

CONSULTA MUNDIAL SOBRE EL AGUA SALUBRE Y EL SANEAMIENTO PARA EL DECENIO DE 1990



LIBRARY
INTERNATIONAL REFERENCE CENTRE
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND
SANITATION (IRC)

GESTION



DE LA LABOR DE DIVULGACION
LAS COMUNICACIONES Y LA COMUNITAD

204-3-90GE-7642

AGUA SALUBRE PARA EL AÑO 2000

Consulta Mundial
Septiembre de 1990
Nueva Delhi, India

Documento básico: GESTION DE LA LABOR DE DIVULGACION,
LAS COMUNICACIONES Y LA COMUNIDAD

LIBRARY
UNICEF
NEW DELHI
INDIA
NOV 1990
7642
204.3 90GE

unicef

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Oficina Nacional de la India
Nueva Delhi

Indice

Estrategia para el logro de objetivos sociales	2
La necesidad: cambio social	2
La experiencia de la apatía	3
Sensibilización y toma de medidas	4
El problema: la participación del pueblo	6
¿Participación de la comunidad o administración por parte de la comunidad?	7
Estructuras políticas para la planificación	9
La mujer y el agua	11
Tecnología, capacitación y desarrollo integrado	13
Cambio de conducta: el factor de la comunicación	15
El futuro decenio: oportunidades, y no planes	18

Estrategia para el logro de objetivos sociales

La experiencia internacional de la conferencia de 1977 celebrada en Mar del Plata puso de relieve la naturaleza social del enfoque y las aspiraciones del Decenio. Los programas con normas realistas de calidad y cantidad, destinados a proporcionar agua salubre para las necesidades urbanas y rurales, requieren una calidad de respuesta (de los responsables de elaborar la política, de los sistemas de servicios y de las comunidades de usuarios) que, en un sentido básico, es revolucionaria. "Se ha cumplido el ciclo de una revolución. La revolución conceptual que marcó el comienzo del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental se ha convertido en parte del enfoque estándar de los programas de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento de bajo costo... La segunda revolución, para llevar a la práctica el pensamiento revolucionario, ha demostrado ser más difícil. Incluso en la actualidad, tan sólo unos pocos programas gubernamentales en algunos países han podido desarrollar relaciones de mutuo apoyo entre los ingenieros y los sociólogos, los perforadores de pozos y los docentes de la salud, las comunidades y las burocracias gubernamentales, con miras al logro de los objetivos del Decenio"¹. En su informe sobre las estrategias futuras, el UNICEF declara que "el reto consiste en difundir lo que se ha aprendido ya de los proyectos experimentales... a una escala que permita conseguir la cobertura universal de la mayor parte de los servicios fundamentales para el desarrollo humano... Casi la mitad de los niños del mundo en desarrollo carecen de abastecimiento de agua de beber limpia y dos terceras partes de ellos de saneamiento adecuado. En las zonas rurales la situación es mucho peor que la que reflejan estos promedios nacionales"². La lección para el próximo decenio es obvia: aunque cabe movilizar la tecnología y las finanzas necesarias para el objetivo: Agua Salubre para el Año 2000 la voluntad política mantenida y la verdadera participación de la comunidad siguen siendo factores críticos.

La necesidad: cambio social

Las tecnologías adecuadas para localizar fuentes de agua potable y de hacer llegar esa agua por medios mecánicos se encuentran actualmente al alcance de la mayoría de las autoridades nacionales y regionales. La gama de opciones disponibles exigen nuevos modos de difundir el conocimiento de las alternativas, así como de ensayarlas y comercializarlas. El Decenio partió de la premisa de que el agua salubre constituye una necesidad humana básica, y ha finalizado con la toma de conciencia de que existe una disparidad notable en que lo que se considera como agua "salubre" por los encargados de procurarla, por una parte, y, por la otra, lo que los usuarios consideran por "salubre". Sin disponer de algo congruente con que llenar este vacío conceptual, el establecimiento de objetivos físicos y financieros para el decenio de 1990 carecerá de sentido. Un entendimiento compartido entre los planificadores y

¹ Kenya: People, Pumps and Agencies. PROWESS/PNUD. Septiembre de 1988, pág. 1.

² Estrategias para la Infancia en el Decenio de 1990. UNICEF, pág. 34, 20.

el pueblo acerca de lo que constituye agua salubre - tanto en su dimensión de concepto como en la de producto - es el único medio de crear ese nivel de demanda que puede infundir energía y transformar tanto los sistemas de los servicios como las respuestas del usuario. La facilitación de agua salubre necesitará, por lo tanto, ir más allá de lo que la ciencia y la tecnología pueden proporcionar a las comunidades urbanas y rurales desde un grifo o una bomba manual. El sistema debe ir más allá, alcanzar los depósitos y los hogares y también el estómago humano. El Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental se inició con este desafío, que sigue siendo la cuestión central de Agua Salubre para el Año 2000. "El agua salubre en la cisterna, en el grifo o la tubería no es una garantía ni una mejora de vida. El agua tan sólo es salubre si penetra en esta condición en la boca del usuario..."³. El concepto correcto de salubridad debe mantenerse, por consiguiente, en toda la gama de conductas humanas para la recogida del agua, su almacenamiento y su consumo.

Desde esta perspectiva, el desafío se manifiesta en sus dimensiones reales: un proceso de cambio social que debe crear en primer lugar una comprensión uniforme de lo que constituye agua apta para el consumo, y reforzar, a continuación, la capacidad de los sistemas, las comunidades y los individuos para mantener esa agua en condiciones de salubridad hasta que es consumida. De la gama de opciones viables que ofrece la tecnología, la bomba manual es un símbolo obvio y un catalizador de esperanzas para una gran sección de la población mundial. Los descubrimientos científicos y tecnológicos han reportado los beneficios de las imágenes por satélite, la ingeniería avanzada, los sistemas computadorizados y conocimientos especializados globales, que están al alcance incluso de los asentamientos más remotos. Se han establecido los servicios, mediante organismos gubernamentales con acceso al respaldo técnico y financiero capaz de responder a las condiciones locales del agua, la tierra y la accesibilidad. Vastas regiones del mundo han cobrado conciencia de la pertinencia contemporánea de los sistemas de conservación del agua, perfeccionados mediante siglos de estudio y comprensión del medio ambiente natural. Se dispone de una red de experiencia sobre el terreno para orientar las aplicaciones futuras de tecnologías apropiadas, tanto la tecnología avanzada como la de bajo costo. Nos encontramos aquí con el desafío de la capacitación técnica, pero, no obstante, la tecnología no basta por sí sola. Los sistemas de servicios y las comunidades de usuarios necesitan absorber cuestiones de salud y saneamiento, sin las que cualquier tecnología (incluida la bomba manual) será importante para cambiar la calidad de vida de aquellas personas más necesitadas. Si se desea que cambien las aptitudes y la conducta, la tarea básica de Agua Salubre para el Año 2000 se convierte en una labor de educación para efectuar el cambio social.

