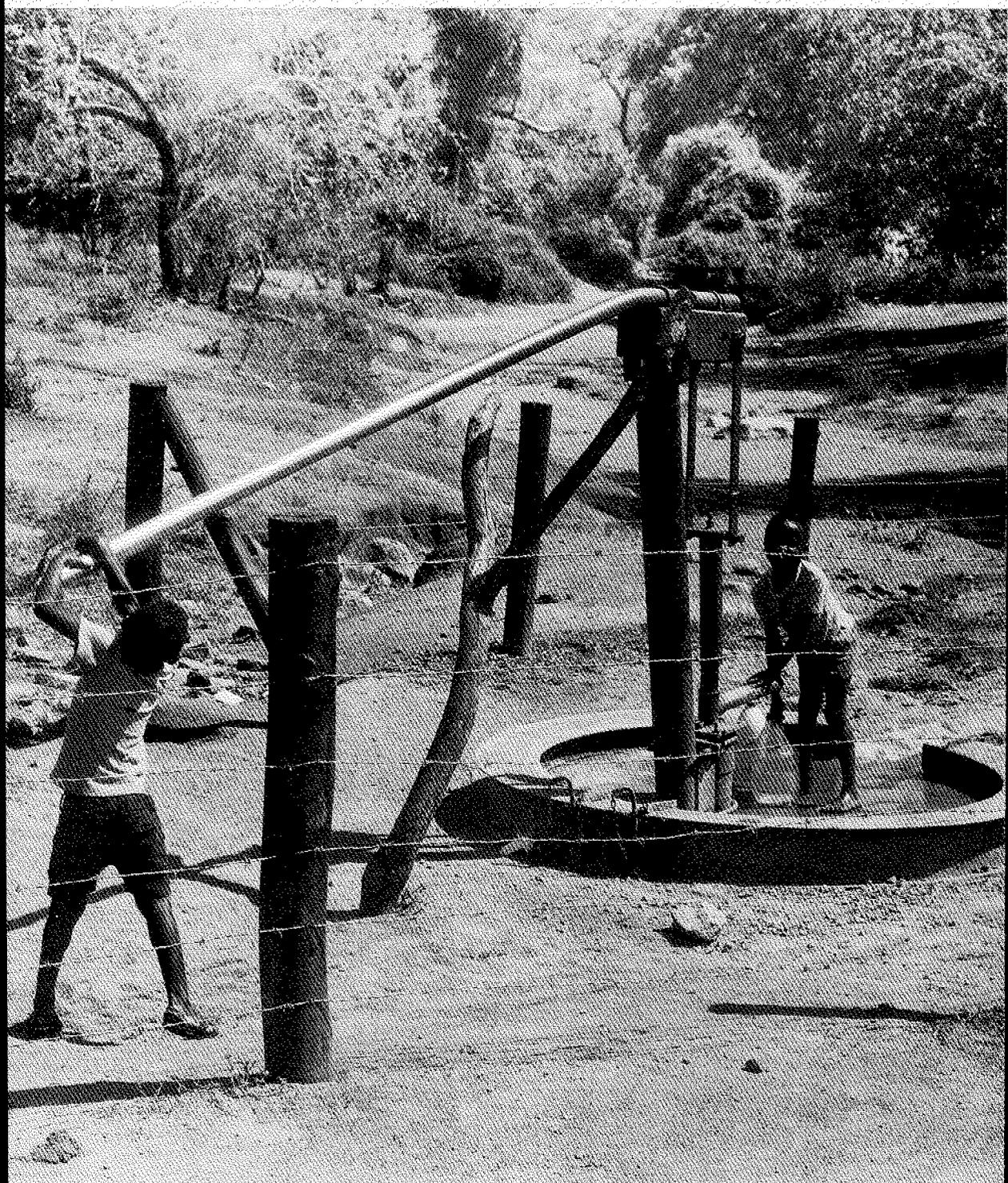
En Shinyanga, **Tanzania**, cierto número de comunidades había sellado las válvulas de tal forma que no podían usarse normalmente (y también lo hacían para impedir que la brujería les hiciera daño o los envenenara). Solamente abrían la válvula si la bomba estaba rota o necesitaba reparación. También enfatizaban el uso higiénico de los pozos, solicitaban desinfección cuando se había reparado la bomba, y luego sellaban nuevamente la válvula.

En 1999, en **Tanzania**, había una comunidad que tenía que tomar una decisión entre las bombas manuales y el abastecimiento de agua subterránea, para lo cual debían utilizar un tanque elevado y una red de distribución. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, dados los costos relacionados con las habilidades disponibles de manejo (entre otras cosas), la mejor solución para la comunidad era la bomba manual, si se quería mejorar el pozo ya existente. Después de explicar los requerimientos de cada sistema, se dejó que la comunidad tomara la decisión. La comunidad optó por la tecnología más avanzada, debido a que mostraba progreso. Tomaron su decisión, pero no era una decisión racional. Los líderes comunitarios, la mayoría hombres, fueron quienes tomaron la decisión pero se vieron influenciados por un político que ya había decidido incluso antes de que se explicaran las otras opciones. Las alternativas informadas sólo tienen lugar en emplazamientos neutrales, donde la influencia política se ve reducida al mínimo, y donde tanto hombres como mujeres, lo mismo que los futuros grupos de usuarios, son objeto de consulta; de otra manera, las comunidades pueden decidirse por alternativas que no podrán sostener.

Desde 1987, el gobierno de **Guinea-Bissau** se ha centrado en el desarrollo de un sistema descentralizado de mantenimiento, y en la estandarización de las bombas manuales. El gobierno descubrió que el manejo descentralizado y el mantenimiento de las bombas manuales era exitoso si estaba en las manos de las mujeres, quienes por lo general eran dejadas de lado en la capacitación tecnológica. A principios de 1994, se llevó a cabo un estudio de 46 poblaciones, para revisar el desempeño administrativo del comité del punto de agua. En la mayor parte de los casos, los comités funcionaban bien. Aproximadamente 53% de sus miembros eran mujeres, y había 20% de mujeres que tenían funciones administrativas por fuera de las >

>

tareas tradicionales de limpieza de los alrededores de la bomba. Los candidatos para la posición del área mecánica fueron seleccionados por medio de reuniones de la población. Los lugareños prefirieron a los mecánicos hombres, pero el equipo gerencial de promoción alentó a los lugareños a seleccionar mujeres para el trabajo, puesto que tenían un interés más directo en los resultados, y era menos probable que abandonaran la localidad para buscar un ingreso alternativo. A mediados de 1993 se dio capacitación a 177 mecánicos de la localidad, de los cuales 98 eran mujeres, y se les enseñó a dar mantenimiento a las bombas manuales (Maharaj *et al.*, 2000).



## 5. Compilación y uso de la información

Para apoyar la gestión comunitaria hay una gran necesidad de información en los distintos niveles y para diferentes propósitos. Los organismos de apoyo requieren información en diversos puntos y momentos, para poder determinar el tipo de apoyo que busca la comunidad y la escala en que éste ha de proveerse. No obstante, al reunir información es necesario evitar la pérdida de tiempo y dinero en interminables cuestionarios socioeconómicos. Ya en 1983, White indicaba que los cuestionarios de "muchos organismos" (...) habían quedado sin contestar porque requerían buscar en los archivos para encontrar la información, y nadie tenía tiempo de hacer esto. Las descripciones sociales generales también han limitado su validez, porque el conocimiento, las actitudes y las prácticas de las distintas personas varían a lo largo de las pequeñas distancias geográficas, y entre las comunidades y familias circunvecinas" (White, 1986:17).

En lugar de ello es mejor comenzar con la información existente, la mayor parte de la cual consistirá en informes no publicados. Las fuentes de información fluctúan desde los departamentos gubernamentales (tales como los de salud, asuntos hídricos, obras públicas, ambiente, educación, geología y minas), hasta otros organismos que trabajan en el área y las comunidades (valoraciones participativas previas, censos realizados, etc.).<sup>10</sup> Es probable que se requiera información adicional. No obstante, es necesario ser muy selectivos en la información que se reúna, y pedir información cuantitativa muy específica, lo mismo que datos cualitativos. Por lo general, la información se reúne por medio de una encuesta o una investigación básica (véase el capítulo 5.1, sobre información básica), mediante la supervisión (5.2), y mediante evaluación (véase la sección 5.3).

Hay que almacenar, manejar, hacer accesible la información utilizada para el análisis, y hacerle seguimiento mediante acciones correctivas. La información básica es útil para la planificación "desde cero", pues la supervisión de la información puede utilizarse para mejorar las actividades en curso, ya que la evaluación es un proceso de mirar atrás y juzgar lo que ha sido hecho, y si hay que volver a hacerlo. En el contexto del apoyo continuo a largo plazo para la gestión comunitaria no está aclarada la distinción entre la supervisión y la evaluación. En los capítulos 5.2 y 5.3 se hablará de estas diferencias.

### 5.1 Información básica

Cuando deba proporcionarse apoyo posconstrucción, el organismo de apoyo deberá garantizar que está bien informado acerca de la situación del abastecimiento de agua y saneamiento en las comunidades, y también sobre los factores facilitadores, tales como las políticas nacionales y los aspectos legales. Estos últimos ya han sido discutidos, y esta sección se centra en la información básica acerca de las comunidades y proveniente de ellas. La información nos permite descubrir diferencias y puntos comunes entre las comunidades, en las prácticas y problemas que se presentan.

Hay un sinnúmero de temas sobre los cuales se requiere información. Estos puntos pueden agruparse de la siguiente manera:

---

10. Para la reunión de información en el nivel comunitario. Véase a Bolt y Fonseca, 2001.

### **Técnicos**

- tecnologías utilizadas;
- número de puntos de agua y su localización;
- año de construcción y organismo implementador;
- facilidad de acceso para todos;
- fallas más comunes;
- disponibilidad de repuestos y acceso a ellos.

### **Ambientales**

- condiciones sanitarias en la comunidad y alrededor de ella;
- calidad del agua en la fuente y en el punto de agua;
- localizaciones y rendimientos de los recursos de agua;
- amenazas potenciales a la disponibilidad y a la calidad de los recursos hídricos.

### **Institucionales y gerenciales**

- presencia y composición de un comité de agua (¿está compuesto por hombres y mujeres, por pobres y ricos?);
- funcionamiento del comité (por ejemplo: ¿asisten todos los miembros?), así como la condición de legalidad del comité;
- presencia y funcionamiento de personas capacitadas;
- sistemas de supervisión;
- nivel de capacidad;
- mecanismos para la recuperación de costos, que sean sensibles al género y a la equidad;
- voluntad y capacidad de pago;
- regulaciones de mantenimiento y manejo, y patrones en el lugar;
- patrones de liderazgo;
- contacto y relación con las comunidades circunvecinas con quienes se comparten las fuentes;
- contacto y relación con las autoridades locales y distritales.

La información básica proporciona un mapa técnico, ambiental e institucional. También le da a usted la posibilidad de detectar patrones de problemas o prácticas en los datos que se recogen, y las desviaciones de estos patrones. Esta información debe ayudar a identificar, junto con las comunidades, sus requerimientos de apoyo. Una vez que son conocidas las necesidades de todas las comunidades del área de operaciones del organismo de apoyo, la gerencia podrá iniciar la planificación en la asignación de recursos, las cuales podrán mejorarse mediante una buena supervisión.

### **5.2 Supervisión<sup>11</sup>**

“La supervisión es la verificación, reunión y análisis de información sobre el desarrollo de un programa en curso, para mejorar la implementación, el desempeño y los resultados. En

---

11. Parte de la información de esta sección fue recogida y adaptada de Shordt 2000 a y 2000 b.

esencia, esto se traduce en la comparación entre la situación actual y la esperada (o planificada), y la toma de acciones para hacer realidad las expectativas” (Shordt 2000 a:5). La efectividad de la supervisión en el sentido en que se emplea aquí, quiere decir un conjunto continuo de acciones que mejoren el desempeño a lo largo de un período corto, y que afecten la repercusión a largo plazo. La supervisión se realiza de la mejor manera si es en asociación con los actores que tienen un interés real en el proceso de supervisión, y debe estimular un flujo de información de doble vía entre las comunidades, los distritos y organismos y asegurar que el apoyo posconstrucción podrá adaptarse y cambiarse para acomodarse a las circunstancias locales.

### 5.2.1 ¿Quién supervisa qué?

Para cada actor y en diferentes niveles (autoridades distritales y locales, ONG locales, personal de campo, comités comunitarios, etc.) la supervisión tiene un propósito diferente. El organismo de apoyo no solamente habrá de supervisar su propio desempeño y funcionalidad, sino que deberá desarrollar también la capacidad dentro de la comunidad, para supervisar sus sistemas de abastecimiento de agua. En ambos casos esto deberá conducir a una revisión regular, y a una adaptación de las operaciones. Por lo general, las comunidades delegan una gran parte de la supervisión a un comité de agua, en tanto que el personal de distrito supervisa la efectividad de sus propias operaciones, utilizando información proveniente de la supervisión en el plano comunitario. Una regla general es la de que la supervisión debe ser hecha por aquellos que tienen intereses creados en la confiabilidad de la información, con el fin de trabajar en pro de las mejoras. Entonces tal vez los organismos podrían ser supervisados no solamente por sí mismos, sino también por las organizaciones que les pagan (ministerios correspondientes, donantes, etc.).

Los comités, los operarios y los miembros de la comunidad supervisan el manejo y el desempeño del sistema. La supervisión proporciona información pertinente a la comunidad acerca del desempeño del sistema y, por tanto, permite la identificación de las acciones remediales. La supervisión requiere un sentido de propiedad, una demanda comunitaria para tener un mejor abastecimiento de agua y un mejor funcionamiento, al igual que líneas funcionales de comunicación con el organismo de apoyo. Si todo se encuentra bien, la supervisión puede ahorrar costos tanto a la comunidad como al organismo de apoyo, puesto que las reparaciones más grandes y costosas serán menos comunes.

Si se supervisan los problemas y se pueden manejar en el nivel comunitario, la información no deberá ser canalizada a niveles más altos que solamente recibirán la información que es pertinente, limitada en cantidad, y de alta precisión. El organismo de apoyo debe, por lo general, organizar y facilitar las actividades de supervisión en otros niveles, y actuar solamente con la información consolidada. En el plano comunitario, los aspectos relacionados con los miembros de la comunidad y con el ambiente directo, son pertinentes, y debe actuarse sobre ellos. Estos aspectos incluyen:

- el número de familias atendidas por un mejor abastecimiento de agua;
- la calidad y la cantidad de un mejor abastecimiento de agua;
- el tiempo empleado en las actividades de manejo;
- el número de mujeres que participa en la toma de decisiones.

En el plano del organismo de apoyo, se requiere información más genérica y agregada de supervisión sobre aspectos tales como:

- los costos de las actividades de apoyo;
- la repercusión de las actividades de apoyo en la capacidad comunitaria, o la adopción de instalaciones mejores y las prácticas higiénicas, etc.;
- la repercusión de la educación del usuario en los costos operativos y de mantenimiento;
- la repercusión de las actividades de apoyo en los momentos de fallas;
- la repercusión de los mejores servicios, en la salud;
- la repercusión socioeconómica de los mejores servicios;
- la repercusión de alguno de los puntos anteriores, en los grupos que se encuentran en situación más desventajosa (tales como mujeres y minorías étnicas).

