

PROGRAMA DE SALUD AMBIENTAL

2 0 5 . 1
8 8 G U

Guías de Participación Comunitaria en los Programas de Abastecimiento de Agua y Saneamiento de América Latina y el Caribe

Organización Panamericana de la Salud
Banco Interamericano de Desarrollo
SANTO DOMINGO 1988



ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Enero de 1988

205.1-88 GU-6610

PROGRAMA DE SALUD AMBIENTAL

Guías de Participación Comunitaria
en los Programas de Abastecimiento de
Agua y Saneamiento de América Latina
y el Caribe.

ISBN 6610
205.1 88 94

ORGANIZACION PANAMERICANA DE LA SALUD
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Enero de 1988

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	i
INTRODUCCION	
PARTE I-MARCO DE REFERENCIA	
1. Antecedentes Sociales en América Latina	1
Económico	1
Alimentación, Vivienda y Salud.	1
Demográficos.	2
Comunidad Indígena y Nivel Educativo.	4
2. Política de Participación Comunitaria	5
Participación Comunitaria de los Sectores	5
3. Métodos y Materiales Educativos	7
4. Coordinación.	8
5. Análisis de Costo	9
6. Forma de Financiar la Participación Comunitaria	10
7. Participación de la Mujer	12
Area Rural.	12
Area Urbana	13
8. Situación de la Participación Comunitaria en la Región.	14
9. Acuerdos Internacionales.	15
PARTE II-METODOLOGIA	
1. Actividades de Participación Comunitaria en los Sistemas de Abastecimiento de Agua.	17
2. Resumen de las Actividades de Participación Comunitaria y Fases del Proceso	18

Resumen de las Actividades de Participación Comunitaria . . .	18
Fases del Proceso	19
Primera Fase - Identificación y promoción del programa. . .	19
Segunda Fase - Definición de los objetivos del programa . .	21
Tercera Fase - Construcción y supervisión de las obras. . .	23
Cuarta Fase - Administración, operación y mantenimiento. .	26
3. Criterios y Aspectos que es Preciso Considerar para Estimar los Costos de las Actividades de Participación Comunitaria. .	27
Primera Fase - Identificación y promoción del programa . .	27
Segunda Fase - Definición de los objetivos del programa . .	28
Tercera Fase - Construcción y supervisión de las obras. . .	29
Cuarta Fase - Administración, operación y mantenimiento. .	30
4. Costos y Método Financiero del Proyecto	31
Cobertura del Análisis.	31
Viabilidad, Costos y Financiamiento del Proyecto.	31
5. Forma para la Presentación de Costos y Método Financiero del Proyecto	33
6. Sistema de Seguimiento y Evaluación	36
PARTE III-MODELO PROPUESTO DE UN PROGRAMA DE PARTICIPACION COMUNITARIA	
A. Aspectos Institucionales.	38
B. Aspectos Financieros.	38
C. Recursos Humanos.	39
D. Políticas Nacionales de Participación Comunitaria	40
E. Coordinación Intersectorial e Internacional	40
F. Tecnología Apropriada.	41
G. Lista de Equipos Básicos.	41
ANEXO - Estudios de Caso	

PREFACIO

Para los países de la América Latina y el Caribe, la provisión de servicios de agua potable y de alcantarillado representan una de las contribuciones más importantes a la salud, el bienestar y el desarrollo económico. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tienen un interés especial en promover y apoyar el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de dichos servicios. Durante el período 1961-1985, el BID contribuyó con cerca del 60% del financiamiento externo total a este sector; y la OPS ha proporcionado, en una forma continua, cooperación técnica a los Países Miembros para ayudarlos a lograr un nivel confiable y adecuado de servicio.