La experiencia de la apatía

Los intentos para estimular dichos cambios a nivel de política y de la comunidad proporcionan una mezcla de esperanzas y frustraciones. En el pasado decenio se registró una enorme apatía en el cambio de las actitudes y

³ Discurso dirigido a la Asamblea General de las Naciones Unidas por James P. Grant, Director Ejecutivo del UNICEF, con ocasión de la inauguración del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.

El problema: la participación del pueblo

Se publicó un importante "éxito" durante el período de grave sequía en el estado desértico de Rajasthan. Una campaña para la erradicación del gusano de Guinea en Udaipur meridional, el proyecto SWACH, reunió una combinación única de esfuerzos de la comunidad y del Estado, vinculados con la Misión Nacional del Agua Potable y los organismos externos de financiación, entre los que se incluía el UNICEF y el Gobierno de Suecia. Durante el Decenio, el SWACH ha podido reducir de modo espectacular la incidencia de la infección del gusano de Guinea, y ello mediante la participación de la comunidad. Su demostración, que sirvió de catalizador, ha superado incluso el ámbito original del gusano de Guinea, y ha incluido preocupaciones más amplias relativas a la salud y la sensibilización de la comunidad, así como a compartir estas enseñanzas con otras comunidades y equipos. El proyecto Kwale en Kenya, sobre sistemas de mantenimiento de las bombas manuales con base en la comunidad, ofrece otro ejemplo del enfoque de participación, y sus ámbitos ha excedido el objetivo original del proyecto en 27 veces. Ciento veinticinco comités del agua, creados por los usuarios, funcionan bajo la dirección de mujeres voluntarias. Una evaluación efectuada en 1988 indicó que todas las bombas funcionaban y que la disminución de la diarrea y de las enfermedades cutáneas había sido espectacular⁸.

Es posible considerar los ejemplos de los proyectos de Kwale y SWACH como un microcosmos del problema que se plantea al tratar de llevar las lecciones extraídas de casos locales durante el decenio de 1980 a una escala superior, mediante estrategias de planificación y ejecución que puedan reflejar una campaña global mediante actividades nacionales, regionales y locales. En el centro de este proceso debe figurar la comprensión de que el problema de Agua Salubre para el Año 2000 es esencialmente un problema de tipo social. Su elemento más crítico es hacer que la planificación se amplíe más allá de las orientaciones anteriores, que se basaban en el equipo y objetivos físicos, y se encamine a las nuevas metas de poder social. Las comunidades y los individuos que ayer dependían del destino o de los organismos externos para la calidad de sus vidas, deben demostrar en el futuro la predisposición y la capacidad de administrar su propio destino. Esto exige otras revoluciones. Los sistemas de servicios deben demostrar que tienen la capacidad de evaluar su función, no simplemente en términos o cifras, sino en normas de servicios a la comunidad. Se necesitarán nuevas directrices para la evaluación de los programas, a fin de medir la capacidad de los equipos del proyecto de reflejar las necesidades de la comunidad, establecer asociaciones y, sobre todo, para generar poder en las comunidades que antes eran objeto pasivo de patrocinio - comunidades que deben aprender a formular reclamaciones como clientes de sistemas, en vez de como entidades dependientes. En un enfoque de la gestión de la comunidad, establecido y ensayado por PROWESS, los directores de proyecto no comienzan con planes detallados. Con base en las experiencias de Decenio, se ha desarrollado una estructura de planificación y evaluación: PEGESUS (Asociación para elaborar y desarrollar una utilización eficaz y sostenida de sistemas). Esto define tres importantes criterios del éxito. Son los siguientes: utilización eficaz y sostenida de sistemas, capacidad de

⁸ Kenya: People, Pumps and Agencies. PROWESS/PNUD. Septiembre de 1988.

sostenimiento y capacidad de reproducción⁹. Se establecen amplias directrices que se tornan más detalladas a medida que se progresa en las distintas etapas de ejecución del proyecto. Se establece una corriente de información y vigilancia entre los directores del proyecto y los usuarios de la comunidad, corriente que va en doble sentido, y se establecen normas para efectuar una medición efectiva de la utilización - no simplemente de la entrega de los servicios -, la utilización sostenible de los servicios de agua y saneamiento mediante una capacidad reforzada para solucionar los problemas, al igual que la capacidad de reproducción de estos logros en términos del uso óptimo de recursos locales (y no como copias carbónicas). PEGESUS reconoce que cada comunidad se halla en una situación única que no puede duplicarse, sin embargo, el aprendizaje puede ampliarse a partir de la experiencia. De esta manera, se proporciona directriz importante y un punto de partida para efectuar una reorientación global de los enfoques del proyecto, con el desempeño de un papel central para la mujer y para aquellos otros en la comunidad más afectados por los cambios en la situación de los servicios de agua y saneamiento. Las experiencias de algunas comunidades en la aplicación de PEGESUS, tales como el programa de abastecimiento de agua, administrado por la comunidad por conducto de una organización no gubernamental en cuatro aldeas de Timor occidental (Indonesia), proporcionan una oportunidad de aprender.

¿Participación de la comunidad o administración por parte de la comunidad?

La participación debe significar que las comunidades desempeñan un papel en elegir la tecnología apropiada, en elaborar ese tipo de tecnología y en controlar su administración. En el pasado, cuando las comunidades se han mostrado indiferentes a los programas oficiales, se ha partido a menudo del supuesto de que para corregir la situación los beneficios del programa habrían de dirigirse más intensamente a "la población objetivo" a fin de convencerles que ese tipo de beneficios era el que realmente deberían solicitar. Sin embargo, el Decenio ha revelado que la situación se debe a menudo al diseño de programas y de tecnologías que pueden resultar inadecuadas para las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Por consiguiente, la participación de la comunidad no puede ya interpretarse como su aceptación de una determinada directriz. La dirección misma a que se deben encaminar los programas debe ser la que fije la propia comunidad. La importancia de dicha participación comunitaria no reduce el papel crítico de los encargados de la ejecución en los programas de servicios de agua y saneamiento. Aunque los esfuerzos de la comunidad y de los voluntarios pueden ayudar a ampliar el alcance y la motivación oficiales, el papel del profesional resulta crucial. Por lo tanto, debe cargarse el acento en la creación de redes que propicien un diálogo y asociación más estrechos entre los profesionales y las comunidades, ayudando a los gobiernos a dejar de ser únicamente facilitadores de sistemas de servicios y convertirse en promotores y facilitadores. Este es precisamente el objetivo del experimento actual de la India, mediante departamentos de ingeniería y de salud pública (PHED) en estados seleccionados, en donde los equipos de ingenieros y mecánicos están siendo sensibilizados para que reparen un su potencial de motivadores y mensajeros.