He aquí un ejemplo: en el plano comunitario, el personal de campo puede ayudar a las comunidades a diseñar un plan de mantenimiento basado en la información básica acerca del número de puestos, el número de usuarios, la tecnología empleada y la disponibilidad de repuestos. En este plano pueden indicar la periodización de actividades y los recursos necesarios. Cuando se supervise subsecuentemente el mantenimiento, la información pertinente puede revelar que hay fallas frecuentes. Cuando el comité de agua emplea esta información, ésta conducirá a un cambio en el plan de mantenimiento. Los viajes de ida y vuelta llevados a cabo por el vigilante para hacer mantenimiento preventivo se harán más frecuentes, o el vigilante será sustituido o capacitado. En el plano distrital esta información se utiliza para diseñar planes que proporcionen apoyo a las comunidades en el mantenimiento.

#### 5.2.2 Selección de los indicadores de supervisión

Lo más importante es recordar que la compilación de datos debe ser la más correcta posible, barata y oportuna, en lugar de que sea exacta, costosa y tardía.

“El primer paso consiste en identificar los aspectos claves que deben supervisarse. Empiece por determinar los principales problemas esperados, en lugar de preguntarse “¿qué deseamos saber?”. Con frecuencia, cuando comenzamos por hacer una lista de todo “lo que queremos saber”, llegamos a una lista larga y desenfocada de información que debemos reunir, pero que no necesariamente será utilizada. Es más efectivo comenzar con los problemas y preocupaciones de los grupos claves de actores y socios” (Shordt 2000 a:16). La participación de quienes tienen interés en la supervisión y en hacer que los problemas queden resueltos, garantizará el hecho de que la información sea más afinada, útil y precisa.

El siguiente paso consiste en definir indicadores que permitan medir los aspectos claves que van a supervisarse. Tradicionalmente, los sistemas de supervisión generan listas infinitas de indicadores cuantitativos. Indicadores tales como el número de pozos construidos, de personas capacitadas, o las cantidades exactas de los gastos, son de carácter informativo, pero por sí mismos no nos dicen nada acerca de la calidad y del uso de un mejor servicio de agua, ni sobre la gestión comunitaria. Es mejor combinar los indicadores cuantitativos

con los cualitativos: "La información cualitativa puede indicarnos las razones subyacentes que hay en la información cuantitativa (por qué algo está sucediendo). Los métodos cualitativos son formas de saber qué hacen, conocen, piensan y experimentan las personas" (Shordt, 2000 a:9). A continuación tenemos unos ejemplos que combinan los dos tipos de indicadores:

Algunos indicadores comunitarios para la supervisión de la **funcionalidad y confiabilidad del sistema de abastecimiento de agua**. El punto de agua (puesto) debe funcionar en tal forma que:

- un contenedor estándar de 15 litros se llene en un minuto;
- el agua esté disponible durante los 12 meses del año;
- se proporcione agua por lo menos durante cinco horas diarias, incluido el período "pico" que va de seis a nueve de la mañana;
- el agua esté disponible por lo menos 25 días del mes.

He aquí algunos indicadores para el organismo, para la supervisión de la **sensibilidad de género**:

- las mujeres seleccionan la tecnología y los sitios, utilizando los procedimientos acordados;
- los hombres pueden hacer una lista de tres comportamientos higiénicos y explicar cómo éstos preservan la salud de los niños;
- por lo menos la mitad de los miembros de cada comité de agua son mujeres, y están involucradas en la decisión;
- el personal puede dar ejemplo por lo menos de dos comunidades que tengan puntajes positivos en los indicadores anteriores;

Un buen indicador debe reflejar una preocupación significativa, o un problema que responda a las siguientes preguntas: ¿cómo puede emplearse esta información, y quién la puede utilizar? Esto ha de quedar claro y no debe tener un significado diferente para las personas (confiabilidad); debe medir en forma precisa lo que se supone que va a medir (validez); los datos deben ser fáciles de recoger; y su recolección debe ser de bajo costo. Y, más importante aún, los indicadores deben ayudar a valorar si obtenemos lo que estamos buscando. Deben estar directamente relacionados con los objetivos del organismo de apoyo.

Los aspectos de la supervisión, así como los indicadores, cambiarán con el tiempo, para reflejar las diferentes etapas, el mejor servicio, la mayor conciencia, etc. Para garantizar la validez y confiabilidad de los indicadores son necesarias verificaciones adicionales que utilicen diferentes fuentes de información (triangulación). Esto puede hacerse, por ejemplo, teniendo más de una persona para recoger la misma información, y haciéndola tan pública y abierta como sea posible, al mismo tiempo que se hacen unas verificaciones en puntos precisos.

Para supervisar el **desempeño del organismo**, pueden emplearse los siguientes indicadores:

*Eficiencia:*

- el tiempo real utilizado en brindar apoyo a las comunidades no debe exceder del tiempo planificado en más de 10%;
- los fondos para las visitas de campo a las comunidades deben asignarse en un lapso de 48 horas;
- se requieren menos de X pasos administrativos o aprobaciones para la liberación de fondos (los fondos deben estar disponibles rápidamente, de tal forma que el apoyo no se vea retardado por la falta de fondos);
- los fondos de personal no deben ser más de X % de los costos totales.

*Desempeño del personal:*

- el personal puede hacer planes y alterar el trabajo y los rubros del presupuesto por lo menos una vez al año, después de haber acordado los procedimientos, de tal forma que reflejen las demandas de las comunidades;
- los presidentes de los comités de agua de la jurisdicción del miembro del personal pueden mencionar tres ejemplos de cambios positivos en el manejo del abastecimiento de agua, y que probablemente no pueden ocurrir sin la contribución del miembro del personal;
- el personal aplica las reglas y los procedimientos establecidos (tales como consultas con los diferentes grupos étnicos, los ricos y los pobres, las mujeres y los hombres), para reducir al mínimo la interferencia política en el momento de seleccionar a las comunidades para el apoyo posconstrucción;
- durante cada visita comunitaria, el personal examinará por lo menos una instalación, y hablará con los usuarios para obtener una visión de su satisfacción;
- el personal de campo puede describir los costos, ser capaz de explicar en forma comprensible cómo calcularlos, y puede informar correctamente a las comunidades sobre sus implicaciones.

*Manejo de una respuesta a la demanda:*

- el manejo es flexible, y responde a los nuevos retos y oportunidades mediante la alteración de planes o formas de funcionamiento;
- por lo menos tres consumidores seleccionados al azar en una comunidad, podrán mencionar todas las opciones tecnológicas disponibles para esa comunidad;
- se selecciona la opción técnica por parte de las comunidades o usuarios, con pleno conocimiento de los costos de funcionamiento y mantenimiento, y de sus requerimientos;
- el personal del organismo ha preparado un plan de apoyo posconstrucción para todas las comunidades, de acuerdo con el formato desarrollado por la entidad. Los equipos socioeconómicos y técnicos preparan un apoyo conjunto posconstrucción para las comunidades, y han integrado los procedimientos en un manual conjunto;

*Para la supervisión de la “sostenibilidad financiera”, en el nivel comunitario se encuentran los siguientes posibles indicadores:*

- se han acordado políticas y reglas claras con las comunidades, para los pagos y para la recuperación de costos y subsidios;

- los miembros comunitarios, hombres y mujeres, conocen los costos de funcionamiento y mantenimiento del sistema;
- los usuarios pueden determinar someramente cuánto dinero hay en la cuenta bancaria del comité;
- hay recibos de todas las transacciones financieras.

*Se pagan las contribuciones y hay transacciones financieras eficientes y transparentes:*

- el porcentaje de usuarios que paga sus recibos es mayor de 90%;
- los pagos de los usuarios y de la comunidad están íntegramente explicados a los jefes de hogar, hombres y mujeres. Los usuarios pueden determinar el sistema de multas por demoras en los pagos, que habrá de aplicar el comité;
- los miembros del comité de agua son capaces de explicar el contenido y las implicaciones de su contrato con un contratista privado.

*Bajo costo para una buena calidad:*

- los rubros de los costos del agua son bien conocidos y se calculan precisamente para que reflejen el valor del mercado;
- los miembros del comité de agua han abierto licitaciones competitivas para el mantenimiento entre por lo menos tres contratistas privados;
- los miembros del comité de agua han verificado la calidad de los materiales suministrados por un contratista privado, y han confirmado que la calidad satisface las especificaciones.

Los indicadores utilizados en el nivel comunitario no solamente proporcionan una visión del desempeño del sistema de abastecimiento de agua y de su gestión comunitaria, sino también del desempeño del organismo y de su personal. No obstante, el organismo y su personal deben ser supervisados separadamente. Esto debe hacerlo el gobierno y/o los donantes que pagan al organismo, y que definen sus objetivos.

Cuando se termina el plan de supervisión, hágase las siguientes preguntas: ¿Es realmente útil la información recogida? ¿Tenemos información sobre género y equidad? ¿Falta algo? ¿Qué información no tiene sentido? Una prueba previa de los indicadores puede ser útil para simplificar el plan de supervisión y para eliminar preguntas innecesarias.

*Una vez que se han definido los indicadores, se necesita claridad sobre:*

- las herramientas que deben utilizarse para recoger la información;
- quién recogerá la información;
- necesidades de capacitación de las personas que harán la supervisión;
- qué hacer y a dónde ir con la información recogida.

La supervisión es mucho más fácil que el hecho de actuar después de que algo haya funcionado mal. Desde el principio de un plan de supervisión, es importante definir quién hace qué, cuando algo funciona mal. La supervisión sobre la información debe fluir hasta el nivel inferior de manejo que tenga que participar en ese caso. Si no se toma ninguna acción remedial, entonces uno de los niveles más altos deberá estar informado acerca de lo que ha ocurrido, y luego un

segundo nivel, y así sucesivamente, hasta que se tome la acción pertinente. Los niveles más altos solamente deben recibir información sobre problemas que no pudieron solucionarse en los niveles más bajos. A partir de los ejemplos de los indicadores uno podrá determinar cuánto depende del desempeño del personal de campo, y cuánto depende de las condiciones que el administrador ha determinado. Una gran parte de la acción remedial es probable que sea puesta en práctica por los administradores.

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Eleve la conciencia sobre la necesidad de supervisar y capacitar a las personas que habrán de participar.
- Asegúrese de que se desarrolle el potencial total de las comunidades, al supervisar los sistemas de abastecimiento de agua. Para lograr esto hay aspectos en los que se requiere apoyo. Esta tarea incluye el desarrollo, juntamente con las comunidades, de herramientas simples pero efectivas de supervisión que permitan a las comunidades valorar y mejorar su propio desempeño y dar una contribución al fortalecimiento de las destrezas de las comunidades, para solucionar problemas y para que aprendan de la experiencia.
- Desarrolle un sistema de supervisión que se proponga proporcionar información útil para solucionar problemas, contestar preguntas o adaptar actividades. Las herramientas prácticas de supervisión participativa en el campo aparecen descritas en *Que no pare de trabajar* (Bolt y Fonseca, 2001). Verifique los siguientes puntos:
  - ¿Se consultó a las comunidades y a los actores de los diversos niveles en cuanto al desarrollo de indicadores?
  - ¿Qué problemas y aspectos son de interés y para quién?
  - ¿Cuáles son los indicadores o criterios sobre los cuales llegaron a un acuerdo los actores?
  - ¿Cómo difiere la reunión y la utilización de la información sobre la comunidad, en los planos comunitario, distrital, regional?
  - ¿Se emplearán enfoques participativos para la reunión de la información, y para determinar las acciones remediales?
  - ¿Hay una combinación de estrategias cuantitativas y cualitativas?
  - ¿Quién supervisará las actividades en los diferentes niveles?
  - ¿Se ha dado capacitación adecuada a quienes deben participar?
- Establezca líneas claras de comunicación con las comunidades, y con los "niveles más altos", y garantice la acción remedial.
- Vaya por los siguientes pasos, para planificar un programa de supervisión:
  - identifique, junto con las personas involucradas, los aspectos claves, las preocupaciones, preguntas o solicitudes, que se convertirán en el centro de atención de la supervisión;

>

- identifique quién está preocupado y quién tiene un interés verdadero en los asuntos que habrán de supervisarse;
- determine los indicadores;
- determine las estrategias para reunir, analizar los datos y presentar informes sobre ellos;
- determine el uso de la información, y cómo deben emprenderse las acciones;
- determine cómo fluirá y cómo se verificará la información;
- pruebe el sistema de supervisión;
- proporcione capacitación u orientación a los grupos participantes.

Usted podrá ver los elementos de un plan de supervisión en una tabla. He aquí un ejemplo:

Aspectos que deben supervisarse	Indicadores	Reunión de datos			Utilización de los datos		
		Fuentes de información	Quién reúne los datos	Periodicidad	¿Cómo fluye la información?	¿Quién la analiza?	¿Cuál es la acción?
Mantenimiento	Hora de la falla y frecuencia	Mujeres que utilizan el grifo	Un miembro del comité de agua	Cada quince días	Desde el recaudador, hasta el comité en pleno	El comité	El comité informa al vigilante, quien luego verifica y repara más frecuentemente, si ello es necesario

- La supervisión de la información debe presentarse en un informe de manera que promueva la acción en el organismo de apoyo o en la comunidad. Una de las formas más efectivas de hacerlo es verbalmente, promoviendo la discusión e ilustrándola con gráficas e imágenes sencillas.
- Los hallazgos relativos a los resultados del trabajo de su personal de campo pueden ser buenos, pero también pueden no ser tan positivos. Felicítelos, o explique lo que puede haber sido mejor, pero siempre tenga en cuenta la supervisión como una experiencia de aprendizaje y como una oportunidad para el desarrollo. No pase por alto los resultados del proceso de supervisión. Puede ser útil validar los hallazgos y conclusiones, como por ejemplo, talleres de retroalimentación donde a los diferentes actores y expertos en el área se les solicita que revisen críticamente los hallazgos de la supervisión. Ésta también es una forma de decidir sobre acciones futuras. Las posibles preguntas pueden incluir:
  - ¿Reflejan estos hallazgos su propia experiencia?
  - ¿Tienen sentido para usted las conclusiones del análisis?
  - ¿Tiene usted sugerencias acerca de cómo mejorar la situación, o cómo actuar sobre las conclusiones?



## Reflexiones

En Dosquebradas, **Colombia**, había un conductor y una persona que iban a tomar muestras de agua para supervisar su calidad. Mientras la persona tomaba las muestras el conductor hablaba con el operario del sistema, cosa que resultó ser muy útil puesto que el conductor se enteró más de los problemas del sistema que la persona que supervisaba la calidad del agua.

En **Bolivia** no se permitía utilizar el agua potable para efectos de irrigación, pero nosotros sabíamos que en esa población la cantidad de agua que se empleaba era muchísimo más alta de lo que debería ser, y las personas de las casas más altas no tenían suficiente agua. Durante las visitas domiciliarias, las personas decían que no estaban utilizando el agua para la huerta ni para el ganado. No obstante, los niños escolares expresaban exactamente lo opuesto, y denunciaban a los culpables. ¿Qué podíamos hacer? Si la información de los niños era revelada, probablemente serían castigados, y en nuestra próxima visita no dirían nada a nadie. No queríamos perder las fuentes de información... Entonces comenzamos a discutir el desempeño del sistema, qué cosas no funcionaban y por qué ellos pensaban que ciertas personas no tenían suficiente agua. Gradualmente algunos lugareños comenzaron a mencionar que un vecino tenía una huerta, y entonces otro dijo que él dejaba la llave abierta para que las cabras pudieran tomar agua de allí, etc. Entonces pudimos empezar a discutir las verdaderas causas del problema y hacer algo al respecto.