La OPS y el BID iniciaron un primer acuerdo de cooperación técnica no reembolsable en octubre de 1981, el cual fue renovado en junio de 1984, y está orientado hacia el mejoramiento en los Países Miembros, de los sectores saneamiento básico ambiental, salud y nutrición y apoyo en la preparación y ejecución de proyectos. Este acuerdo fue nuevamente renovado y actualizado en setiembre de 1985 e incluye además del apoyo en la preparación de proyectos en los sectores ya mencionados un componente de estudios y la preparación de manuales en cada una de las siguientes áreas prioritarias:

1. Revisión y formulación de criterios de diseño
2. Sistemas de información técnica
3. Calidad del agua potable
4. Tecnologías apropiadas
5. Participación comunitaria

Los términos de referencia para realizar los estudios fueron preparados en forma conjunta por el Programa de Salud Ambiental de la OPS y la Sección de Ingeniería Sanitaria del Departamento de Análisis de Proyectos, de la División de Infraestructura del BID. Un grupo de expertos y consultores están llevando a cabo los estudios y preparando los manuales bajo la supervisión de las unidades antes mencionadas. Una vez concluido el trabajo la OPS y el BID distribuirán las publicaciones que se hagan sobre las cinco áreas de estudio mencionadas.

En 1981, la Asamblea General de las Naciones Unidas lanzó "El Decenio Internacional del Abastecimiento de Agua Potable y del Saneamiento - 1981-1990" (DIAAPS), de esta manera se promovió la atención de los países del mundo entero hacia el suministro universal de servicios seguros de abastecimiento de agua y de saneamiento, en un esfuerzo por mejorar el nivel de vida y la salud de la población, tanto urbana como rural.

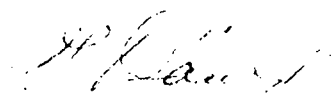
Como estrategia para lograr este objetivo, se motivó en los países la preparación de planes de abastecimiento de agua y se reiteró la importancia de la participación comunitaria no sólo como fuente de trabajo y de recursos financieros, sino como elemento importante en la planificación y formulación de los proyectos. El Banco Interamericano de Desarrollo desde el inicio de sus actividades en 1961, incorporó en sus proyectos dicha participación comunitaria orientada hacia la constitución de juntas administradoras para la operación y mantenimiento descentralizado de los sistemas de agua potable rural.

Las presentes guías están destinadas al personal dedicado a la formulación de proyectos de saneamiento básico ambiental y su objetivo es contribuir al desarrollo del proceso de participación comunitaria en los países de América Latina y el Caribe en la provisión de los servicios ya mencionados. Estas guías constituyen un primer esfuerzo OPS/BID en la preparación de material técnico sobre participación comunitaria y han sido derivadas de varios estudios de caso llevados a cabo por especialistas en Argentina, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú, y República Dominicana. En la preparación de las mismas se tomó en cuenta las recomendaciones de un Grupo de Trabajo que se reunió en la sede de la OPS en Washington, D.C., en agosto de 1986.

El documento ha sido dividido en tres partes. En la primera parte se presenta un marco de referencia sobre los aspectos relacionados con la participación comunitaria. En la segunda parte se sugiere una metodología a ser aplicada a cualquier proyecto urbano y rural con detalle de los criterios, actividades y costo de las cuatro fases del proceso: identificación y promoción del programa, planificación y diseño del proyecto, construcción y supervisión de obras, y administración, operación y mantenimiento. En la tercera parte se propone un modelo de un programa de participación comunitaria. Como anexo, se presentan tres estudios de caso.

Participaron en la preparación de estas guías las siguientes personas: Lic. Julio Alvarez Vigil, Consultor principal en este proyecto, quien preparó el informe consolidado; Dr. Antonio D. Kraly (Argentina), Lic. Vita Blanco Centurión (Paraguay), Lic. Oscar R. Armagos (República Dominicana), Lic. Oscar Bonilla Masis (Costa Rica), Lic. Carmen Thays (Perú) y el Lic. Manuel Angel Barros (Guatemala), que prepararon los informes nacionales; Lic. Marilyn Rice e Ing. Raymond Reid, Asesores Regionales de la OPS en Educación en Salud y Abastecimiento de Agua y Saneamiento, respectivamente.

Confiamos en que esta información sea útil para planificadores y consultores y facilite la comprensión del proceso de participación comunitaria en América Latina.



Guillermo H. Dávila
Coordinador
Programa de Salud Ambiental
Organización Panamericana de la Salud
Organización Mundial de la Salud



Juan Alfaro
Jefe
Sección de Ingeniería Sanitaria
Banco Interamericano de Desarrollo

INTRODUCCION

La extensión de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento, mediante la estrategia de la atención primaria en salud, ha sido programada teniendo en cuenta la perspectiva de su relación dinámica. Es decir, la interrelación entre las necesidades y aspiraciones de la población, expresada por la demanda de servicios, y los recursos disponibles, sus combinaciones tecnológicas y organizativas, que configuran la oferta para satisfacer la demanda.