⁹ Ibid., pág. 3.

conductas que, por sí mismas, pueden asegurar que la tecnología proporcione realmente una mejor calidad de vida, y no simplemente agua de mejor calidad. Parte del problema es la preocupación oficial por los objetivos físicos y financieros. Pero "el paradigma del plan no puede aplicarse a proyectos cuyo objetivo es planificar, ejecutar y evaluar juntamente con las comunidades locales"⁴. Una bomba manual instalada no es necesariamente una bomba que funcione, ni una bomba que está siendo óptimamente utilizada y mantenida. Esta experiencia sugiere que "el acento más esencial en cualquier estrategia de desarrollo es su punto de mira en el ser humano y no en cualquier acumulación y logros de tipo físico"⁵. Cuando los encargados de elaborar la política y los sistemas de servicios consideran sus tareas en términos y en objetivos físicos, los consumidores de agua salubre siguen siendo el objeto del programa, y no sus sujetos. Las comunidades siguen mostrándose apáticas y dependientes, cifrando sus esperanzas, tal como lo han hecho durante siglos, en el destino, o en la benevolencia de los benefactores y poderosos. Lo que proporciona el sistema de servicios se considera que pertenece a la esfera de ese sistema. Existe una gran resistencia en aceptar la responsabilidad conjunta respecto de los bienes comunitarios y en administrarlos de manera independiente en interés de toda la comunidad. En el seno de las jerarquías oficiales, las cuestiones relativas al agua se tratan separadamente de las de que se refieren a la salud, el saneamiento y la educación, aunque deberían estar vinculadas con estos intereses. Cada sistema de servicios trabaja aisladamente de los demás, mientras que en el programa de los planificadores políticos, facultar a la gente para que administre sus propias vidas sigue siendo una prioridad relativamente baja. De este modo, rara vez asistimos al diálogo entre el sistema y las comunidades a las que se supone que ha de prestar servicios. Las instrucciones fluyen todavía en una dirección única, con poca preocupación por obtener respuesta. Un panorama integrado de lo que constituye un ambiente saludable es algo que brilla por su ausencia en los planes y las aspiraciones de la comunidad, excepto por accidente y por la presencia fortuita de individuos o instituciones que puedan actuar como catalizadores del sentido común.

Sensibilización y toma de medidas

Aunque las consideraciones anteriores parecen plantear sombrías perspectivas para el año 2000, existe un conjunto suficiente de conocimientos que pueden aprovecharse en el próximo decenio. La experiencia positiva, aunque dispersa, existe realmente. La tarea debe consistir en reunirlos de una manera más eficaz, a fin de forjar una respuesta colectiva capaz de transformar la planificación a escala mundial y nacional. ¿Cuáles son entonces los aspectos positivos que se pueden aprovechar para el decenio de 1990? En primer lugar, una sensibilización sobre las cuestiones hídricas, tanto a nivel de política como a nivel de los usuarios. Un índice de esta toma de conciencia es la

4 Kenya: People, Pumps and Agencies. PROWESS/PNUD. Septiembre de 1988, pág. v.

5 Estrategias para el decenio de 1990. Profesor Mohammed Younis (Grameen Bank, Bangladesh), Región Regional del UNICEF, India, septiembre de 1989, pág. 5.

frecuencia con que el abastecimiento adecuado de agua potable se convirtió en una cuestión política en el transcurso del Decenio, mediante las promesas y la eficacia exigida en el contexto de las campañas electorales en todo el mundo en desarrollo. Aunque esta politización no deja de entrañar riesgos (ya que su objetivo es aumentar, en vez de reducir, la dependencia de la comunidad del patrocinio oficial) significa, no obstante, un límite a la apatía. Igualmente importante es la prioridad concedida a la ordenación de los recursos de agua potable en las redes de actividades no gubernamentales, voluntarias, que han surgido como una potente fuerza de cambio a nivel popular. Estos esfuerzos proporcionan los modelos más importantes para la acción futura, incluida la difusión de la capacitación técnica, de la sensibilización ante los problemas de salud y de la capacidad de las comunidades a interrelacionarse de manera más eficaz con los gobiernos. La participación cada vez mayor de las organizaciones no gubernamentales, con programas financiados internacionalmente, constituye una indicación del crecimiento de este canal de actividades de base comunitaria. Además, de esta manera se ha puesto a prueba la eficacia de muchos organismos gubernamentales, estimulando una respuesta más oportuna a las necesidades y aspiraciones locales. La planificación para el próximo decenio puede aprovechar la experiencia de esta interacción, dirigida por las organizaciones no gubernamentales, entre los encargados de elaborar la política, los ejecutores (incluidos los ingenieros y mecánicos sobre el terreno) y las comunidades locales, especialmente las usuarias. El subcontinente ofrece importantes ejemplos: la participación de la Oficina Nacional de la Mujer en los proyectos de agua y saneamiento de Sri Lanka, en Anuradhapura, y en el Movimiento Sarvodaya, el Proyecto de Agua y Saneamiento de Sind, en el Pakistán, las actividades de educación en salud del ICDDR en Bangladesh y los experimentos en materia de crédito de su Grameen Bank, el proyecto SWACH de erradicación del gusano de Guinea en el estado de Rajasthan, India, las actividades de agua y saneamiento del Consejo Coordinador de la Mujer de Calcuta, así como los cursillos de participación en Nepal, constituyen algunos de los numerosos ejemplos. Aprender de dicha experiencia es la perspectiva que ofrece actualmente Agua Salubre para el Año 2000.

Sin embargo, al aprovechar la experiencia ajena, tal vez sea necesario evitar caer en la trampa de buscar "experiencias exitosas" que puedan reproducirse con facilidad. "Parte del problema de lograr "éxito" es llegar a un acuerdo sobre lo que constituye el éxito"⁶. El éxito ya no puede limitarse al logro de objetivos físicos temporales. Debe considerarse como una capacidad de las comunidades y de las autoridades para trabajar juntos con miras a la solución de los problemas, una capacidad mutua de extraer enseñanzas a partir de los ensayos y los errores". La publicidad refuerza el éxito y tiende a encubrir períodos largos de fracaso antes del éxito de un proyecto comunitario... el espíritu de actuar conjuntamente como grupo para fines de desarrollo no es algo que la comunidad pueda adquirir de la noche a la mañana..."⁷. La capacidad y el poder de articular los errores propios, y luego aprender de ellos, será de este modo, un elemento crítico en las actividades que pueden reforzar un impulso mundial en pro de los objetivos para el año 2000.

⁶ Kenya: People, Pumps and Agencies. PROWESS/PNUD. Septiembre de 1988, pág. 3.

⁷ ¿Quién lleva el agua a los grifos? Earthscan, Washington, D.C., 1983, pág. 86.

De esta manera resulta esencial definir la participación de una manera más precisa en el contexto de la experiencia del Decenio. Debe prestarse asistencia a las comunidades para que se conviertan en clientes, en vez de limitarse al papel de simples usuarios o beneficiarios, porque los clientes administran los programas mientras que los beneficiarios no lo hacen. Por consiguiente, los modelos de participación para el decenio de 1990 deben ser modelos de administración comunitaria.