En la parte sur de la **India** decidimos supervisar funcionalmente nueve sistemas grandes de agua, para un total de seis mil puntos de agua y un sinnúmero de problemas. Deseábamos convencer al donante de que algo estaba funcionando mal, de tal forma que necesitábamos algún tipo de indicadores, y tratamos de probarlo y enviarlo a unos cientos de personas. Obtuvimos información, y para nuestra sorpresa los datos no eran del todo malos, pero habíamos estado allí y sabíamos que no había agua. ¿Qué hacer entonces? Decidimos ir personalmente y hacer verificaciones. Fuimos a uno de los lugares de agua donde habían contestado el cuestionario y según el cual habían dicho que este punto de agua nunca había necesitado ninguna reparación, y se presumía que todo estaba bien. No obstante, no salía agua de allí. Preguntamos a una señora que había llenado el formulario, quien dijo que lo había llenado correctamente. Simplemente se trataba de que nunca había habido agua en absoluto en ese punto (para empezar), luego nunca nada había funcionado mal. Como foráneo, uno necesita hacer pruebas reales de los indicadores de supervisión si quiere obtener resultados válidos.

En **Guinea-Bissau** la supervisión demostró que el nivel de gestión comunitaria era mucho menor en un área que en otra, mientras las responsabilidades y tareas de las dos comunidades eran aproximadamente las mismas. Al realizar el análisis de por qué sucedía esto, se vio que las personas que recogían los datos tenían ideas diferentes de lo que era la gestión comunitaria y, por consiguiente, asignaban una puntuación distinta a cada comunidad para los diversos indicadores de supervisión.

>

### 5.3 Evaluación

Con frecuencia se considera la evaluación como el paso final de un programa o un proyecto. No obstante, la evaluación de las actividades de apoyo que estén en curso es un momento importante de reflexión, aprendizaje y replanificación. El proceso de evaluación tiende a determinar la repercusión de las actividades, por referencia a los objetivos originales, y también dar recomendaciones para la planificación de un futuro apoyo posconstrucción. Debe responder a las siguientes preguntas:

- ¿Se han logrado los objetivos originales?
- Si no es así, ¿por qué razones?
- ¿Qué se ha logrado en vez de ello?
- ¿Qué puede hacerse de forma diferente la próxima vez?

Estas preguntas generales ayudan a diseñar otras más específicas que podrán utilizarse en el campo, y que no deberán ocuparse de los objetivos específicos que tienen los organismos en relación con el apoyo posconstrucción.

La diferencia más importante entre la supervisión y la evaluación es que mientras la evaluación nos dice lo que ha sucedido en el pasado (cuando es demasiado tarde para corregir errores), la supervisión significa un control en el momento presente, cuando las cosas no están bien, pero todavía es tiempo de corregirlas. "La evaluación es la verificación, reunión y análisis de un programa pasado de desarrollo, para efectos de tomar decisiones sobre la continuación y/o mejoramiento del desempeño de proyectos similares, y del sector como un todo" (Shordt 2000a:5). Esto implica que la evaluación nos indica algo acerca de la efectividad de la estrategia del organismo de apoyo, y de sus métodos de trabajo. En última instancia, la evaluación debe responder a la pregunta: ¿Estamos proporcionando el apoyo comunitario correcto para hacer más sostenibles los sistemas del área?

Al igual que con la supervisión, los agentes externos desempeñan un papel importante en la evaluación, particularmente en los programas que definen políticas y el marco institucional para el apoyo a los abastecimientos de agua manejados comunitariamente, o para aquellos que ayudan financieramente los organismos de apoyo. Esto será usualmente con el gobierno nacional, en conjunto con uno o más donantes extranjeros.

Los datos de evaluación pueden reunirse por medio de una información básica obtenida durante la etapa de planificación (véase el capítulo 6.1, sobre cómo la información nutren la planificación); la información de la supervisión y de los datos puede reunirse en el momento de la evaluación. Empero, es difícil medir la repercusión real del apoyo posconstrucción, pues no siempre es claro si la repercusión en el nivel comunitario fue causada exclusivamente por las actividades de apoyo, o por algún otro factor externo, como por ejemplo las mejores condiciones económicas.

#### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Dedique tiempo y recursos para evaluar su desempeño en el apoyo posconstrucción a las comunidades, y pregúntese:

- ¿Cuáles son las principales áreas de preocupación en su apoyo permanente a las comunidades?
- ¿Estarian dispuestos y serían capaces el personal y los miembros de la comunidad, de trabajar juntos en una evaluación conjunta de sus actividades de apoyo?
- ¿Cómo puede involucrarse la comunidad en el proceso de evaluación?
- ¿Se sentiría amenazado el personal por una evaluación, y si así fuere, qué podría hacerse al respecto?

#### **5.4 Manejo de la información**

Si la información va a ser útil, debe tener algún manejo. En otras palabras, debe analizarse y almacenarse la información, y ser accesible a los usuarios potenciales.

El análisis de la información debe permitirle a usted interpretarla y obtener conclusiones confiables, las cuales servirán entonces como base para reflejar y adaptar los procedimientos de trabajo. El análisis de la información cuantitativa puede hacerse por medio de programas de computación, como por ejemplo Excel o, si no hay computadores, por medio de cálculos manuales. Es probable que uno tenga, por ejemplo, cincuenta hojas de cálculo de las comunidades, llenas con información acerca del estado operativo de los puntos de agua en estas comunidades. En la oficina se pueden digitar los datos en una hoja de cálculo de Excel y (utilizando la fórmula correcta) el programa nos indicará, por ejemplo, que solamente 55% de los puestos están funcionando. También puede quedar claro que en aquellas comunidades donde las mujeres tienen un ingreso, los puntos de agua son más funcionales. Este tipo de análisis puede hacerse manualmente, pero entonces se requiere más tiempo. Puede ser obvio, después de mirar las páginas originales, que más de la mitad de los puestos estén trabajando, pero puede ser aún más difícil deducir con base en los datos originales la relación entre el funcionamiento de los puestos y la actividad económica de las mujeres. Si estimulamos al personal de campo a analizar los datos junto con las comunidades, por medio de ejercicios participativos, ello ayudará a encontrar las causas subyacentes. En tal proceso, pueden también definir mejor su propio papel para resolver problemas. El manual de campo *Que no pare de trabajar* tiene herramientas para el análisis de datos.

El análisis de los datos cualitativos se hace, por lo general, a mano. Por ejemplo, la información relativa a por qué las personas no están satisfechas con el nivel de servicio proporcionado por nuestra oficina, es difícil de introducirse en una hoja de cálculo de Excel, o en cualquier programa de computación, a no ser que la información cualitativa se exprese en términos cuantitativos. El personal de campo puede solicitar a las personas que evalúen su nivel de satisfacción, en una escala de uno a diez, o tener una lista de razones posibles y una marca para aquellos que mencionen una persona en particular.

Una vez que se analiza la información, los resultados pueden discutirse y verificarse con el personal de campo. Cuando se acepten los resultados, se puede determinar cuál será la acción remedial.

La información puede almacenarse electrónicamente, al igual que en una copia de papel, y muchas veces uno se dará cuenta de que es conveniente una combinación de estas dos formas. El computador y el software disponible en su oficina determinarán sus opciones. Si sólo hay un computador en toda la oficina, se necesitará una copia de papel. Si usted está en una situación en la que hay frecuentes cortes de energía, también tendría sentido tener un archivo electrónico. Si cada miembro de la oficina tuviera un computador, y su oficina tuviera una red interna donde se almacenara toda la información y estuviera accesible a todos, sería menos importante tener una copia de papel.

La forma de archivar correctamente, ya sea en medio electrónico o en papel, es una profesión cuyas guías y principios hay que seguir. No obstante, la comunicación con el personal que hace esta tarea es igualmente necesaria. Las discusiones frecuentes y las explicaciones estimularán la comunicación y la comprensión sobre "la forma lógica de archivar" de la otra persona y, por consiguiente, mejorará el sistema de archivo. Aunque usted nunca llegue a un consenso sobre la lógica que debe aplicarse, un proceso iterativo aumentará el sentido de propiedad del sistema de archivo, y alentará su uso.

**El acceso a la información** es muy importante, no solamente para el personal del organismo, sino también para los comités, operarios y demás actores. La capacidad de acceso tiene que ver no sólo con el acceso físico, es decir, que la información pueda ser encontrada por quien la necesite, sino también con su presentación. Cierta información puede estar accesible físicamente, pero presentada en forma complicada, lo cual la hace inaccesible y poco atractiva para el usuario potencial. Cuando uno piensa en tener y preparar la información para que sea accesible a los usuarios, necesita pensar cuidadosamente quiénes serán los usuarios, el medio (electrónico) que hay disponible, su capacidad de lectura, el tiempo que tienen disponible, y el uso que se pretende darle a la información.

Para el caso de los jefes de departamento de su oficina, por ejemplo, bastará con hacer resúmenes del mantenimiento, para permanecer al día en las áreas claves de su trabajo. No obstante, el capacitador del vigilante deberá tener un informe completo para poder juzgar si la capacitación está abordando los temas correctos. Cuando se retroalimenta la información a la comunidad, se requieren métodos creativos de visualización para hacer la información accesible a las personas iletradas.

### **5.5 Metodología para reunir, analizar y almacenar la información**

Hay varias metodologías que ayudan a reunir, a almacenar y a usar la información y que han conducido subsecuentemente a la planificación. Existen varios manuales de manejo que se ocupan exclusivamente de este tema. En esta sección proporcionamos una sucinta información sobre estas herramientas, mientras que en la lista de referencias se encontrarán detalles de los libros sobre la mayoría de estas herramientas, que usted podrá consultar cuando quiera conocer más. Hemos seleccionado herramientas que promueven los enfoques participativos para reunir información y hacer el análisis con las comunidades, con la organización, pero también con otras organizaciones del sector, proporcionando una perspectiva amplia de los problemas, lo mismo que un análisis extenso. Su uso está encaminado hacia la elevación de la conciencia, la creación de un sentido de responsabilidad, y el fomento de la capacidad de

tomar decisiones y, por consiguiente, construir un sentido de propiedad. Por encima de todo, hemos escogido las que son herramientas sólidas de comunicación, cuando se usan con una gran variedad de miembros del personal y de actores. He aquí una breve explicación.

#### 5.5.1 Valoración Rural Participativa (PRA, por sus siglas en inglés)

La Valoración Rural Participativa comenzó a hacerse popular a finales de la década de los años ochenta, y es una "forma de pensar y de comportarse" y una manera de hacer posible que los lugareños analicen sus condiciones de vida, compartan los resultados y planifiquen actividades (Schonhuth y Kievelitz, 1994). "Hacer un PRA" facilita el proceso de reunión y análisis de datos por parte del personal de campo (véase *Que no pare de trabajar*, el manual para los trabajadores de campo, de la serie Bolt y Fonseca, 2001).

El PRA se emplea con las comunidades para brindarles asistencia con el fin de llegar a una comprensión sobre lo que está en juego, y lo que puede hacerse para mejorar la situación. En una forma agregada, la información de las diversas comunidades puede proporcionar al organismo una reflexión sobre los requerimientos de apoyo.

Hay un sinnúmero de conceptos claves subyacentes a la Valoración Rural Participativa:

- La triangulación: una forma de hacer una verificación cruzada de la información, mediante la variación de la composición del equipo de campo, de las fuentes de información y de las herramientas que se emplean.
- Aprendizaje en comunidad: el personal de campo debe tratar de examinar los problemas "a través de los ojos de los miembros afectados de la comunidad". Los miembros de la comunidad también deben convertirse en miembros del equipo PRA, con el fin de asegurar un nivel mínimo de reflexiones de las personas del lugar.
- La "ignorancia óptica" y una imprecisión apropiada: el equipo debe evitar precisiones innecesarias al reunir y analizar los datos. El personal de campo debe tener en cuenta que los datos no son parte de un estudio científico, sino que se emplean para proporcionar una reflexión general sobre la situación del abastecimiento de agua.
- Herramientas bien secuenciadas de apropiación: las herramientas son numerosas y todas ellas permiten un cierto grado de participación por parte de los miembros de la comunidad. Son claras, autoexplicativas, sencillas, apropiadas (y debe apropiárselas) a las condiciones locales. Las herramientas se emplean en una secuencia que abarca la información general en primera instancia, y cada vez más detalles en las etapas tardías.
- Compartición visual: en lugar de descargar información en forma de cuestionarios y de llevárselos a la oficina, el personal de campo puede hacer mapas, diagramas o cuadros (o ayudar a los miembros de la comunidad a que los hagan) en grandes hojas de papel. Esto permitirá a todos los presentes vigilar la forma en que se les proporciona, sugerir cambios o señalar problemas. También aumentará la propiedad de la información en la comunidad.
- Los análisis en el sitio mismo, o la presentación en el sitio: durante un PRA el personal de campo deberá obtener información todas las noches, para discutir y analizar conjuntamente los hallazgos hechos durante el día, sobre la base de que se pueda determinar lo que debe hacerse al día siguiente. Los análisis diarios también pueden llegar a identificar contradicciones en la información, a tiempo para hacer una triangulación y una verificación ulterior.

- Reuniones regulares de seguimiento: los modelos y mapas hechos al principio pueden utilizarse para la supervisión. Por ejemplo: un mapa de los puntos de agua puede mostrar algunos que no son funcionales, que se marcan en rojo. Si el PRA condujo a un mejor plan de mantenimiento, el número de puntos de agua marcados en rojo deberá disminuir con el tiempo.
- Prevención de desvíos y autoconciencia crítica: el personal de campo que facilite el PRA podrá buscar intencionalmente el trabajo con aquéllos que de otra manera nunca hubieran tenido la oportunidad de hablar, como por ejemplo los pobres, las mujeres y los grupos alejados. El personal de campo debe abstenerse de hacer cualquier juicio de valoración.

El PRA incluye todo tipo de herramientas muy prácticas que puede utilizar el personal de campo en diferentes situaciones y para distintos objetivos. Muchas de estas herramientas han demostrado su validez y utilidad. Por consiguiente, el personal de campo debe estar capacitado y estimulársele para que utilice estas herramientas.