Los nuevos elementos, que es preciso considerar a fin de poder aplicar de manera efectiva el programa de ampliación de cobertura son: participación organizada, estimulada, sostenida y deliberada de la comunidad y la implantación de un método de capacitación, de modo que los individuos, los grupos y las instituciones puedan impulsar su propio desarrollo.

El sistema de participación comunitaria varía de un país a otro e incluso, dentro de un mismo país o de una comunidad a otra, dependiendo de las necesidades y las características de su desarrollo socioeconómico. Por eso, es necesario conocer el escenario social, dentro del cual se desarrolla la participación comunitaria de los programas nacionales de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS) de América Latina y el Caribe.

Las presentes guías resumen este escenario social, analizan otras variables que condicionan la participación comunitaria e identifican cómo la comunidad puede ir participando en las fases del desarrollo de un Programa Nacional de Abastecimiento de Agua y Saneamiento.

PARTE I

MARCO DE REFERENCIA

1. ANTECEDENTES SOCIALES DE AMERICA LATINA

Económico

-
- . CRECIMIENTO LENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
 - . DISTRIBUCION DESIGUAL DEL INGRESO

<u>Población</u>	<u>Ingreso</u>
50%	16%
45%	51%
5%	33%

Cuando se observa la lentitud del crecimiento del producto por habitante y la distribución desigual del ingreso en casi todos los países de América Latina, se llega a la conclusión que el problema del subdesarrollo en la región permanece en todas sus dimensiones.

Estudios de la CEPAL, muestran que el 50% de la población percibe apenas el 16% de los ingresos, el 45% recibe el 51% y el 55% de la población capta el 33%.

La polarización de los ingresos en un reducido estrato de la población es indudable.

Estos antecedentes permiten detectar que el ingreso personal promedio de la mitad de la población asciende a EUA\$120 en la región, lo que contrasta con el ingreso de los grupos superiores.

El promedio de ingreso de EUA\$120 señala el grado de miseria de la mitad de la población latinoamericana, el nivel de vida que pueden llevar y el por qué de las actuales tensiones sociales.

Esta distribución desproporcionada ha limitado la ampliación de los mercados internos de los países y no permiten la formación de los ahorros necesarios.

Alimentación, Vivienda y Salud

-
- . ALIMENTACION - 60% DE LA POBLACION CON DEFICIT ENERGETICO-PROTEICO
 - . VIVIENDA - DEFICIT 25 MILLONES
 - . SALUD - MEDICOS Y CAMAS DEFICIENTES
-

Todo esto se refleja en las condiciones de salud, crecimiento y energía de la población; afecta desfavorablemente la productividad humana y acentúa las tensiones sociales debido a la incapacidad de satisfacer sus necesidades básicas en que se encuentran la mayoría de los sectores de la población.

La situación habitacional es otro indicador que ayuda a juzgar el nivel de vida de la región. Al no tener antecedentes estadísticos solo puede señalarse que la deficiencia en materia de viviendas en América Latina podría estimarse en 25 millones de habitaciones.

La situación de la salud, aunque ha mejorado respecto a la expectativa de vida, no ha sido así en relación a la cobertura de los servicios.

El número de médicos y camas de hospital, son comparativamente deficientes.

Demográficos

-
- . CONCENTRACION DEMOGRAFICA
 - . EXPLOSION DEMOGRAFICA - 1825 - 23 millones
 1900 - 63 millones
 2000 - 600 millones
 - . DESPLAZAMIENTO RURAL
 POBLACION MARGINAL
-

Los factores demográficos que condicionan la evolución del desarrollo económico y que en América Latina presentan características muy peculiares, que deben tenerse en consideración cuando se examine el abastecimiento de agua.

Entre estos aspectos pueden mencionarse:

Concentración de la población

La urbanización acelerada de las últimas décadas no ha modificado la distribución irregular inicial de la población, sino que, por el contrario, ha aumentado la concentración en las áreas metropolitanas, a expensas de las provincias, lo que contribuye a agravar la marginación de muchas áreas rurales.