La Misión Nacional del Agua Potable de la India (NDWM), establecida en 1986 con el objetivo de proporcionar a todas las comunidades rurales un abastecimiento de agua apta para el consumo para 1990, demuestra tres factores que resultan esenciales para el éxito de los proyectos comunitarios: una tecnología efectiva (como por ejemplo la bomba manual Mark II en la India), compromisos claros de apoyo financiero y administrativo (como sucede en el enfoque de la Misión) y estructuras de autonomía que puedan aplicar, vigilar y evaluar los programas en todos los niveles. Los compromisos nacionales de esta envergadura sólo pueden basarse en la aceptación de agua salubre como expresión de justicia social, en cuyo contexto los beneficios y costos sociales predominan sobre las consideraciones de tipo financiero. La amortización de los costos se ha convertido en un elemento importante en el debate del Decenio sobre estrategias de participación. La participación en la financiación de los costos proporciona un cauce para la participación comunitaria responsable, tal como se pone de manifiesto en la experiencia de Sri Lanka, Kenya y otros lugares. En efecto, los estudios efectuados en la India muestran una predisposición de las comunidades a pagar más de lo que es realmente necesario. Por consiguiente, la amortización de los costos puede verse legitimada como un objetivo último mediante suministros seguros y procesos socioeconómicos que garantizan que los participantes pagan como clientes por los servicios que reciben, en los que tienen un claro interés de administración. No obstante, la supervivencia y la salud de la inmensa mayoría de la humanidad no puede esperar que se produzca la evolución de estos procesos. Si bien el agua salubre es un objetivo esencial de la sociedad civilizada, los enfoques bancarios tradicionales resultan claramente inadecuados. Las dimensiones políticas de estos problemas son sorprendentes.

Las situaciones urbanas ofrecen especiales contrastes si se trata de vincularlas directamente con la experiencia rural. Cuando la movilización de los fondos resulta más fácil en las zonas urbanas, los programas de agua y saneamiento pueden inclinarse a favor de estas zonas. Pueden surgir los conflictos entre las necesidades urbanas y las necesidades de las comunidades rurales (especialmente en la periferia del desarrollo urbano), como sugiere el proyecto Cutzmala de México. Un enfoque más racional consiste en contemplar los servicios de agua y el saneamiento como un importante instrumento para mejorar la calidad de la vida rural, ayudando de este modo a contener la emigración hacia las ciudades. Los proyectos de saneamiento exigen a menudo requisitos especiales, ya que están más orientados hacia el individuo y dependen de la acción personal más bien que de la acción comunitaria. Los estudios realizados en localidades de la India muestran que menos del 1% de los servicios públicos sanitarios están siendo utilizados y mantenidos de manera óptima, mientras existe un interés considerable en el acceso a los servicios privados. Resulta esencial actualmente un conjunto de estrategias de promoción, que pueden incluir el desarrollo de una mayor variedad de opciones de bajo costo, incentivos financieros para su adopción, oportunidades

de capacitación y técnicas de comercialización que puedan crear y mantener la demanda de mejores servicios de saneamiento.

Estructuras políticas para la planificación

En todas partes la gente reconoce que el agua potable es una necesidad básica para la supervivencia. Sin embargo, la ausencia en muchos países de una política gubernamental y de un enfoque nacional claros constituyó un obstáculo importante en el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. "Varios gobiernos dependían únicamente de la asistencia externa... y prácticamente se negaron a identificar la necesidad de agua y servicios de saneamiento como un instrumento del cambio social... Aunque por una parte la participación comunitaria era objeto de discusiones, en realidad todo el ejercicio de discusión mutua tiene lugar entre un grupo de profesionales, ingenieros, administradores y planificadores: sin que realmente se registrara participación de los responsables de elaborar las políticas y los representantes populares"¹⁰. El éxito de la participación comunitaria dependerá de una base de política nacional claramente articulada en la que los servicios de agua y el saneamiento se acepten como un sector básico de la planificación. Dicha política, a su vez, debe reflejarse en programas físicos y financieros que generen una demanda de agua salubre y, simultáneamente, debe hacer que dichos programas sean autónomos y sostenibles. Por lo tanto, los papeles del gobierno y de la comunidad deben considerarse en apoyo mutuo, no entrar en conflicto ni sustituirse entre sí. No cabe diluir la responsabilidad de los gobiernos para ejecutar, capacitar y comunicar.

La reducción de los factores de dependencia de los ciudadanos y los gobiernos es un elemento clave en este proceso. Los logros en la India durante el pasado decenio se lograron en gran medida mediante la movilización de recursos autóctonos: humanos, científicos y financieros. El papel de los organismos donantes ha sido por conducto de fuentes bilaterales que han servido de elemento catalizador para el aprendizaje y la divulgación. La preparación y la administración de los proyectos, en vez de las finanzas, ha sido la limitación real en el contexto de la India, una experiencia que cabe aplicar a muchos otros países que se enfrentan a problemas similares. La India ha demostrado que el costo de los programas de abastecimiento de agua puede reducirse en un 25 o 30%, o incluso más, si se lleva a cabo con eficacia la planificación y la gestión del proyecto. La experiencia de la India también pone de relieve la crítica necesidad de hacer participar a la comunidad en los sistemas de abastecimiento de agua de bajo costo, que pueden ser complementados por la recogida de agua de lluvia y la mejora de estructuras tradicionales, especialmente en las regiones áridas y semiáridas. Durante el decenio de 1980, la India sufrió un ciclo de sequía que fue uno de los peores de este siglo. Estos años fueron una prueba de fuego para la filosofía básica de la Misión nacional. A pesar de las enormes dificultades de una calamidad natural, la experiencia de la Misión reflejó que los mayores obstáculos en la ejecución de los programas no eran la falta de disponibilidad de agua o de finanzas, sino los fallos de administración, por una parte, y la apatía de los usuarios, por la otra.

¹⁰ Agua potable: 1990 y después. Gaurisankar Ghosh, Director de la Misión, NDWM (Gobierno de la India), Barcelona, abril de 1990.

Si se aceptan la gestión y participación verdaderas de la comunidad como elemento esencial para la campaña mundial en pro del objetivo Agua Salubre para el Año 2000, debe reconocerse que los conceptos de transmisión de poder y de equidad no pueden terminar en la fuente del agua. Las estructuras tradicionales del poder pueden verse amenazadas por nuevas bombas y letrinas que beneficien a los pobres. Las comunidades que aprendan a administrar el agua salubre pasarán, acto seguido, a formular otras demandas al sistema, y a pedir poderes de gestión y otros aspectos de sus vidas individuales y comunitarias. No se puede motivar a las personas a participar y administrar sólo hasta ciertos límites y en una sola dirección. Esta puede ser, por consiguiente, la otra cara de la moneda de la participación. Las estructuras de autonomía, desde la aldea y las comunidades urbanas hasta los niveles más altos de planificación nacional, adquieren un valor esencial para sostener la participación de la comunidad en los programas de agua salubre, como una realidad que puede elevar la calidad de la vida comunitaria. La Misión de la India es una expresión de dicha estructura, iniciada por una importante decisión de política de asignar la responsabilidad del agua y el saneamiento rurales al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La Misión facilita una movilización total de las fuerzas científicas y técnicas, con papeles claros para los sistemas de información administrativa y para las comunidades. La estrategia de la Misión exige la participación del pueblo en los niveles de aldea, distrito, Estado y Gobierno central, con asambleas estatales y el Parlamento nacional como supervisores y evaluadores finales. En Tailandia, el notable éxito en el logro de los objetivos del Decenio ofrece otra lección, mediante proyectos de saneamiento que reflejan un enfoque descentralizado desde la base hasta la cúspide, que responde a las peticiones de la comunidad sin imponer ni implorar. Los fondos del proyecto se adjudican directamente a los comités de distrito elegidos, a los que los comités de aldeas presentan sus peticiones tras celebrar debates basados en la percepción de las necesidades locales¹¹.