#### 5.5.2 Metodología para la Valoración Participativa<sup>12</sup> (MPA, por sus siglas en inglés)

La Metodología para la Valoración Participativa es una herramienta para la reunión y análisis de información, que facilita a los planificadores del proyecto, y a los proveedores de servicios, comprometerse con los consumidores y asegurarles que los grupos que han sido frecuentemente excluidos, la mayoría de ellos mujeres (pobres), ya no se verán rechazados. Se trata de una metodología extensa para la valoración social, que reconoce la importancia de los enfoques de la sensibilidad al género y a la pobreza. La MPA supervisa los indicadores claves de la sostenibilidad y de la respuesta a la demanda, y vincula la sostenibilidad con los enfoques de género, pobreza, participación y de respuesta a la demanda. Permite a las mujeres y a los hombres de las comunidades, al personal del proyecto y a los administradores visualizar cómo podrían sus acciones contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de abastecimiento de agua. La MPA es la primera metodología que utiliza métodos estadísticos cuantitativos para analizar los datos obtenidos mediante el empleo de herramientas PRA. La MPA es apta para diseñar, supervisar y construir capacidad local, así como buscar reformas institucionales. Ofrece diferentes cosas en los diversos niveles de usuarios; el principio subyacente es que está diseñada para facilitar la autovaloración y el análisis en cada nivel. Ello permite a los actores actuar en su propio campo para mejorar la sostenibilidad, en combinación con las consideraciones de equidad. Todos los actores, de la comunidad hacia arriba, también tienen acceso a la información generada por las mismas comunidades usuarias.

Los datos generales sobre la comunidad y el sistema del abastecimiento de agua deben reunirse y grabarse. Estos datos se emplean para valorar si hay algo diferente de los factores comunitarios, y que pueda explicar lo que se encuentra como parte de la valoración con la comunidad. Estas actividades de valoración con la comunidad son:

- la observación de las condiciones físicas por medio de un trayecto de caminata;
- actividades de participación con herramientas seleccionadas, con inclusión de discusiones con grupos focales;

<sup>12</sup>. De Dayal et al. 2000.

- entrevistas abiertas con informantes claves;
- revisión de los registros escritos (por medio de una reunión de los actores, y una revisión de la información de los documentos, en el plano del organismo de apoyo).

Todo lo anterior debe llevarse a cabo utilizando una secuencia de actividades participativas, de las mujeres y hombres de la comunidad, y de los miembros de la organización local para el manejo del agua, y la revisión de sus servicios de agua. El personal de campo que trabaja con las comunidades puede participar en estas valoraciones en calidad de cofacilitadores, observadores y aprendices. Los administradores de proyecto pueden utilizar la MPA para comparar a las comunidades dentro y a lo largo del área, y para identificar por qué algunas funcionan mejor que otras, en el sostenimiento del sistema y en los beneficios que de ello se derivan.

En contraste con la PRA, que es una herramienta que se usa en el plano comunitario, y que básicamente alimenta a la comunidad para la planificación directa, la MPA proporciona información que va más allá del nivel de la simple comunidad, y también sobre las tendencias y problemas que tienen las comunidades en común en ciertas áreas. Por consiguiente, se trata de una buena herramienta para los organismos de apoyo, que puede emplearse como una herramienta de manejo adaptativo, o como parte de un sistema de información gerencial para ayudar a los administradores a tomar decisiones y diseñar estrategias.

### 5.5.3 Análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (SWOT, por sus siglas en inglés)

El SWOT se usa por lo general en grupos, para analizar una institución y/o una estrategia específica. Un análisis SWOT es un método de reunión y análisis de la información que ayuda a desarrollar una estrategia para mejorar el desempeño. Le permite conectarse con los puntos fuertes y débiles más importantes de su organización, y con las oportunidades y amenazas más destacadas que caracterizan su ambiente. Un análisis SWOT tiene un sinnúmero de pasos. Comienza con un inventario de puntos fuertes y débiles de la organización, internamente. Sigue luego un inventario de las oportunidades y amenazas relacionadas con factores externos. Una debilidad interna podría ser el limitar el acceso a los datos, mientras que una amenaza externa podrían ser las elecciones próximas.

Por medio de una serie de preguntas, cada uno de los elementos se vincula con otro:

- Cuando un punto fuerte está relacionado con una oportunidad, usted preguntará: ¿le permite a usted este punto fuerte hacer un buen uso de esta oportunidad?
- Cuando un punto fuerte se relaciona con una amenaza: ¿le permite a usted este punto fuerte manejar esta amenaza?
- Cuando una debilidad está relacionada con una amenaza: ¿impide esta debilidad manejar la amenaza?
- Cuando una debilidad está relacionada con una oportunidad: ¿impide esta debilidad hacer el mejor uso posible de la oportunidad?

Un sistema de puntaje permitirá, entonces, determinar los objetivos estratégicos, los cuales pueden ser más defensivos (cuando se trata de amenazas) u ofensivos (cuando se trata de

hacer uso de oportunidades). Una vez que están claros los objetivos estratégicos se podrán definir los objetivos operativos, los resultados y las actividades para una planificación ulterior.

¿Cómo asignar un puntaje al análisis SWOT?

- Conteste la pregunta adecuada (A, B, C o D) para cada casilla que aparece en la matriz. Si usted contesta la pregunta con un "sí", coloque una pequeña "s" en un ángulo de la casilla. Si no, déjela vacía.
- Asigne por cada columna (vertical) un total de diez puntos, en un máximo de diez casillas (marcada con una "s"), empezando con las que usted encuentra más pertinentes. Trabaje así a lo largo de todas las columnas. Vea el ejemplo que se indica a continuación, donde están llenos los cuadrantes A y C.
- Ahora podrá usted discutir los puntajes con sus colegas, y como grupo podrá tratar de llegar a una conclusión conjunta. Las discusiones que siguen este método pueden arrojar información importante (el cuadrante con el puntaje más alto dará una idea de la naturaleza de las estrategias futuras: el cuadrante A es "ofensivo", el cuadrante B es "defensivo", el cuadrante C "hace un corte claro" y el cuadrante D indica "crisis y supervivencia").
- Formule un máximo de tres objetivos estratégicos, con base en las casillas más importantes (es decir, las de los puntajes más altos), y en las discusiones.

Criterios		Oportunidades			Amenazas		
A. ¿Nos permite esta fortaleza hacer uso de esta oportunidad?	B. ¿Nos permite esta fortaleza manejar esta amenaza?	1	2	3	1	2	3
		Las áreas de temas en las que tenemos experiencia son objeto de demanda.	Se están desarrollando nuevas áreas de WSS en las cuales tenemos capacidades o destrezas.	Las organizaciones donantes proporcionan fondos para el sector.	Los subsidios están disminuyendo.	Creciente inestabilidad política.	Creciente competencia potencial de otras organizaciones.
C. ¿Esta debilidad nos impide hacer uso de esta oportunidad?	D. ¿Nos impide esta debilidad manejar esta amenaza?						
P U N T O S	1 El buen conocimiento sobre temas se reconoce como esencial en el sector	S 6	S 3				
	2 Buena reputación en el sector		<b>A</b>	S 4		<b>B</b>	
F U E R T E S	3 Buenas relaciones de trabajo con los socios	S 4					
	1 Débil manejo financiero			S 3			
D E B I L I D A D E S	2 No hay antecedentes ni experiencia en mercadeo ni en consecución de fondos		S <b>C</b> 5	S 3		<b>B</b>	
	3 Participación en demasiados proyectos pequeños sobre demasiados temas		S 2				

Figura 2. Ejemplo de un sistema de puntaje

#### 5.5.4 Sistemas de Información Geográfica (GIS, por sus siglas en inglés)

Durante los últimos quince años, aproximadamente, el software de hojas de cálculo ha revolucionado muchas de las tareas diarias de las oficinas; por ello los Sistemas de Información Geográfica se están convirtiendo en nuevas herramientas, disponibles para

los administradores de proyectos y programas. Los GIS permiten todo tipo de clasificación de informaciones o de datos, así como su almacenamiento y su análisis espacial en forma de mapas. Hay muchos paquetes de software de GIS en el mercado, que varían en precio y complejidad.

A pesar de la amplia gama de paquetes, todos los GIS comparten un cierto número de características comunes. Todos los GIS manejan datos en "capas" que muestran la localización de los diferentes tipos de objetos (o características) junto con una gama de información o de "atributos" acerca de cada característica. Normalmente, cada capa de GIS es utilizada para almacenar un tipo único de característica. En su expresión más sencilla puede hacerse una consulta al GIS haciendo un click en el ratón, sobre una determinada característica que debe listar todos los atributos conocidos de esa característica, aunque es posible también hacer un análisis bastante más complejo.

Para dar un ejemplo concreto, un administrador de proyecto que implemente abastecimientos de agua en la localidad puede estar interesado en un GIS que tenga capas con información sobre las poblaciones y los puntos de agua. Los lugares pueden estar representados en las "capas" de las localidades, como características individuales del sitio, o como colecciones de características de los "domicilios". Cada característica de la localidad puede tener atributos tales como "número de habitantes", "riqueza promedio", etc. Como hay mucha información, se puede almacenar para cada localidad. Similarmente, la capa de "puntos de agua" puede contener características del agua, con atributos tales como "confiabilidad", "rendimiento", etc.

La información contenida en las capas de los GIS puede analizarse de igual manera que en una hoja de cálculo o en una base convencional de datos. Por ejemplo: todas las localidades de una población pueden agruparse conjuntamente para encontrar poblaciones promedio. Las características de una capa pueden colorearse o cambiarse de tamaño para ilustrar ciertos datos: por ejemplo, haciendo que todas las poblaciones del área que tengan más de 500 habitantes aparezcan en amarillo; o también se puede variar el tamaño del símbolo utilizado para representar a una localidad, de acuerdo con su riqueza. Igualmente es posible hacer análisis espaciales más complejos. Las capas pueden colocarse unas encima de las otras (sobrepuestas), para luego ser analizadas. Una capa de "localidades" puede tener sobrepuesta una capa de "puntos de agua", y después las localidades pueden analizarse en términos de la distancia al punto de agua más próximo. Todas las localidades que queden a más de 5 km de un punto de agua apropiado pueden aparecer en rojo en el mapa, lo cual permite un establecimiento rápido de las prioridades de una nueva localización de un punto de agua.

Los GIS son una poderosa herramienta para el análisis de datos, y para la subsecuente planificación. La información proveniente de los sistemas de supervisión puede analizarse rápida y eficientemente con estos sistemas. Pueden producirse también mapas rápida y fácilmente, y debidamente codificados para una fácil referencia. Puede compartirse información compleja, de tal forma que resulte sencilla de comprender. Además, los puntajes del autoanálisis comunitario pueden almacenarse en un SIG, partiendo de aplicaciones MPA.

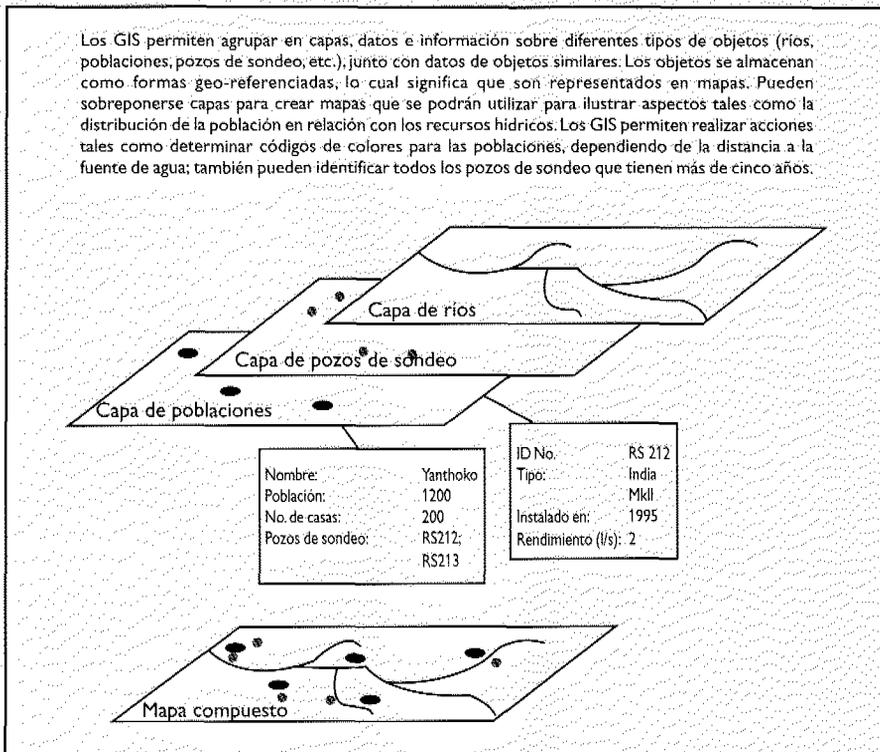


Figura 3 GIS

### 5.5.5 Red Bayesiana (BN, por sus siglas en inglés)

Si bien es cierto que el GIS se está convirtiendo rápidamente en algo fundamental para el administrador del proyecto, lo mismo que las hojas de cálculo y bases de datos, un nuevo programa, menos usado pero potencialmente importante para el proyecto o el programa, es el software de apoyo para las decisiones. En esta sección introducimos brevemente un tipo particular de software: las Redes Bayesianas, que están particularmente equipadas para utilizarse en proyectos o programas donde se necesitan decisiones complejas basadas en una gran incertidumbre y en muy poca información.

Las BN son una herramienta gráfica de apoyo para la toma de decisiones con la asistencia del computador, que ayuda a comprender rápidamente modelos de sistemas complejos, o procesos para la toma de decisiones que ameritan análisis. Funcionan igualmente bien con datos cualitativos (basados en el conocimiento) y cuantitativos, y son ideales para aquellos ambientes en los que puede ser difícil trabajar con datos duros. Las BN van un paso más allá que el análisis del árbol del problema, u otras herramientas para la toma de decisiones basadas en papel, y permite una investigación interactiva de los diferentes factores que afectan una decisión, y su repercusión relativa en el sistema, como un todo.

Las Redes Bayesianas constan de diagramas en los que se representan los principales factores de una decisión o sistema, así como los nodos (o factores), a cada uno de los cuales puede asignarse un cierto número de estados. Luego se conectan los nodos a cada una de las flechas

que representan el flujo de causa y efecto. Subyacente a cada nodo encontramos el denominado cuadro de probabilidad condicional, que relaciona cómo los estados de los nodos alimentan a un nodo determinado (sus padres), y a su vez afectan la probabilidad de que esté en un determinado estado. Los datos que alimentan cada nodo pueden derivarse de los datos del proyecto anterior, del modelamiento, o del conocimiento cualitativo de expertos (que fluctúan desde los miembros de la comunidad hasta los académicos). El poder de las BN radica en que permiten una valoración rápida y fácil de la repercusión de los cambios en los factores claves en un resultado deseado. Debido a la probabilidad de que un nodo que tenga un estado dado se represente no como un término absoluto sino como una dispersión de probabilidad (o posibilidad), las BN son particularmente útiles para tomar decisiones en condiciones en que faltan datos, o en las que hay una gran incertidumbre.

La sencilla BN que se muestra en la Figura 4 ilustra los principales puntos. El diagrama representa un simple modelo conceptual de los principales factores que afectan la capacidad de la comunidad para mantener un sistema de agua. Hay dos factores principales que afectan directamente la capacidad para mantener el sistema: el "liderazgo" y las "destrezas". No obstante, las destrezas se ven afectadas, a su vez, por la "capacitación". La BN muestra sencilla y visualmente cómo se piensa que un programa de extensión pueda afectar esta capacidad.

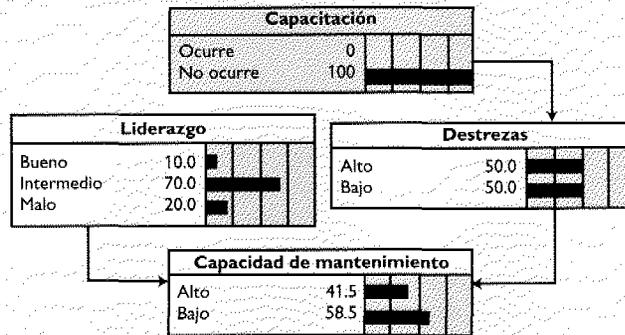


Figura 4. Probabilidad de una "alta capacidad de mantenimiento" en ausencia de "capacitación"

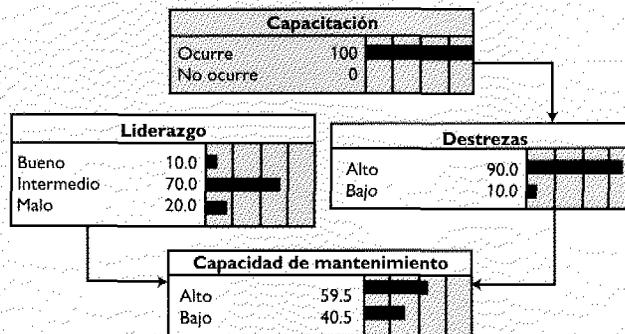


Figura 5. Probabilidad de una "alta capacidad de mantenimiento", cuando hay "capacitación"

La Figura 5 muestra cómo, si se cambia el estado de la “capacitación”, de “no ocurre” a “ocurre”, la probabilidad de tener las destrezas necesarias fluctúa de 50 a 90%. Esto a su vez lleva a una probabilidad de 60% de “alta capacidad de mantenimiento”, es decir, una mejora de 20%. El sencillo modelo indica, por consiguiente, que si bien es cierto que la capacitación puede tener una repercusión importante en las destrezas (y debe, por tanto, dársele atención), tiene una repercusión menor sobre la capacidad general de mantenimiento que la ocasionada por un mal liderazgo. La implicación sería entonces que las destrezas del liderazgo deberían ser fortalecidas. La BN señala también un alto nivel de incertidumbre acerca de las destrezas y liderazgo básicos. Abordar este tema llevaría, a su vez, a una mayor incertidumbre en términos de la repercusión de una determinada intervención.

Pueden construirse las BN como parte de talleres para los actores, y pueden ayudar a hacer explícitas las presunciones a veces implícitas que subyacen a su preferencia por un determinado curso de acción. El software se consigue gratuitamente en internet, y puede descargarse de los siguientes sitios:

- Netica ([www.norsys.com](http://www.norsys.com))
- Hugin ([www.hugin.dk](http://www.hugin.dk))

Un buen material de referencia, y muy accesible para utilizar las BN para el manejo del recurso hídrico, puede encontrarse en Cain, 2001, en tanto que un buen texto inicial para la teoría subyacente podrá hallarse en Jensen 1996.

Las BN pueden emplearse para desarrollar métodos sencillos que permitan ayudar a tomar decisiones que aclaren el panorama. No obstante, el desarrollo de sistemas de apoyo a las decisiones totales es una tarea compleja que requiere la habilidad de un profesional. La decisión en cuanto a si se deben usar o no Sistemas de Apoyo a las Decisiones (DSS, por sus siglas en inglés) depende en gran medida de cada proyecto, y de los probables costos y beneficios que de ellos se deriven. Una regla de oro consiste en que cuanto más grande sea un proyecto más compleja será la decisión, y cuantos más actores haya involucrados más probable será que valga la pena una inversión en DSS.

En **Zimbabwe** utilizamos las Redes Bayesianas con un grupo de personas que trabajaban en extensión nacional. Hicimos que describieran lo que consideraban que era la repercusión de su trabajo en el bienestar del agricultor, y luego se construyeron las redes. El resultado fue que, independientemente de si la extensión del trabajo estaba bien o mal, había una repercusión mínima en el bienestar de los agricultores debido a que había una gran cantidad de otros factores importantes. Su trabajo en sí mismo no tenía la capacidad de resolver los problemas de una baja precipitación de lluvias o una mala política agrícola, pero cuando todos los demás factores eran positivos, entonces el trabajo de extensión podía tener una repercusión mucho mayor en las vidas de las personas. El punto consistía entonces en hacer a las personas darse cuenta de que raras veces existen respuestas sencillas.

**5.5.6 Planificación del proyecto con base en el objetivo (OOPP, por sus siglas en inglés)**

La planificación del proyecto enfocada en el objetivo (OOPP) es una herramienta de análisis y planificación muy utilizada en la cooperación para el desarrollo, y ha sido adoptada por un gran número de Organismos de Apoyo Externo. Se basa en una secuencia lógica de reflexión y trabajo en equipo. Es también una herramienta muy visual. Las tarjetas de colores se emplean para mostrar una secuencia lógica de relaciones causa-efecto entre varios problemas y soluciones subsecuentes. Uno de los principales productos resultantes del ejercicio de OOPP es un Marco Lógico de Trabajo, que indica las prioridades de acción y forma la base de una planificación ulterior.

La herramienta se divide en dos fases, cada una con diferentes actividades, según se ve en la Tabla 8.

**Tabla 8.** Fases de OOPP y sus actividades correspondientes.

Fase analítica	Análisis de la participación Análisis del problema y del objetivo
Fase de planificación	Desarrollo de un marco lógico de trabajo Estimación de los recursos necesarios Planificación de las actividades en el tiempo

Si bien es cierto que es posible realizar un ejercicio de OOPP en el plano comunitario, con el personal facilitador de campo, este ejercicio debe hacerse fundamentalmente en el aspecto de la implementación de las organizaciones que preparan un proyecto. No obstante, podría ser una herramienta útil para las agencias responsables de proporcionar un apoyo posconstrucción a largo plazo para las comunidades que deseen manejar su abastecimiento de agua.

Una OOPP se desarrolla de la mejor manera con la participación de una gran variedad de actores, quienes son identificados a lo largo del denominado "análisis de participación". Todos los actores tendrán perspectivas diferentes, en una determinada situación. En el contexto de la reunión y análisis de la información acerca del apoyo posconstrucción, los actores pueden ser representantes de los comités de agua de las autoridades locales, de jefes de departamento de su oficina, de los organismos de apoyo externo que funcionan en su área. Con este grupo se hace entonces un inventario de todos los tipos de problemas relacionados con el apoyo posconstrucción, se definen las relaciones causa-efecto de estos problemas y posteriormente se visualizan. Algo interesante es que los participantes pueden tener diferentes puntos de vista sobre cómo relacionar los problemas entre sí, y puede haber acalorados debates. Cada persona deberá ser muy clara acerca de lo que quiere decir.

Por medio del análisis se desarrolla un árbol del problema (véase la Figura 6). Se manifiestan con otras palabras los problemas en términos de objetivos, y la lógica que existía en la relación causa - efecto del árbol del problema se ampliará en gran medida, cuando se establezcan los "si [condicional] se alcanza este objetivo, entonces se habrá alcanzado este objetivo lógico".

Este análisis del objetivo conducirá al árbol de objetivos, que se basa en el marco lógico de trabajo. Se seleccionan objetivos fundamentales como objetivos para el marco lógico de trabajo, y de los otros objetivos del árbol se identifican los resultados que deben lograrse para llegar a esos otros objetivos. Los restantes se encontrarán en las actividades que se identificarán para lograr los resultados. Una vez que el marco lógico de trabajo señale lo que hay que hacerse podrá realizarse un estimativo de los recursos necesarios, lo mismo que el tiempo requerido para las actividades (Ver Figura 5).

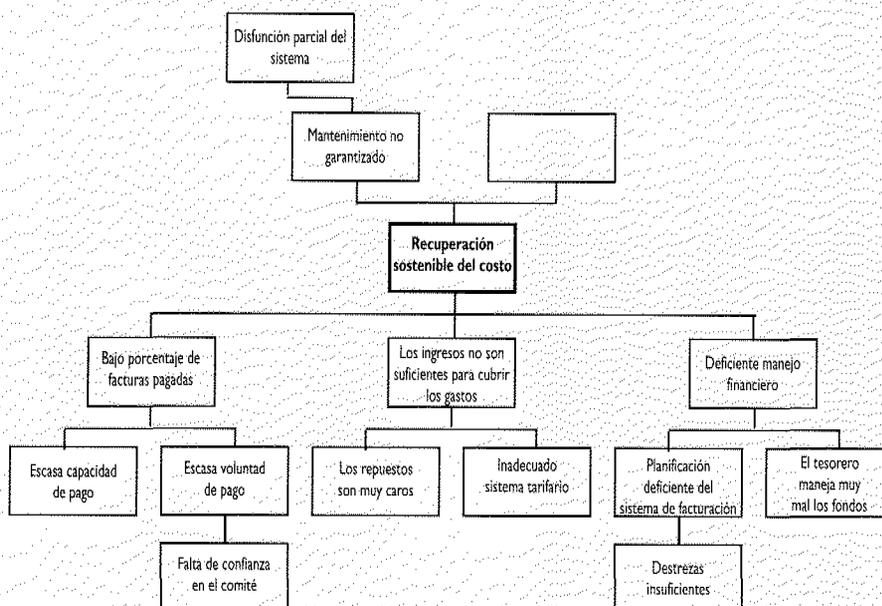


Figura 6. Ejemplo de un árbol de problemas

Si bien es cierto que el ejercicio OOPP puede parecer bastante mecánico, resulta potente, particularmente porque ofrece un gran número de intercambio de ideas y permite comprender las diferentes perspectivas. También proporciona una buena mirada general a los problemas relacionados con la gestión comunitaria, y muestra en qué nivel deben abordarse los problemas. Una vez que se hace el marco lógico del problema, puede diseñarse un plan detallado.

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- Al tratar de evitar reunir información sobre el tiempo y el dinero empleados, información que no se utilizará, se puede empezar por identificar las experiencias nacionales, regionales y distritales relativas a la gestión comunitaria.
  - ¿Qué sectores y organismos tienen o han tenido programas que participen en la gestión comunitaria?

>

>

- ¿Qué tipos de programas de abastecimiento de agua han participado en la gestión comunitaria?
  - ¿Cuál es la escala de estos programas (región geográfica o administrativa, población atendida, tamaño y distribución de las comunidades, etc.)?
  - ¿Cuáles son los impedimentos y las "cosas buenas" que se han encontrado?
  - ¿Cuáles son los costos de estos programas (presupuesto y costo anual, inversión por persona, por instalación, etc.)?
  - ¿Quiénes son las personas claves (en el plano nacional, distrital, regional y local) que han participado y cómo pueden contribuir de la mejor manera posible al proceso de valoración y planificación?
- Asegúrese de que el personal esté bien capacitado en el uso de todas las herramientas que se van a utilizar, y contrate personas con el conocimiento necesario para ello. Compruebe que la reunión y análisis de datos se vean seguidos realmente por una planificación para mejorar y por una puesta en práctica de los planes. En el caso del GIS/BN, y de OOPP, debe acometerse el trabajo inicial probablemente por parte de un consultor calificado. Se deberá prestar particular atención al trabajo anterior de GIS que se haya hecho en el plano nacional o local, o en los distritos circunvecinos, para evitar reinventar la rueda, siempre que ello sea posible.



## 6. Planificación y apoyo financiero a las comunidades

Las tareas de una institución de apoyo son muy diversas. Reúnen y analizan la información, proporcionan construcción de capacidad a los miembros y operarios del comité, median en los conflictos, supervisan el manejo y el desempeño del sistema, proporcionan apoyo legal, financiero y tecnológico y coordinan estos aspectos con otros organismos del sector.

Esta sección tiene que ver con la planificación del trabajo de un organismo que desea proporcionar apoyo a las comunidades después de la etapa de construcción. No se centra en la planificación en el plano comunitario, lo cual se cubre en *Que no pare de trabajar*, el manual para los trabajadores de campo de esta serie. Se enfatiza en la planificación interactiva (con las comunidades o con otros actores), e iterativa (que se desarrolla con el tiempo), y que se orienta a unos mejores resultados. Los aspectos tales como las implicaciones financieras y el establecimiento de una estrategia de comunicación y divulgación, también forman parte de esta discusión.

### 6.1 Información que nutre la planificación

Una de las mejores formas de evitar o de reducir los problemas al mínimo cuando están relacionados con el apoyo a la gestión comunitaria, consiste en anticiparse y planificar cómo manejarlos. La información básica y la supervisión son los cimientos de la planificación aunque, obviamente, los recursos financieros y humanos disponibles también tienen su efecto en la planificación. Después de valorar la situación, identificar los problemas relacionados con la gestión comunitaria en el área de trabajo y estimar los recursos disponibles el organismo puede planificar el apoyo posconstrucción, con los diferentes actores involucrados.

A mediados de la década de los años noventa, el IRC y seis socios llevaron a cabo un proyecto de investigación de acción participativa, para examinar la gestión comunitaria de los abastecimientos rurales de agua. Esta sección presenta las formas en que los equipos de investigación del país y del proyecto reunieron información sobre los "problemas típicos", los cuales pueden emplearse para guiar la planificación puesto que son ellos quienes deben responder a los organismos de apoyo.

Los equipos de investigación comprenden por lo general dos o tres hombres y mujeres con experiencia técnica y social pertinente. El equipo empezó la investigación preparando un estudio de país con un enfoque en la gestión comunitaria en el sector agua. El equipo revisó los documentos pertinentes para aprender acerca de las políticas y estrategias de los sistemas manejados por las comunidades. Entrevistó al personal de las organizaciones implementadoras y les preguntó qué hacían para mejorar la gestión comunitaria de los sistemas de agua. Después, cada equipo llevó a cabo un estudio del caso en profundidad, sobre los puntos fuertes y los impedimentos que existen cuando las comunidades rurales manejan unos mejores sistemas del abastecimiento de agua.

Por medio de una revisión de documentos, entrevistas con el personal de los organismos implementadores y estudios profundos de los casos que se presentaron en los seis países (Guatemala, Colombia, Nepal, Pakistán, Camerún y Kenia), se desarrollaron algunas reflexiones

iniciales. En cada país la gestión comunitaria de los sistemas de abastecimiento de agua figuraba en la política nacional, pero no había estrategias ni métodos para todo el país, en los trabajos relacionados con la gestión comunitaria, y cada organismo tenía sus propios métodos. Más aún: ningún gobierno trató a las comunidades como si fueran administradores futuros, capaces de determinar sus propias alternativas con base en una gama de opciones. La capacitación, que fundamentalmente se dio a hombres, se centraba únicamente en las tareas técnicas y en la teneduría de libros. Muchos organismos externos de apoyo estipularon las precondiciones para un manejo futuro que, por lo general, incluía la formación del comité de agua con cierta representación femenina, y con un papel determinado en la fijación de tarifas. No obstante, poco se hizo para desarrollar las herramientas gerenciales o la capacitación, y también poco hicieron las organizaciones mismas para preparar sus tareas de apoyo.