No cabe minimizar las consecuencias políticas de estos ingredientes. Los encargados de elaborar las políticas y las burocracias muestran una enorme renuencia a sacrificar las prácticas que crean dependencia que, hasta la fecha, han proporcionado fuerza y poder político. Por consiguiente, la voluntad de que se produzca ese cambio es un elemento crucial. Sin él, la participación de la comunidad es imposible, y sin participación de la comunidad no hay manera de asegurar que el agua, que es salubre cuando está disponible al final del sistema físico, lo siga siendo hasta ser ingerida por un ser humano. Por lo tanto, el verdadero engranaje de apoyo de este esfuerzo no se encontrará en el sistema de servicios, sino en la capacidad de los usuarios de tomar a su cargo el funcionamiento y el mantenimiento de las fuentes de agua salubre. Esta capacidad requerirá un esfuerzo masivo para incrementar la participación y la toma de conciencia del usuario. El elemento clave será la descentralización efectiva: "Una de las condiciones básicas para el éxito de un proyecto es que la comunidad perciba su necesidad"¹². En la India se pone de manifiesto la escala de este problema, ya que más de 500 millones de ciudadanos, repartidos en unas 560.000 aldeas, deben primero

¹¹ Reflexiones de la práctica sobre el terreno, PNUD/BIRF.

¹² El Decenio Local, simposio, Amsterdam, junio de 1984.

aprender a distinguir el agua apta para el consumo, y acto seguido deben administrar sus fuentes de agua salubre como comunidades, familias e individuos.

Por consiguiente, las campañas nacionales tendrán que preocuparse, ante todo, de las estrategias de participación. "Veinte años atrás existía la creencia generalizada de que bastaba con que un equipo de expertos venido de fuera instalase un pozo; actualmente se sabe que para que la iniciativa tenga éxito se precisa la participación de la comunidad en la planificación, localización, construcción, instalación y mantenimiento de su fuente de suministro de agua"¹³. La situación de la participación limitada de los aldeanos en la planificación, ubicación y la construcción de las instalaciones "se debe a un sentido limitado de propiedad y de responsabilidad, que conduce a una comprensión limitada del valor de las instalaciones o de la voluntad de mantenerlas. El 61% de las personas entrevistadas manifestó que el mantenimiento no formaba parte de sus responsabilidades"¹⁴. El trabajo con las organizaciones no gubernamentales, las mujeres y las instituciones autónomas locales, los maestros y las escuelas deben ser elementos críticos en un nuevo proyecto que aglutine la necesaria participación de distintos sujetos. "La participación de la comunidad implica un proceso mediante el que el control del proyecto se convierte en una responsabilidad comunitaria, y no en una situación en que el personal del proyecto determina el programa"¹⁵. Será preciso efectuar un nuevo aprendizaje. La India, por ejemplo, tendrá que recurrir una vez más a las lecciones de poder comunitario y el régimen de autoayuda que fueron la base del movimiento de Mahatma Gandhi para obtener la libertad política. La capacidad de compartir y delegar no se adquirirá rápidamente. Las actitudes están enraizadas tras decenios de enfoques centralizados, y es difícil cambiarlas de la noche a la mañana. Los guardianes administrativos no renunciarán a su control fácilmente y las personas cuya dependencia apática se ha convertido en una fuente de ventajas políticas para otros, no pueden desembarazarse rápidamente del pasado y aceptar la responsabilidad de su futuro. Sin embargo, el decenio de 1980 ha demostrado cumplidamente que dicho cambio es posible, y es ese cambio lo que debe buscarse actualmente para llegar al Agua Salubre para el Año 2000.

La mujer y el agua

Las mujeres, como administradoras del agua para usos domésticos en todo el mundo en desarrollo, identifican a los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento como la primera prioridad, ya que son ellas las que sufren más al tener que recorrer largas distancias para buscar agua y por la falta de

13 Estado de la infancia en el mundo, 1989, UNICEF, pág. 48.

14 Evaluación del programa de abastecimiento de agua y de saneamiento
Inpres. Ministerio de Salud, Gobierno de Indonesia, mayo de 198, pág. 8.

15 Proyecto de abastecimiento de agua salubre y saneamiento de Muya, Sierra Leona. WASH Field Report No. 217, USAID, diciembre de 1987, pág. viii.

servicios de saneamiento cercanos a sus hogares. El control sobre el tiempo que debe invertir en sus tareas que los proyectos de abastecimiento de agua y de saneamiento ofrecen a la mujer es un poderoso elemento en el proceso de transmisión de poder y de equidad social.

"Las mujeres tienen la última palabra. Determinan si un servicio se utiliza o no"¹⁶. El reconocimiento de que no había un elemento que no resultara más crucial que la participación efectiva de la mujer se convirtió en una plataforma del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental: "Los participantes han manifestado de la manera más enérgica posible que dichas asociaciones no pueden consistir en una participación simbólica de la mujer, ni en una toma de decisiones simbólica por parte de los representantes de la comunidad. El gobierno y los organismos no gubernamentales ya no pueden pedir a las comunidades que participen en sus proyectos, limitándose a escuchar sus opiniones, comprender sus necesidades, responder a sus prioridades... Reconociendo el papel vital de las mujeres como usuarias, administradoras y agentes de aceptación y de cambio en el abastecimiento de agua y del saneamiento, debería procurarse que la mujer participara en todos los niveles de las actividades del Decenio. A fin de garantizar que los papeles clave que debe desempeñar la mujer a nivel local sean reconocidos, fomentados y apoyados, debe adoptarse el compromiso necesario para facilitar una participación activa en las actividades de apoyo nacionales e internacionales. Ello incluye actividades tales como la elaboración de políticas y la toma de decisiones, la preparación, planificación, ejecución y administración, vigilancia y evaluación de los proyectos, así como actividades de asesoramiento, desarrollo comunitario y educación en salud"¹⁷.

El Decenio ofrece una amplia reserva de experiencia constructiva. En Bengala Occidental (India) el Consejo de Coordinación de Mujeres (Calcuta) ha servido de enlace entre el departamento de ingeniería y salud pública estatal y los aldeanos en la construcción de letrinas sanitarias, estableciendo una muy necesaria relación entre los aldeanos y los ingenieros gubernamentales. En el Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de Anuradhapura, Sri Lanka, la intervención de la mujer y la ejecución del programa han contribuido de manera importante al éxito del proyecto "mediante el cambio de actitudes respecto del uso del agua de pozos entubados y letrinas sanitarias, cambiando algunas actitudes y prácticas sanitarias y propiciando la participación de la comunidad..."¹⁸. En Indonesia, 800.000 mujeres voluntarias están trabajando para ayudar a proteger la salud de la infancia en 57.000 aldeas. Las mujeres han demostrado ser más cuidadosas en el uso del agua que los hombres en Lesotho, mientras que en Bangladesh y el Pakistán los proyectos de letrinas en las zonas de barrios de tugurios reflejan la iniciativa de las mujeres residentes. Las mecánicas de bombas manuales reclutadas entre las mujeres voluntarias en Sri Lanka, la India y Kenya, han demostrado su competencia en un sector muy alejado de los papeles y actitudes tradicionales que se adscriben a la mujer en estas sociedades.

16 Kenya: People, Pumps and Agencies. PROWESS/PNUD. Septiembre de 1988.

17 El Decenio Local. Simposio, Amsterdam, junio de 1984, pág. i, 3.

18 AWSSP Impact Assessment, diciembre de 1989, pág. 63.

La participación de la mujer en la administración de las fuentes de agua salubre debe reflejar también la considerable variación que existe en el mundo en desarrollo respecto de la situación social de las mujeres participantes, así como sus necesidades y aptitudes. Puede resultar necesario adoptar enfoques distintos, según que las mujeres participen activamente en la producción económica (tales como en el proyecto de abastecimiento de agua a las zonas rurales de Surigao, Filipinas) o no desempeñen aparentemente papel alguno en la toma de decisiones, bien sea en el hogar o en la comunidad (como en la experiencia de los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento de Pakistán en Sind y Cachemira) o si predominan los hogares dirigidos por una mujer debido a la emigración de los trabajadores u otras circunstancias sociales (como sucede en algunas partes de Africa). Esta variedad de circunstancias debe reflejarse en la planificación de la participación de la mujer, con presupuestos que reflejen de manera realista el tiempo, las finanzas y el personal esenciales para activar dicha participación. Los proyectos de saneamiento deben tratar este aspecto con especial cuidado, ya que la percepción de la mujer puede diferir ampliamente de la de los hombres en este sector, cuando la mujer es el factor decisivo de la aceptación y el uso de los servicios por la comunidad. En Bangladesh, fueron las mujeres las que percibieron los beneficios de disponer de una letrina cerca del hogar, mientras que en el proyecto de Baldia, Pakistán, la iniciativa de excavación de letrinas de pozo se debió también a la mujer. Hay que aprovechar al máximo los conocimientos de la mujer acerca de los aspectos y necesidades del agua y el saneamiento en su medio ambiente, así como en el diseño y elección de la tecnología adecuada a su ubicación, como ha evidenciado la experiencia en Filipinas, el Irán, Guatemala y Panamá. Las actividades de capacitación deben reflejar las necesidades especiales de la mujer, tal como ha demostrado el INSTRAW: programas a corto plazo y de repaso, centros de capacitación en las aldeas y la importancia de entrenar a la mujer para que sirva de capacitadora. En todas estas actividades, la necesidad de una asociación con los hombres resulta esencial, a fin de que la responsabilidad por las cuestiones de agua salubre no se conviertan en otra carga no compartida por el hombre. A menudo los hombres se preocupan en primer lugar por las necesidades del riego y del ganado, y suelen estar menos dispuestos a realizar labores voluntarias. De este modo, en muchas sociedades en desarrollo se debe instituir primero a los hombres para poder llegar a la mujer, un factor que merece una atención cuidadosa en el decenio de 1990.

Tecnología, capacitación y desarrollo integrado

Si el poder ha de ser compartido, se requiere también la capacidad de transmitir efectivamente la tecnología, y, por supuesto, la capacidad de definir y reconocer la tecnología adecuada en términos totalmente pertinentes. El decenio pasado ha demostrado que no existe un nivel único de tecnología "adecuada". La teleobservación mediante satélites, inversiones en equipo moderno de perforación profunda, bombas manuales mejoradas y técnicas tradicionales de captación y conservación del agua que datan de siglos - todos estos procedimientos se utilizan hoy en día para ajustar las estrategias a las necesidades de las distintas comunidades. Muchos países en desarrollo tienen todavía que innovar su propia capacidad tecnológica u obtener acceso a tecnologías más adecuadas a sus necesidades, debido a la presencia de

intereses creados o de un alto grado de dependencia respecto de los organismos externos. La comprensión de otras posibles opciones y la capacidad de elegir entre ellas, o de combinarlas con garantías, sugiere la importancia que tiene la capacitación como base de la transmisión de tecnologías, bien sean importadas o autóctonas, de gran perfección técnica o de bajo costo. La capacitación se podría facilitar en gran medida mediante redes mejoradas para compartir la experiencia técnica y, de este modo, saltarse etapas de desarrollo y de ensayo. Las bombas manuales Mark II, India, Tara (Bangladesh) y Afridev, la tecnología de tanques de captación de agua de lluvia en Kotinga (Indonesia) o Mirtola (India), constituyen ejemplos del potencial de este sistema acelerado de compartir conocimientos. Aunque la tecnología sigue siendo la clave para la comprensión del agua y su relación con la calidad de la vida en la aldea, ha quedado ampliamente demostrado que dicha comprensión también requiere un conocimiento básico de salud, saneamiento y medio ambiente. Esto exige que los programas de educación infantil, alfabetización para los adultos, atención primaria de la salud, agricultura e industria se vinculen entre sí para que la comunidad comprenda cómo estructurar y administrar su propio medio ambiente. La falta de dicha integración durante el Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental representó un importante obstáculo. Las prácticas anteriores han separado cada uno de estos conductos en compartimientos separados, que rara vez se relacionan entre sí. "Las autoridades responsables del abastecimiento de agua, los servicios de salud y la agricultura en las zonas rurales pueden estar encuadradas en tres órganos diferentes, cada uno de ellos con tareas específicas y con pocas vinculaciones con los demás. Esto hace recaer toda la carga en el trabajador sobre el terreno... a quien se le exige tener habilidades múltiples para conseguir una integración a nivel popular que no existe en ninguno de los demás niveles"¹⁹. Por consiguiente, el denominado beneficiario se ve expuesto a una infinidad de mensajes distintos cuyos vínculos permanecen oscuros. La única reacción posible es la confusión inicial, seguida por la indiferencia. Estos aspectos separados de la planificación nacional deben conjuntarse en una idea única e inteligible que pueda ser captada y llevada a la práctica. En una reunión celebrada en Nueva Delhi en octubre de 1986, la Asociación Sudasiática de Cooperación Regional subrayó la necesidad de una integración del programa sobre la base de los vínculos identificados. La experiencia reciente en la India (por conducto de las misiones nacionales de agua potable, inmunización y educación para los adultos) y en el Pakistán (por conducto del Proyecto de Agua y Saneamiento de Sind) reflejan los problemas de incorporar dicha integración a nivel de aldea (que sólo resulta posible cuando existe una confluencia en los niveles más altos de toma de decisiones), y también las perspectivas de cambio que se pondrán de manifiesto una vez que se hayan establecido dichas redes e interconexiones. Los procesos de autoayuda y del esfuerzo mutuo se ponen en marcha cuando se crean las condiciones adecuadas. Se necesita actualmente prestar suma atención para forjar dichas alianzas de la lógica y el sentido común. Para ello hace falta que se produzca otra revolución. El cómodo aislamiento en que se encierra la burocracia debe ser eliminado. Una vez más, el problema esencial es la voluntad de cambio.