Muchos sistemas de gestión comunitaria no funcionaron bien, en parte por razones técnicas, y en parte por la mala administración, la falta de capacitación y de apoyos gerenciales. Algunas veces los miembros de la comunidad no eran atendidos, debido a la mala distribución del agua y al deficiente manejo de la red. Varios de los hogares no atendidos habían aportado dinero en efectivo o habían hecho contribuciones en especie a la construcción del sistema, pero no habían recogido los beneficios. Rara vez se llevaban registros sobre las transacciones y los acuerdos financieros, y esto quebrantó la confianza de los miembros de la comunidad. Otros puntos comunes encontrados como problemas típicos, fueron:

- en muchos comités de comunidades no se comunicaban adecuadamente con los usuarios y había una falta de decisiones transparentes, que se traducía en desconfianza y en usuarios que rehusaban pagar;
- por lo general, las mujeres no participaban en la tarea administrativa;
- Las reglas de supervisión, los formatos y responsabilidades no estaban funcionando regularmente;
- algunas comunidades tenían problemas con conexiones ilegales;
- en algunas comunidades las personas tenían problemas con la adquisición cercana de repuestos.

Los problemas relacionados con el manejo del sistema pueden ser técnicos, gerenciales y/o socioeconómicos, pero las comunidades que participaron en la investigación solamente mencionaron problemas técnicos, y no prestaron atención a los aspectos importantes de la administración tales como la recuperación de costos, las reuniones regulares, la comunicación, la teneduría de libros, etc. Estos otros problemas solamente emergieron a la superficie después de hacer un sondeo por medio de una discusión con los equipos de investigación.

Estas áreas problema pueden ser objeto de investigación ulterior, si las soluciones no son evidentes, o si al ensayarlas parece que no funcionarían. Para tener información ulterior, pueden emplearse las herramientas descritas en el capítulo 5.5. Dependiendo del nivel de trabajo, del mandato de su organización, y de su área de acción, usted podrá reunir información más detallada. No obstante, absténgase de entrar en demasiado detalle y siempre tenga en cuenta su mandato. La información se reúne para identificar patrones de problemas típicos de su área y de la distribución geográfica de problemas. Esta información le ayudará a establecer sus estrategias, planificación y recursos necesarios.

Como administrador del organismo de apoyo, usted debe estar interesado en información acerca del desempeño general de los puestos y del número de comunidades que no pueden sufragar los costos de funcionamiento y mantenimiento. La naturaleza exacta de estas fallas y el conocimiento preciso de qué personas tienen problemas para pagar, es una información útil para el personal de campo pero demasiado detallada para usted. Como administrador puede actuar sobre la escasa efectividad del personal de campo, por ejemplo, permitiéndoles más recursos para visitar a las comunidades. La naturaleza exacta de las fallas y de los problemas con el pago son para que el personal de campo actúe sobre ellos. El personal puede decidir reenfocar la capacitación del vigilante, y discutir el sistema tarifario con el comité de agua. En el caso de que los trabajadores del campo no puedan solucionar los problemas, deberán poder discutir con usted, o con su superior, cómo abordarlos.

Esto clarifica cómo la información sobre la supervisión alimenta la planificación y por qué hay necesidad de ser flexibles para poder responder a los requerimientos de las comunidades.

### **6.2 ¿Quién hace qué, cuándo, cómo y con qué recursos?**

Básicamente, la planificación requiere encontrar respuestas para las siguientes preguntas: ¿Quién hace qué?, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿con qué recursos? La planificación se hace en diferentes niveles. Las comunidades planifican mejoras dentro de ellas. Los trabajadores de campo planifican su trabajo en las comunidades, teniendo en cuenta los requerimientos de apoyo indicados por las comunidades. Usted, como administrador, deberá hacer un plan más agregado basado en lo que debe hacerse de acuerdo con las comunidades y con su personal de campo, y basado también en lo que ocurre en su ambiente institucional y político. Los recursos humanos y financieros disponibles y necesarios también tienen un efecto en la planificación.

La planificación tiene dos aspectos: la planificación proactiva de las actividades fijas de apoyo, y la planificación de respuesta. Las actividades fijas pueden concluirse de la lista de problemas típicos identificados en el área. He aquí algunos ejemplos:

- diseñe un formato para supervisar el desempeño del sistema, y promueva su uso;
- establezca una capacitación en la preparación de presupuestos y en la teneduría de libros, para tesoreros de los comités de agua;
- desarrolle una lista de estatutos;
- haga manuales para el funcionamiento de una bomba manual específica;
- organice un taller para elevar la conciencia de los políticos, etc.

Dichas actividades pueden planificarse con los siguientes títulos:

- ¿Quién lo hace?
- ¿Cuándo se hará?
- ¿Qué se necesita en términos de información y recursos del personal?

Una parte importante del trabajo del organismo de apoyo debe ser la respuesta a las necesidades inmediatas de la comunidad, tales como:

- conexiones ilegales de agua que causan conflicto en la comunidad;
- problemas con los fraudes;

- problemas con los comités y los propietarios de la tierra sobre el acceso a la fuente;
- problemas técnicos para obtener repuestos, o por las fallas de las partes del sistema.

En términos generales, estos son problemas que no pueden solucionarse en el plano comunitario, pero que necesitan la intervención del personal del organismo de apoyo. Se requiere tiempo para calcular este tipo de planificación de respuesta, y usted deberá configurar una oficina de ayuda. Otra tarea importante de los organismos de apoyo consiste en reunir a los diversos actores, para que intercambien experiencias de información y de negociaciones. Por ejemplo: los comités de agua pueden reunirse con los representantes del gobierno para discutir la provisión de fondos y para obtener apoyo del gobierno, y los donantes pueden reunirse para coordinar sus actividades.

Esto implica que la planificación necesita comunicación y compartir en todos los niveles. Las decisiones sobre quién hace qué, cuándo, cómo y con qué recursos no deben tomarse aisladamente y tras los escritorios. La comunicación aumenta la factibilidad y utilidad de los planes. Las personas que usted involucre pueden indicarle qué debe hacerse, quién sería la persona indicada para ello, cuál es el mejor momento, etc. La planificación conjunta aumenta también el compromiso de aquellos que necesitan aprobar los planes y de quienes están involucrados en su implementación. Dada la continua necesidad de responder a las demandas de la comunidad, y a la flexibilidad requerida para ello, los planes no deben ser demasiado detallados.

### Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo

- ¡Anticípese! Haga una lista de "problemas típicos" y utilícelos para hacer una lista de las correspondientes actividades de apoyo que usted deberá planificar. Revise los documentos, entreviste al personal de las organizaciones del caso y organice algún tipo de investigación comunitaria profunda por parte del personal para elaborar esa lista. Los "problemas típicos" pueden elaborarse después en un taller para los actores más importantes, con el ánimo de identificar los patrones de los problemas. Sería útil contar con un facilitador para el taller.
- Antes de tomar cualquier decisión definitiva, deberá evaluarse el proceso de planificación. Responder a las siguientes preguntas podría resaltar la necesidad de reconsiderar las decisiones ya tomadas. Es mejor reconsiderarlas en la etapa de planificación antes que sea demasiado tarde, cuando el costo de un error puede ser mucho mayor:
  - ¿Han tenido los diferentes actores una oportunidad de aportar sus ideas y plantear sus prioridades?
  - ¿Hay un consenso acerca de las prioridades, y sobre quién debe ponerlas en práctica?
  - ¿Se han considerado todas las alternativas?
  - ¿Están conscientes todos los involucrados de las implicaciones en términos de costos y de quién deben aceptarlas?
  - ¿Están conscientes todos los involucrados de sus responsabilidades y obligaciones?

### 6.3 Planificación para la comunicación y la divulgación

Un área que con frecuencia se olvida al planificar un programa de agua y saneamiento es la necesidad de tener una estrategia claramente articulada y una comunicación sistemática. Una estrategia de comunicación bien planificada reconoce la necesidad de la comunicación entre aquellos que están involucrados, para cerrar las brechas entre los planificadores, las entidades del gobierno, el sector privado, los organismos de ayuda y las comunidades.

Buena comunicación y adecuados flujos para compartir la información, desde un compromiso, hasta el proceso. "Solamente pueden alcanzarse los objetivos si se dispone de una adecuada información en todas los niveles: desde las comunidades hasta el gobierno central. Todos los actores del sector deben estar al tanto de las políticas, la legislación, los decretos, las decisiones administrativas y cualquier otro material pertinente. Si bien es cierto que la falta de hardware tecnológico impide la comunicación con puntos remotos, es más frecuente que la falta de voluntad sea la verdadera causa" (Roark, 1993). Esto implica que la información pertinente debe divulgarse a aquellos que deben conocerla: los grupos objetivo tales como los comités, los planificadores y los tomadores de decisiones.

"Comunicación" no es lo mismo que "decir". La palabra "comunicar" implica un proceso de *doble vía*. Una estrategia de comunicación debe incluir la oportunidad de que haya retroalimentación por parte del grupo objetivo hacia el remitente y hacia el destinatario, una vez más. Cuando se permite a las personas participar en el proceso de definir e implementar las reglas para su propia estrategia de agua, se acelera el potencial de sostenibilidad. Un corolario a esto sería la necesidad de escuchar y por consiguiente se puede decir que la comunicación requiere la escucha. Si no se escuchan los mensajes que van de aquí para allá (y si no se actúa en consonancia), no hay comunicación" (Covater International Inc. 1997: 50). Esto es válido en todos los niveles.

He aquí un ejemplo práctico que concierne a las discusiones sobre los presupuestos del gobierno local, y que tienden a verse limitados y centrados en unas pocas prioridades. "Tienen que establecerse canales de comunicación y de negociación, que garanticen que los resultados del proceso de planificación local sean tomados en cuenta adecuadamente en los niveles más altos, cuando se esté decidiendo acerca de las inversiones públicas, los proyectos, etc.; y una planificación de un nivel más alto debe poder ajustarse a las condiciones locales" (GTZ, 1999: 46). Los organismos de apoyo pueden desempeñar un papel intermedio en facilitar el flujo de información entre los niveles nacional y comunitario. También deberán desarrollar estrategias para divulgar la información a las comunidades de su jurisdicción. ¿Qué información debe divulgarse, a quién, cómo, y cuándo?

Muchas experiencias han demostrado que las buenas ideas se difunden espontáneamente, a medida que las experiencias de las comunidades se comparten con las otras comunidades vecinas, y al tiempo que los organismos de apoyo prestan su asesoría administrativa, o a medida que se realizan talleres sobre el tema. No obstante, escuchar acerca de las buenas experiencias y obtener consejo gerencial no necesariamente conduce al cambio. Todos los tipos de condiciones deberán estar en el lugar adecuado para que ocurra el cambio. No obstante, cuando uno muestra y promueve ejemplos sostenidos de gestión comunitaria, otras

comunidades y otros organismos de apoyo pueden llegar a interesarse en este enfoque, y pueden estar deseosos de aprender de estos ejemplos.

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Haga un borrador de un texto en el cual muestre qué servicios de apoyo tiene para ofrecer el organismo, y qué se espera de las comunidades que desean solicitarlo. Indique claramente cómo se puede llegar a su organismo (direcciones, números telefónicos, etc.). Distribuya el texto entre aquéllos que requieren dichos servicios.
- Examine la situación desde el punto de vista de otros actores, e imagine qué tipo de información es útil para ellos. Presente opciones pertinentes y prácticas para divulgar esta información. Diseñe y ponga en acción un plan de comunicación, el cual debe comprender los siguientes pasos:
  - definición de las audiencias objetivo (quiénes son, dónde están, qué idioma hablan, etc.);
  - definición de los canales de comunicación para cada una de estas audiencias (en el nivel comunitario deberán incluirse la radio, las clases de alfabetización, las reuniones en iglesias o mezquitas);
  - definición de las necesidades que deben comunicarse en cada una de estas audiencias;
  - desarrollo de métodos y herramientas de comunicación (las cuales pueden variar desde la organización de un taller de actores hasta el desarrollo de carteles informativos);
  - pruebas de métodos y herramientas;
  - extensión de la implementación de los métodos y herramientas de comunicación.
- Es fundamental hacer participar a las personas que usted considera como objetivos para alcanzar el éxito en sus actividades de planificación. Las personas sólo tienden a cambiar cuando comprenden la naturaleza del cambio, de tal forma que a no ser que se les consulte y se les informe no se sentirán incluidas en el esfuerzo.
- Utilice datos para brindar apoyo y fortalecer sus decisiones; por ejemplo, mediante la divulgación de los beneficios de sus actividades y el respaldo que está dando a las comunidades. Usted deberá comunicarse “para proporcionar retroalimentación y para hacer posible la participación y la acción. Si se genera una masa crítica de preocupación e interés dentro de un sector, la comunicación se convertirá en una fuente nueva y poderosa” (Gore - Dale, *et al.*, 1993:11).
- La divulgación de las experiencias exitosas de otros lugares del país puede ocurrir en un cierto número de líneas:
  - difusión del enfoque y construcción de habilidades entre otros miembros del personal de apoyo del organismo;
  - introducción del enfoque en otras regiones cubiertas por el organismo;

>

- >
  - divulgación del enfoque y construcción de capacidades entre el personal de otros organismos que trabajan con las mismas comunidades;
  - divulgación del enfoque y construcción de capacidades entre el personal de los organismos interesados que trabajan en otras partes del país;
  - fomento de los grupos y redes de apoyo para compartir información. Las redes intercomunitarias, los intercambios científicos y la divulgación en el plano internacional pueden ayudar a las personas a comprender mejor las diferentes opciones, y las condiciones para la gestión comunitaria.
- Al igual que en el caso de la divulgación de la información sobre el apoyo que el organismo tiene que ofrecer, y dónde y en qué condiciones se puede obtener, también es necesaria la intercesión:
  - debido a la importancia de un abastecimiento de agua seguro y confiable;
  - para obtener un buen manejo del abastecimiento de agua;
  - Para mejorar la conducta de higiene.

#### **6.4 Implicaciones financieras del apoyo a las comunidades**

Hay costos involucrados en el apoyo a las comunidades que desean mantener sus sistemas funcionando. El personal de campo debe hacer visitas regulares a las comunidades y organizar las necesidades de capacitación, incluyendo la de actualización para los diversos miembros de los comités de agua; los recursos del personal deben estar disponibles para requerimientos específicos de apoyo y su personal puede necesitar cierta capacitación para hacer posible que modifique su estilo de trabajo con las comunidades. Aunque aquí no se puede dar prueba tangible, creemos que este tipo de inversión vale la pena, porque los costos de las reparaciones y la rehabilitación prematura de los sistemas ocasionados por la falta de un manejo adecuado son mucho mayores. Se podrá argüir que uno no es responsable por las reparaciones y, por consiguiente, no afrontar estos costos, porque se supone que las comunidades deben reparar su propio sistema. No obstante, sabemos que si no existe una estructura adecuada de apoyo muchos sistemas pueden quedar sin reparación y dejar de funcionar. Esto se añade a los costos comunitarios de oportunidad, puesto que los miembros de la comunidad, fundamentalmente las mujeres, de nuevo tienen que emplear más tiempo caminando largas distancias, y hay altos costos involucrados en el cuidado de personas que se enferman como resultado de un uso constante de fuentes inseguras o de una reducción en el consumo de agua.