¹⁹ ¿Quién lleva el agua a los grifos? Earthscan, Washington, D.C., 1983, pág. 10.

Cambio de conducta: el factor de la comunicación

El cambio significa que la gente tiene que cambiar - los encargados de elaborar la política y los consumidores del agua, desde el planificador de más alta categoría hasta la madre de aldea y su hijo. El decenio de 1980 sugiere que los experimentos y las experiencias aislados pueden transformarse efectivamente en movimientos populares si la voluntad política es alimentada con ideas que el pueblo puede captar como propias. Si el postulado común es que las conductas tienen que cambiar, entonces el elemento más crítico de la planificación de los recursos de agua salubre es la comunicación. Ello puede convertirse en un problema de suma magnitud, incluso aunque el recurso que se precisa es uno de los más fácilmente disponibles: los seres humanos. Lo que falta es comprender la comunicación no como un producto de los medios de información, sino como un proceso para cambiar la conducta humana. Para remediar esta carencia hará falta que los planificadores dejen de lado las nociones influidas por los conceptos actuales de la comunicación de masas. Se requiere también en esta esfera otra revolución, ya que muchas sociedades los medios de información de masas se han convertido paradójicamente en los medios de información a los que las masas no tienen acceso²⁰. Hasta que la situación no cambie, las estrategias de comunicación fracasarán con toda seguridad, a pesar de la proliferación de equipo y productos: satélites, torres de transmisión, material impreso, radio, televisión, programas, cuyo número se cuenta por millones, y sistemas computadorizados como último grito de la tecnología. Ninguno de estos productos han conseguido hasta la fecha hacer llegar agua potable a nivel individual. "La producción rutinaria de material de comunicación sin prestar atención a su utilización adecuada, ensayo de aplicación y análisis de resultados puede resultar más perjudicial que beneficioso"²¹. La experiencia de la India es importante: a pesar de 40 años de inversiones en información, transmisiones y publicidad sobre el terreno, las estrategias todavía necesitan un enfoque integrado de la Misión a fin de persuadir al aldeano indio para que acepte los conceptos básicos del agua apta para el consumo y adquiera conocimientos básicos para mantenerla en condiciones de salubridad.

Esto sucede porque el concepto de comunicación ha sido completamente malentendido como una corriente de información y productos que funcionan en un solo sentido, desde la "cima" omnipotente hasta la "base" ignorante. Se necesita en el decenio de 1990 reavivar una comprensión de la comunicación como un intercambio mutuo de información e ideas en el que la habilidad de escuchar es aún más importante que la capacidad de hablar. Por lo tanto, las habilidades de comunicación interpersonal y las técnicas de participación deben constituir ingredientes importantes en cualquier estrategia de capacitación que aspire a fomentar el concepto de agua salubre, y traducir ese concepto en actos diarios de salud, higiene y saneamiento ambiental. Sólo sobre una base de intercambio entre sistemas de servicios y comunidades de

²⁰ Mediation, Gaston Roberge, Chitrabani, Calcutta, 1978.

²¹ Agua potable: 1990 y después. Gaurisankar Ghosh, Director de la Misión, Misión Nacional de Agua Potable (Gobierno de la India), Barcelona, abril de 1990.

usuarios podrán reforzarse y hacerse pertinentes los instrumentos de la comunicación de masas. El concepto de "masa" debe volver a definirse para respetar la situación peculiar de las comunidades y los individuos. Entonces podrán revelarse las inmensas posibilidades de los medios modernos de comunicación, como un respaldo del diálogo basado en las culturas locales y las tradiciones de participación y comprensión.

La planificación de las comunicaciones debe reconocerse actualmente no como un apoyo al programa sino como un verdadero programa - el cambio de la conducta humana. "Las comunicaciones pueden propiciar este cambio no sólo enviando mensajes e información sino creando un vínculo de doble sentido que implique no sólo información para los planificadores sino que incluya al pueblo en el proceso mismo de planificación. Para ello se requiere que las actividades de comunicación sobre cuestiones de desarrollo se profesionalicen y se integren en el proceso global de desarrollo. En este contexto, debe reconocerse que la comunicación es un proceso que aúna al pueblo y a los planificadores, y no simplemente una serie de productos que pueden difundirse en general"²². Dicha planificación de las comunicaciones requiere la capacidad de articular primero los cambios de conducta esenciales, especificar los grupos cuya conducta debe cambiar, y con qué fin. Sólo entonces pueden formularse de manera inteligente esos mensajes para facilitar los cambios. Las distintas estrategias pertinentes a cada uno de los distintos grupos, comienzan entonces a revelarse como una consecuencia natural, y las decisiones en materia de comunicaciones (incluidos presupuestos, recursos profesionales y acceso a los medios de comunicación de masas) pueden tomarse con lógica y con una verdadera esperanza de éxito en las fases de ejecución, vigilancia y evaluación. Estas distintas estrategias tal vez tengan que dirigirse a los encargados de elaborar la política, los participantes en el sistema de servicios, los capacitadores y educadores, los dirigentes comunitarios, los residentes de las aldeas, las mujeres y los niños, y utilizar en cada caso un lenguaje diferente para cada grupo. Todas las estrategias tendrán que aplicarse simultáneamente, cada una en armonía con la otra, y sirviendo de refuerzo para la siguiente.

Parte de este potencial queda reflejado en la metodología de comercialización social que se ha demostrado en el último Decenio en Haití, Honduras, Gambia y Nicaragua (para fomentar TRO), en el Brasil (para despertar interés en la lactancia materna) y en la India, Nigeria, Ghana y Etiopía (en las campañas de bienestar familiar y supervivencia del niño). "En el mundo industrializado, se está desplegando cada vez más la capacidad de los medios modernos de comunicación de masas para introducir cambios en la conducta y mejoras en la sociedad... Las campañas lanzadas por los medios de información han ayudado a hacer frente a los problemas de la tensión alta, el cáncer de pecho, el uso indebido de drogas, la seguridad en las carreteras, la conservación de la energía y la prevención de accidentes en el hogar. Inevitablemente, dichas campañas de los medios de comunicación han adoptado y adaptado muchas de las técnicas del mundo comercial y, por lo tanto, han recibido la etiqueta de "comercialización social". En el mundo en desarrollo, la nueva capacidad de las comunicaciones de masas también han abierto un potencial para las campañas de comercialización social. Además, en los últimos años se ha aprendido mucho

²² Tony Williams, Don Snowden Center for Development Communications, Terranova, Canadá, enero de 1990.

acerca del potencial - y las limitaciones - de la comercialización social como un medio de lograr mejoras en la esfera de la salud... El potencial de la comercialización social está sólo comenzando a manifestarse y ser explorado. Pero existe ya un conjunto de experiencias disponible para orientar los esfuerzos futuros... Y es posible afirmar que la comercialización social es uno de los instrumentos importantes para sacar las estrategias de protección de la infancia del maletín del médico y ponerlas en manos de los progenitores. Pero existe un grave peligro de que este potencial se diluya en una imitación fácil de las técnicas más visibles de la promoción comercial, ignorando la elaborada investigación, el profesionalismo y la atención por los detalles que exige la comercialización eficaz²³. De este modo, la comercialización social es un instrumento, un enfoque de la solución de problemas que ofrece apoyo a la participación y la administración comunitarias, sin tratar de sustituirlas.