Un administrador debe tener un presupuesto claro que incluya las actividades de apoyo a las comunidades. El diseño de un presupuesto requiere un vistazo detallado de los gastos que se esperan. Una forma de calcular el total del gasto es haciendo una lista de las actividades planificadas y de los costos estimativos para cada actividad. Algunos costos pueden basarse en precios reales mientras que otros tendrán que estimarse. Debido a que los precios estimados no siempre son correctos, las contingencias (una reserva que cubra los gastos no esperados) son también una parte importante del presupuesto, puesto que permiten cierta flexibilidad. Esta cantidad equivale, por lo general, a 10% del presupuesto total. Los presupuestos deben

revisarse y adaptarse después de supervisar el gasto y la repercusión de las actividades. Además del presupuesto anual, también es necesario calcular cuánto dinero se necesitará cada mes, para garantizar que haya un suficiente flujo en caja disponible cuando se requiera.

La Tabla 9 muestra los costos que podrían ser estimados en un presupuesto anual (para una organización no específica).

**Tabla 9** Ejemplo de costos que deben estimarse

Manejo del personal	Planificación, supervisión, manejo financiero, administración, monitoreo, etc.
Costos de apoyo	Grupo multidisciplinario de personal para asistencia gerencial y técnica, supervisión y evaluación
Construcción de capacidades en diferentes niveles	Capacitadores, materiales de enseñanza, asignaciones diarias, costos de transporte, habitaciones, costos administrativos, producción de manuales, etc.
Comunicación e intercesión	Producción de volantes u otros materiales informativos, divulgación de material, teléfono, fax, preparación de reuniones y talleres, etc.
Rehabilitación y expansión del sistema	Estudio de prefactibilidad, diseño del proyecto, equipo, material, partes y herramientas, personal, servicios pagados al contratista privado, etc.
Costos financieros	Intereses, amortización, depreciación, variaciones en la tasa de cambio, e inflación
Contingencias	10% del presupuesto total

En el nivel político tiene que tomarse una decisión acerca de las fuentes financieras para las actividades de apoyo. Algunas podrán satisfacerse con los ingresos o con los impuestos, mientras que otras requerirán cierta cofinanciación por parte de la comunidad o de un organismo donante. Aunque las respuestas a estas preguntas requieren un marco político, probablemente usted tendrá espacio para maniobrar y tomar sus propias decisiones. Su experiencia contará cuando se tomen decisiones políticas y una buena documentación de esa experiencia lo ayudará a obtener las pruebas que apoyen sus argumentos.

La clarificación de cómo se cubrirán los costos por los servicios de apoyo le permitirá tener un estimativo de los ingresos necesarios. La comparación entre los gastos estimados y los ingresos mostrará la viabilidad financiera de las actividades de apoyo.

El siguiente paso consiste en calcular “quién paga qué” (véase el capítulo 4.6.1, sobre responsabilidades financieras). Por ejemplo: las autoridades locales deben mantenerse informadas acerca de los fondos y el equipo recibido de un donante. Si no hay claridad acerca de las cantidades recibidas y del uso esperado, las autoridades gubernamentales locales podrán

pensar que no tienen que proveer un presupuesto para fondos gubernamentales locales destinado a los servicios locales de agua en esa área.

La buena administración financiera contribuye a la transparencia y a la responsabilidad del organismo de apoyo, en relación con las comunidades y con otros actores. La administración financiera tiene que ver con la conservación de registros, documentos, información y libros relativos a los aspectos financieros. Esta información es esencial para estimar los recursos que se necesitarán, y para tomar decisiones más precisas en materia de inversión. La información financiera debe ser sencilla, clara y completa, y proveer suficiente información para asumir decisiones correctas e informadas. Esta información le permitirá controlar el gasto y los ingresos presentes y futuros, lo mismo que proporcionar información a los usuarios y a otros actores, al tiempo que preserva su confianza.

### **Sugerencias para el administrador y para la organización de apoyo**

- Calcule los gastos estimados del apoyo posconstrucción, y haga una asignación presupuestaria para ello. En caso de que haya otros actores en el área, trabajando en el abastecimiento de agua, motívelos a hacer lo mismo.
- Mantenga un registro de lo que usted hace en el campo del apoyo posconstrucción. Esto lo ayudará a convencer a la administración nacional acerca de la necesidad de las políticas posconstrucción y la asignación del presupuesto.



## Referencias para futuras lecturas

1. **Abrams, Len, et al.** (1998) Sustainability Management Guidelines - Draft 3. Departamento de Asuntos de Agua y Silvicultura, Suráfrica. Sin publicar.
2. **Abrams, Len** (1999) Private Sector Engagement in the Water Supply and Sanitation Sector: an On-Going and Often Heated Debate. En: Water & Sanitation News. Vol. 6 No. 2, mayo Netwas: Kenia.
3. **Alaerts, G.J., et al.** (1999) Summary of the Symposium's Deliberations and Presentations. In: Alaerts, G.J.; Hartvelt, F.J.A. and Patorni, F.-M. Water sector capacity building: concepts and instruments: proceedings of the second UNDP symposium on water sector capacity building, Delft, 1996. A. A. Balkema: Rotterdam, Países Bajos.
4. **Bolt, Eveline y Fonseca Catarina** (2001). Keep it Working: a Field Manual to Support Community Management of Rural Water Supplies. IRC, Delft, Países Bajos.
5. **Boydell, Victoria J.** (1999). Small-Scale Private Involvement in Water-Supply Provision in Tanzania. En: Waterlines. Vol. 19. No. 1.
6. **Brikké, Francois** (2000). Operation and Maintenance of Rural Water Supply and Sanitation Systems. A Training Package for Managers and Planners. IRC/OMS: Ginebra, Suiza.
7. **Brikké, Francois y Rojas Johnny** (2000). Seven Key Factors for Sustainable Cost Recovery - Draft Occasional Paper. IRC International Water and Sanitation Centre. Delft, Países Bajos.
8. **Cain, Jeremy** (2001). Planning Improvements in Natural Resources Management: Guidelines for Using Bayesian Networks to Support the Planning and Management of Development Programmes in the Water Sector and Beyond. Centro de Ecología e Hidrología: Wallingford, Reino Unido.
9. **Carty, D. y Coates S.** (1996) and Community Management and Monitoring Unit - Lusaka Establishing WASHE at district level. Lusaka, Zambia.
10. **Clarke, P.** (1998). Water, Food, Security and Livelihoods. En: Nicol, A. Proyectos de Agua y Sustento. Repercusión de la pobreza en un ambiente propenso a la sequía. Londres: Fondo Salven a los Niños (Informe del taller SCF, informe 18).
11. **Cowater International** (1997). Study of the Institutional Arrangements for the Provision of Rural Water Supply and Sanitation Services in Mozambique. Sin publicar.

12. **Davis, J., et al.** (1993). *Developing and Managing Community Water Supplies* (Oxfam Development Guidelines No. 8.). Oxford, Reino Unido, Oxfam.
13. **Dayal R., C. A. Van Wijk-Sijbesma, C.A. van and Mukherjee** (2000). *Metguide: Methodology for Participatory Assessments with Communities, Institutions and Policy Makers - Linking Sustainability with Demand, Gender and Poverty*. PNUD - Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial: Washington, D.C., Estados Unidos. Informe de un documento sin publicar.
14. **Espejo, Nora** (1993) *Action-Learning: Building on Experience*. Serie de documentos ocasionales No. 21. IRC. Delft, Países Bajos.
15. **European Comission** (1998). *Towards Sustainable Water Resources Management: a strategic approach. Guidelines for Water Resources Development Co-operation for DGVIII and DGIB*. Comisión Europea: Bruselas.
16. **Fragano, Frank, et al.** (2001) *Strategic Paper No. 1 - Case Studies on Decentralisation of Water Supply and Sanitation Services in Latin America EHP (Proyecto de Salud Ambiental)*: Arlington, Virginia, Estados Unidos.
17. **Gómez, Cecilia** (2000) *La participación como fundamento de la gestión comunitaria de servicios públicos. Seminario-Taller Internacional Gestión Comunitaria en sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento - Agua 2000*. Cinara: Cali, Colombia.
18. **Gorre-Dale, Eirah, Jong, Dick y Ling, Jack** (1993). *Communication in Water Supply and Sanitation*. Folleto del IEC, Información, Educación y Comunicación sobre el Abastecimiento de Agua y Saneamiento. IRC: La Haya, Países Bajos.
19. **GTZ** (1999). *A Toolkit for Practitioners in Regional Development Projects - Toolkit 1*. En: Institutional Assessment Series. Working Draft 3.
20. **Guijt, Irene y M. K. Shah** (1998). *The myth of community: gender issues in participatory development*. ITDG Publishing: Londres, Reino Unido.
21. **Hudson, Norman W.** (1991). *A Study of the reasons for success or failure of soil conservation projects*. Boletín de suelos de la FAO, No. 64. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: Roma, Italia.
22. **IIRR** (2000). *Going to Scale: can we bring more benefits to more people more quickly*. Instituto Internacional de Reconstrucción Rural, Y. C. Centro James Yen: Silang, Cavite, Filipinas.
23. **International Bank for Reconstruction and Development** (1999). *The Private Sector in Water Competition and Regulation*. Grupo del Banco Mundial: Washington, EE. UU.

24. **IRC** (2001a). *Community Management: The Way Forward*. Report of the workshop held in Rockanje. Países Bajos. Sin publicar.
25. **IRC** (2001b). *From System to Service - Scaling up Community Management*. Report of the Conference held in La Haya. Países Bajos. Sin publicar.
26. **IRC** (2002) *State of the Art on Community Management of Rural Water Supplies*. IRC: Delft, Países Bajos. Por publicar.
27. **Jensen, F** (1996). *An introduction to Bayesian Networks*. London, UK. UCL Press
28. **Leermakers, M.** (2000). *25 steps to safe water and sanitation*. Zurich, Switzerland, Helvetas. (Experience and learnig in international cooperation; no.1)
29. **Mvula Trust** (1997) *Guidelines to Community Managed Water and Sanitation Services: Module 2 - Community Partnerships*. The Mvula Trust: Ciudad del Cabo, Suráfrica.
30. **Maharaj, N.** (2000). *Gender 21: women's recommendations to the 2nd Ministerial Conference on Water*. Centro Internacional de Información y Archivos para el Movimiento Feminista, IIAV, Amsterdam, Países Bajos.
31. **Diccionario Merriam-Webster**, en: <http://www.m-w.com/netdict.htm>
32. **Moriarty, P., et al.** (2000). *Development of Sector wide Approaches in Water and Sanitation*. Sin publicar. Reunión sobre los enfoques del sector de agua. Ginebra 2-5 de octubre 2000.
33. **Moriarty, Patrick y Lovell, Chistopher** (2000). *Simplest is not always best -physical and climatic constrains to community water supply in Zimbabwe*. En: *Waterlines* Vol. 19 No.2. Octubre, 2000.
34. **NETWAS. Network for Water and Sanitation International** (2000). *Report for the follw-up comunity evaluation of the participatory action research programme in Kenya*. Nairobi, Kenya, NETWAS
35. **Nicol, A.** (2000). *Adopting a sustainable Livelihoods Approach to Water Projects: Implications for Policy and Practice*. Documento de Trabajo 133. ODI Overseas Development Institute Londres.
36. **Roark, Phil; Wyah, A y Hodgkin, J.** (1993). *Management Models for the Operation and Maintenance of Rural Water Supply and Sanitation Systems*. Documento Técnico WASH No. 71. WASH: Arlington, Estados Unidos.

37. **Rojas, Jhonny** (2000). *Proyectos de Aprendizaje en Equipo (PAE) y el Rol del Facilitador*. Seminario Taller Internacional Gestión Comunitaria en Sistemas de Abastecimiento de Agua y Saneamiento - Agua 2000. Cinara: Cali, Colombia.
38. **Schohuth M. y Kievelitz, U.** (1994). *Participatory learning approaches: rapid rural appraisal, participatory appraisal an introductory guide*. TZ-Verlagsgesellschaft: Rossdorf, FRG.
39. **Shordt, K.** (2000). *Action monitoring for effectiveness - Improving water, hygiene and environmental sanitation programmes; Parte 1*. IRC: Delft, Países Bajos (Serie Documentos Técnicos - IRC No. 35).
40. **Shordt, K.** (2000). *Action monitoring for effectiveness - Improving water, hygiene and environmental sanitation programmes. Parte II..Fact Sheets*. IRC: Delft, Países Bajos (Serie Documentos Técnicos - IRC No. 35).
41. **Smith, S.** (ed.) (1999), *The private sector in water competition and regulation*. Washington, DC, USA, World bank
42. **Streams of Knowledge Coalition** (2001). *The Streams of Knowledges Toolbox*. IRC: Delft, Países Bajos.
43. **PNUD, Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial** (1997). *Summary Proceedings or the Regional Workshop on Demand Responsive Approches to Community Water Supply*. Junio 23 - 26, Volumen 1 PNUD/BM: Malawi.
44. **Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del Capital** (2000) *Decentralisation and local Governance in Sub Sahara África - Concept Paper*. Documento conceptual. Conferencia Regional de África.
45. **Van den Berg, Caroline** (1997). *Water Privatization and Regulation in England and Wales*. En: *Política pública para el sector privado*. Nota No. 115. Grupo del Banco Mundial. At: <http://www.worldbank.org/html/fpd/notes/115/115vdbrg.pdf>
46. **Visscher, J.T. et al.** (1999) *Integrated water resource management in water and sanitation projectsÑ lessons from projects in Africa, Asia and South America*. Delft, The Netherlands, IRC International Water and Sanitation Center (Occasional paper series; no. 31)
47. **Water and Sanitation Program** (2001). *Multi-Village Rural Water Supply Schemes: An Emerging Challenge*. En: <http://www.wsp.org/english/pubs>
48. **Wegelin-Schuringa, M.** (1998) "Community Management Models for Small Water Supply Systems". En: Wegelin-Schuringa, M. et al. (1999). *Management options for small-scale water supply systems in África: report on workshop held in Kakamega, Kenya*. 7 a 10 de diciembre, 1998. IRC: Delft, Holanda.

## El camino que tenemos ante nosotros

Hay una necesidad de “crecer en el espacio” y de “crecer en el tiempo” en el campo de la gestión comunitaria. En un intento por contribuir a un ambiente en el que pueda florecer la gestión comunitaria, hemos tratado de proporcionar ideas, ejemplos, pautas y alimento para el pensamiento. Gran parte de este material puede utilizarse inmediatamente sin tener que esperar a que se tomen decisiones políticas, ni que se asignen presupuestos por parte del gobierno nacional. Solamente nuestro compromiso para con la gestión comunitaria, y para con el papel de apoyo, es fundamental. No obstante, nos damos cuenta de que en parte esto depende de los cambios en el plano nacional; por ejemplo, las políticas o las leyes existentes. Esto va más allá de la esfera directa de influencia de un administrador de un organismo de apoyo. Empero, usted seguirá teniendo un papel para desempeñar en este punto a medida que gane en experiencia, comparta sus experiencias y hable acerca de estos temas con aquéllos que pueden hacer del cambio una realidad. En la medida en que la información de campo no se retroalimente a las personas del centro, las cosas no cambiarán.