Estas actitudes y conocimientos han formado parte del impulso acelerado de IEC (información, educación y comunicación) generado por la Misión Nacional del Agua Potable de la India, que ha creado un cambio cualitativo notable en las prioridades del Gobierno con respecto al programa de servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento. La estrategia de la Misión es utilizar las prioridades del pueblo y sus necesidades como el punto inicial para la comunicación, además de perfeccionar y construir redes de conocimientos y recursos localmente disponibles (en los niveles estatales y de distrito) para la planificación de la comunicación, la producción material y la ejecución. La labor de investigación es un ingrediente importante en este conjunto de actividades. El UNICEF encargó un estudio de conocimientos, actitudes y prácticas sobre el agua y el saneamiento ambiental, a fin de apoyar los objetivos de la Misión en ocho estados en 1989. En el estudio se pusieron de relieve las acusadas variaciones entre los verdaderos conocimientos, actitudes y prácticas de los usuarios y aquellos que los ejecutores de programas de agua potable y saneamiento percibían como tales. El estudio reveló que las definiciones populares de "agua potable adecuada" incluía fuentes salubres e insalubres y que los criterios utilizados por la gente para distinguir entre agua potable "buena" y "mala" podían clasificar a veces el agua extraída con bombas manuales como no apta para beber, mientras que el vínculo entre el saneamiento y la salud todavía no estaba firmemente afinado en la mentalidad del público. Basándose en las investigaciones realizadas, la primera fase de la estrategia de comunicación de la Misión eligió a distintos grupos como objetivo, identificó las conductas deseables en el seno de esos grupos y los mensajes clave que se les podía dirigir para estimular cambios. La segunda fase se concentró en un plan de acción de comunicaciones en lugares de proyecto seleccionados. Se está estableciendo una red nacional de instituciones, organismos e individuos para responder a esta gama de problemas de comunicación: el desarrollo de habilidades interpersonales, organización de investigación sobre la conducta, y perfeccionamiento de la capacidad de los medios de comunicación. Se han reclutado profesionales en la esfera de las comunicaciones, la investigación sobre los medios de información y las ciencias sociales. Se ha constituido un grupo asesor interministerial para orientar las actividades de comunicaciones y medios de información relacionadas con el programa. Preocupada por la

23 Estado mundial de la infancia, 1985. UNICEF, pág. 51.

interacción inadecuada a nivel popular con las comunidades a quienes se proporcionan los servicios, la Misión está creando, células de comunicación y movilización social en los departamentos estatales de ingeniería y salud pública. El objetivo es crear una base de datos fidedignos para fomentar medidas de política a favor de los aspectos sociales y de conducta del programa, identificar la necesidad de capacitación y de orientación en la esfera de las comunicaciones y la movilización social en el sistema público de servicios, así como desarrollar una capacidad en los niveles de distrito y estatales para la planificación de las comunicaciones y desarrollo del material, con base en las necesidades locales. Los ingenieros, los geólogos, los técnicos y sus ayudantes, que carecen de pericia o conocimientos en materia de comunicaciones y que a menudo no comprenden la necesidad de estos insumos, están siendo actualmente sensibilizados para que se consideren a sí mismos como portadores de mensajes de salud y como un canal importante para recibir la respuesta y el diálogo comunitarios. El proyecto experimental, iniciado en siete Estados, ayudará también a institucionalizar la capacidad y la responsabilidad de la comunicación y la movilización social entre los grupos de perforación y los equipos de instalación y mantenimiento de bombas manuales.

Un enfoque totalmente profesional de las actividades de información, educación y comunicaciones, cargando el acento en la investigación y la planificación, resulta indispensable para lograr el objetivo de que el agua sea salubre en el momento en que se haga llegar el servicio de abastecimiento y permanezca en ese estado hasta que se consuma.

El futuro decenio: oportunidades, y no planes

Las estrategias de divulgación, comunicación y administración comunitaria en el decenio de 1990 requerirán para tener éxito un alto nivel de aceptación del agua salubre como objetivo social. El logro de objetivos en el próximo decenio dependerá de la eficacia con que pueda alterarse una amplia gama de conducta humanas. Se trata de una tarea de educación, y sólo puede conseguirse mediante la participación del pueblo, en su dimensión de individuos y comunidades autosuficientes, capaces de administrar sus propias vidas. Las dimensiones de la tarea son inmensas. El progreso requerirá un grado de voluntad política que se traduzca en políticas y programas nacionales claramente articulados. La planificación tendrá que revelar nuevas pautas de asociación entre los ejecutores y las comunidades. Las funciones nuevas o modificadas tendrán que ser afectadas por quienes se hallen en el sistema y por los que están fuera de él, que pueden proporcionar una asociación y apoyo esenciales. Los compromisos financieros y administrativos deben reflejar la aceptación de los objetivos y la autonomía de las comunidades, lo que a su vez exigirá nuevas pautas para la evaluación de planes y proyectos que permitan supervisar eficazmente el grado de participación comunitaria (incluida el compromiso de la mujer). La capacitación es la base sobre la que pueden erigirse estas nuevas estructuras: una capacitación que no sólo transmita una tecnología genuinamente adecuada, sino que sensibilice a los participantes para funciones especiales y refuerce la capacidad para una administración del agua salubre en régimen de participación. Es esencial la integración de estas estrategias con las demás estrategias de salud, educación, agricultura e

intereses relacionados. Esto requerirá también un gran dinamismo para producir cambios en la elaboración de políticas, además de en los otros niveles sobre el terreno. En todas estas actividades, la comunicación tiene un papel central que desempeñar, no simplemente como un apoyo del proyecto, sino como un programa en sí mismo. Por lo tanto, la comunicación debe aceptarse como un cambio de conducta, mediante un intercambio de información e ideas. Esta comprensión debe apoyarse mediante conocimientos profesionales en información, educación y motivación.

El Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental demuestra claramente que no existen fórmulas o planes para responder a cualquiera de estas necesidades. En vez de ello, el Decenio ofrece una gama de experiencia y aprendizaje que puede ahora ampliarse a escala mundial mediante redes de apoyo y para compartir las experiencias. Aunque cada comunidad requerirá un enfoque de solución de problemas que refleje su situación única, la experiencia del Decenio puede llevar estas aspiraciones más cerca de la realidad. El futuro dependerá de la capacidad de compartir y de aprender, y de aprender ante todo que el éxito significa autonomía. El respeto a los individuos y la capacidad de escuchar son factores cruciales. Ellos determinarán si el agua salubre ha de ser una realidad en el año 2000 o seguirá siendo otro sueño lejano.