Lo que debe retroalimentarse a quienes formulan las políticas es la información significativa, es decir, aquella que va más allá de la mera presentación de informes numéricos sobre los sistemas construidos en su área. Lo que importa en última instancia es si estos sistemas son funcionales, si están bien empleados y, si no lo están, cuáles son los impedimentos para su uso. Algunas veces la eliminación de estos factores está dentro de su control. Al organizar la capacitación para los trabajadores de mantenimiento, usted podrá ayudarlos a eliminar la falta de experiencia técnica en el plano comunitario; o al organizar una reunión entre comités de comunidades vecinas usted podrá ser fundamental para la solución de un conflicto. Si la eliminación de estos factores va más allá de su control, por ejemplo la falta de voluntad de algunos miembros comunitarios para invertir en un mejor sistema porque la ley no es clara acerca de los derechos de propiedad, usted tendrá que informar a aquellos que tienen acceso a los cuerpos legislativos. Si cree que a los trabajadores de campo por lo general les faltan destrezas para facilitar el proceso comunitario, podrá como medida de solución a corto plazo organizar una capacitación para ellos. No obstante, para lograr mejoras a largo plazo habrá que discutir con institutos educativos las calificaciones que usted requiere en su personal. Solamente si usted y sus colegas asumen la responsabilidad de hablar, empezarán a moverse las cosas.

Entonces, el camino que tenemos ante nosotros es la utilización de este libro, para actuar por nosotros mismos o para estimular a aquellos que pueden hacer del cambio una realidad, de tal forma que usted comparta sus experiencias y reflexiones con ellos.

## **Direcciones de los socios del proyecto**

### **Instituto de Investigación y Desarrollo en Agua Potable, Saneamiento Básico y Conservación del Recurso Hídrico - Cinara**

Universidad del Valle  
Apartado Aéreo 25.157  
Cali

#### **Colombia**

Tel.: (57) 2 339 2345  
Fax (57) 2 339 3289  
E - mail: jorojas@mafalda.univalle.edu.co

### **Water and Sanitation Management Consultants (WSMC)**

P.O. Box 550  
Buea, South West Province

#### **Camerún**

Tel.: (237) 763 503 ó (237) 954 250  
E - mail: mtayong@yahoo.com

### **International Water and Sanitation Centre - IRC**

P.O. Box 2869  
2601 CW Delft

#### **Países Bajos**

Tel.: (31) 15 219 2939  
Fax: (31) 15 219 0955  
E - mail: bolt@irc.nl ó fonseca@irc.nl

### **Servicio para el Desarrollo (SER)**

8ª Avenida A - 17, zona 1  
Quetzaltenango

#### **Guatemala**

Tel.: (502) 761 1456  
Fax: (502) 761 1079  
E - mail: serxela@terra.com.gt

### **Network Centre for Water and Sanitation International**

(Netwas)  
P.O. Box 15614  
Nairobi

#### **Kenya**

Tel.: (254) 2 890 555 - 8  
Fax: (254) 2 890 554  
E - mail: netwas@nbnet.co.ke

**Water and Sanitation Extension Programme (Wasep)**

Aga Khan Planning and Building Service

P.O. Box 622

Gilgit, Northern Areas

**Pakistán**

Tel.: (92) 572 55 889

Fax: (92) 572 52 528

E - mail: wasep@gl.comsats.net.pk

**Nepal Water for Health Organization (Newah)**

P.O. Box 4231

Baluwatar, Kathmandu

Nepal

Tel.: (977) 141 7603

Fax: (977) 141 4099

E - mail: newah@mos.com.np

**Project partner from 1999 onwards:**

Mvula Trust

P.O. Box 32351

Braamfontein 2017

**Sudafrica**

Tel: (27) 11 403 3425

Fax: (27) 11 403 1260

E - mail: jabu@mvula.co.za

**Antiguos socios del proyecto**

**Asociación pro Agua del Pueblo (ADP), hasta 1997**

7 Av. 17-17, zona 5

Las Rosas, Quetzaltenango

**Guatemala**

Tel.: (502) 76 16051

Fax: (502) 76 3005

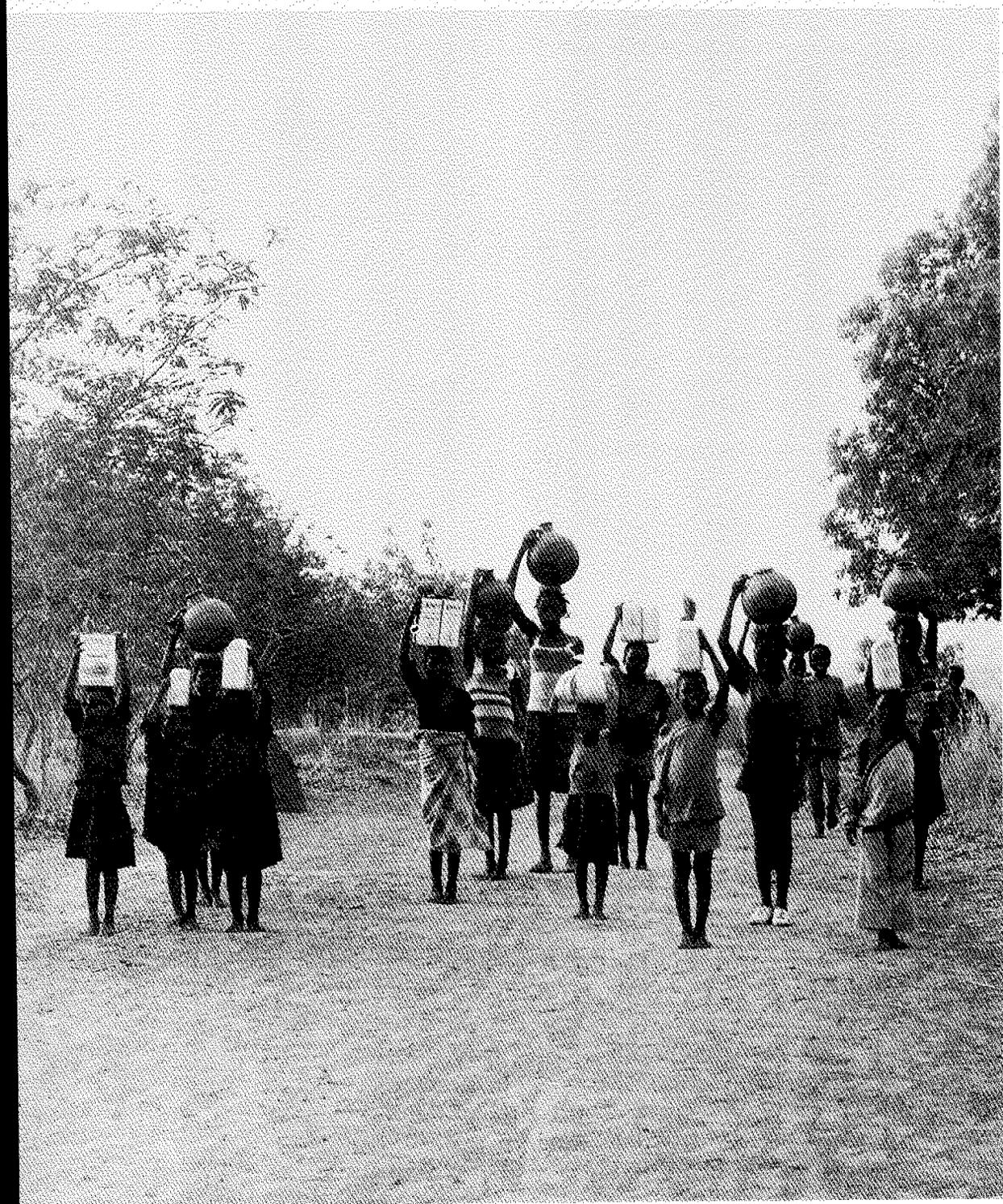
**Pan African Institute for Development West Africa (PAID-WA), hasta 2000**

P.O. Box 133 Buea

**Camerún**

Tel: (237) 432 632

E - mail: paid.wa@camnet.cm.

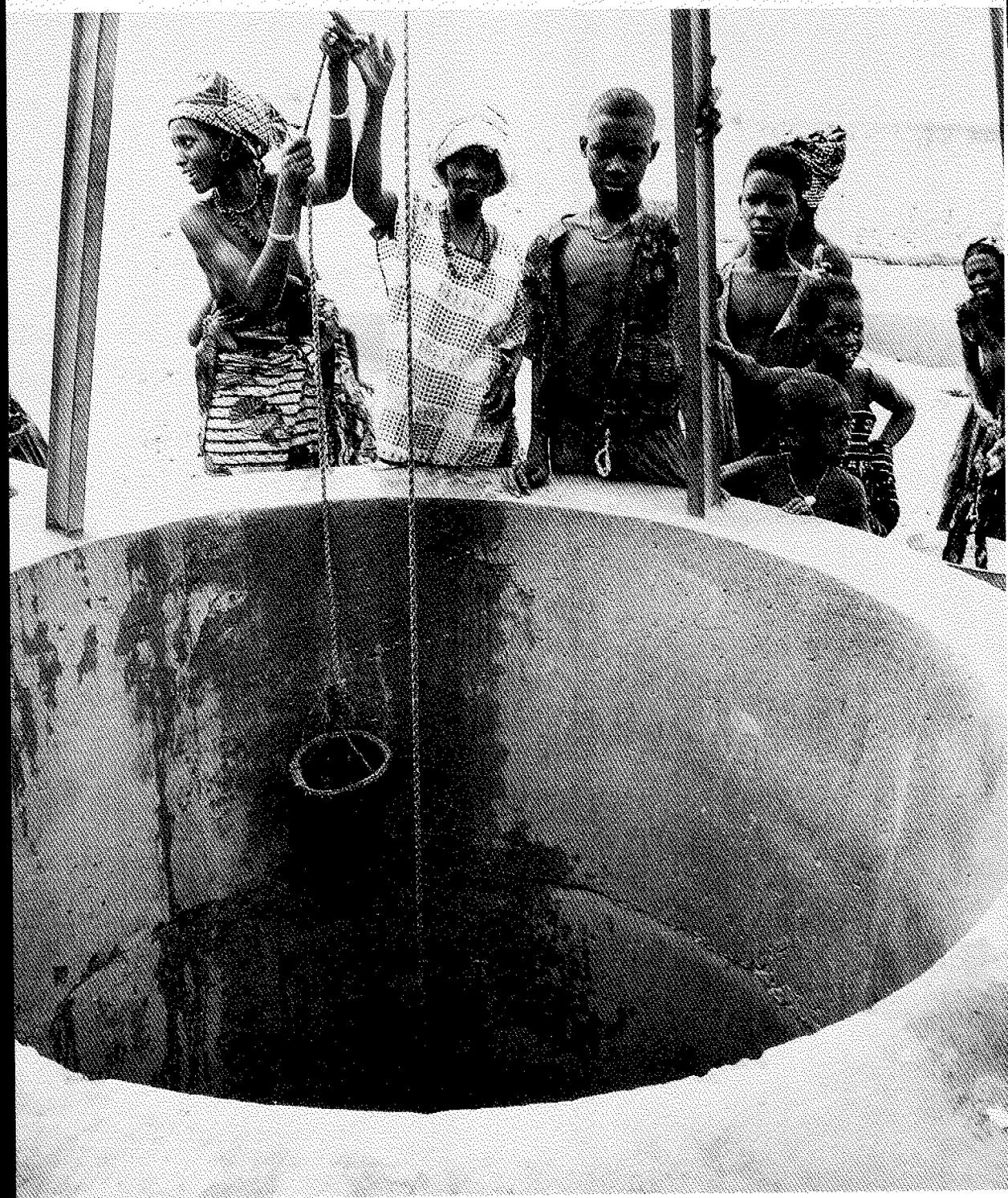


49. **OMS/Unicef** (2000). Global water supply and sanitation assessment 2000 report. Organización Mundial de la Salud: Ginebra, Suiza. También en:  
[http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/Globassessment/GlobalTOC.htm](http://www.who.int/water_sanitation_health/Globassessment/GlobalTOC.htm)
50. **Whyte, A.** (1986). Guidelines for Planning Community Participation in Water Supply and Sanitation Projects. Publicación en offset. Organización Mundial de la Salud: Ginebra.
51. **WMO** (1992). International Conference on Water and the Environment: Development Issues for the 21st Century, 26 a 31 de enero de 1992. Dublín, Irlanda: Declaración de Dublín e Informe de la Conferencia. Organización Meteorológica Mundial, Departamento de Hidrología y Recursos Hídricos: Ginebra, Suiza.
52. **Banco Mundial** (1997). Toolkits for private participation in water and sanitation. Banco Mundial, Washington, D.C., Estados Unidos.
53. **Banco Mundial (n.d.)**. Fighting Corruption in Vietnam: a Practical Handbook for Project Managers, Line Ministries and Donors. Informes en: [http://www.worldbank.org.vn/data\\_pub/reports/Bank1/rep18/anticorup\\_e.pdf](http://www.worldbank.org.vn/data_pub/reports/Bank1/rep18/anticorup_e.pdf)



## Lista de abreviaturas o siglas

BN	Red Bayesiana
CFA	Comunidad Financiera Africana
EU	Unión Europea
GIS	Sistema de Información Geográfica
HRD	Desarrollo de Recursos Humanos
IRC	Centro Internacional de Agua y Saneamiento
MPA	Metodología para la Valoración Participativa
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
OyM	Operación y Mantenimiento
OOPP	Planificación del Proyecto, con base en Objetivos
PRA	Valoración Rural Participativa
RWSS	Abastecimiento de Agua y Saneamiento Rurales
SWAP	Enfoques Sectoriales
SWOT	Puntos fuertes, Debilidades, Oportunidades y Amenazas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
WASHE	Agua, Saneamiento y Educación sobre Salud
WB	Banco Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
WSP	Programa de Abastecimiento de Agua



## Centro Internacional de Agua y Saneamiento - IRC

El IRC facilita el compartir, la promoción y el uso del conocimiento, de tal manera que los gobiernos, profesionales y organizaciones puedan dar un mejor apoyo a los hombres, mujeres y niños pobres de los países en vías de desarrollo para que obtengan servicios de agua y saneamiento, y puedan utilizarlos y darles mantenimiento. Esto se hace mejorando la información y la base de conocimientos del sector y fortaleciendo los centros de recursos del sector en el sur.

Como una puerta de salida para obtener información de calidad, el IRC mantiene una Unidad de Documentación y una página web con un servicio semanal de noticias, y genera publicaciones en inglés, francés, español y portugués, tanto impresas, como en medios electrónicos. También ofrece capacitación y actividades de aprendizaje con base en la experiencia, servicios de asesoría y evaluación, investigación aplicada y proyectos de aprendizaje en Asia, África y América Latina, y realiza actividades de cabildeo para el sector como un todo. Los temas incluyen la gestión comunitaria, el género y la equidad, el desarrollo institucional, el manejo integrado de los recursos hídricos, el saneamiento escolar y la promoción de la higiene.

El personal del IRC trabaja como facilitador para ayudar a las personas a tomar sus propias decisiones. Son socios por igual con profesionales del sector provenientes del sur; estimulan el diálogo entre todas las partes involucradas, para generar confianza y promover el cambio, y crean un ambiente de aprendizaje para desarrollar mejores alternativas.

IRC International Water and Sanitation Centre  
P.O. Box 2869  
2601 CW Delft  
Países Bajos  
Tel. +31 (0) 15 219 29 39  
Fax. +31 (0) 15 219 09 55  
E- mail: [general@irc.nl](mailto:general@irc.nl)  
Internet: <http://www.irc.nl>