Un informe de la Comisión Económica para América Latina señala que: "En igualdad de condiciones, cuando la densidad de la población es baja, los gastos generales necesarios para ampliar los medios de transporte y comunicaciones y saneamiento son tan altos que desalientan el desarrollo económico".

Explosión demográfica

América Latina contaba con una población de menos de 23 millones de habitantes, en 1825.

En 1900 llegó a los 63 millones. Desde entonces el aumento ha sido acelerado: 99 millones en 1925; 156 millones en 1950, y unos 215 millones en la actualidad; lo que significa un crecimiento de casi 2,2 veces en el lapso de dos generaciones. Este continente sobrepasará los 600 millones de habitantes al terminar el siglo.

Desplazamiento rural-urbano

Otro aspecto importante que es preciso examinar en relación con el crecimiento demográfico, es el referente al desplazamiento rural-urbano de la población. Como se sabe, la industrialización va acompañada de este fenómeno, y por ello, a medida que se intensifica el proceso de crecimiento se producen cambios en la estructura de la población ubicada en zonas urbanas y rurales, en favor de las primeras. En la década de los sesenta, no menos de 14 millones de personas migraron del campo a la ciudad en los diferentes países de América Latina.

Poblaciones marginales

El desplazamiento de la población de las zonas rurales a las urbanas, sin un mejoramiento sustancial del nivel de ingresos que permita financiar el costo de la vivienda en la urbe, trae como consecuencia la proliferación de tugurios y habitaciones de pésima calidad. Este aspecto es característico de casi todas las zonas industriales de América Latina.

Los servicios urbanos, es decir, agua potable, saneamiento, transporte público, comercio, policía, etc., han sido desbordados. Las mismas estructuras administrativas, demasiado rígidas o conservadoras, no han podido adaptarse a las nuevas necesidades y son inapropiadas e ineficientes.

La gran mayoría de los migrantes neourbanizados no están calificados para el trabajo; a menudo no encuentran trabajo de ninguna clase; no cuentan con recursos propios, y todavía se hallan mal adaptados a la vida urbana. Por consiguiente, no generan recursos para mantenerse a sí mismos.

Económica y culturalmente la población marginal se halla en un nivel muy bajo. Una gran proporción es analfabeta (a veces no habla el castellano) y en todo caso, su principal medio de información es la radio. A menudo huyendo de la miseria campesina, con frecuencia se encuentra en la ciudad en condiciones en cierto modo peores: solitario en un medio extraño, desarraigado del mundo en que nació y sin tener raíces de ninguna clase en el nuevo.

Comunidad Indígena y Nivel Educativo

-
- . COMUNIDADES TÍPICAMENTE INDÍGENAS
 - . BAJO NIVEL EDUCACIONAL
 - . ALFABETISMO FLUCTUA DEL 14 AL 89% (EDAD: 15)
-

Todavía hoy puede observarse la existencia de comunidades típicamente indígenas, remuentes a toda absorción, aunque rodeadas por el medio blanco o mestizo. Estas comunidades mantienen muchas de sus antiguas tradiciones, viven a la usanza de sus antepasados, tienen escasa conciencia nacional y se relacionan con sus respectivas comunidades nacionales nada más que cuando las necesitan para sus objetivos económicos inmediatos.

A pesar de algunas apariencias de asimilación de alguna cultura, lo definitivo es que no se produjo una fusión espiritual completa ni menos cultural entre el blanco recién llegado y el aborígen.

Nivel educativo

En relación al nivel educativo, considerado como otro indicador de la situación socioeconómica de la región, debe señalarse que en América Latina existe un alto porcentaje de analfabetos: alrededor de 1950, fluctuaba entre 14 y 89% de la población de 15 años y más. Los casos extremos eran Argentina y Haití, respectivamente. Otra información que permite apreciar la situación educativa en América Latina, se refiere a los "coeficientes de matrícula".

Pese a que la situación tiende a mejorar, los coeficientes de matrícula al nivel medio y universitario son muy bajos. Este hecho reviste especial importancia, ya que uno de los factores que ayuda a la movilidad social dentro de una comunidad es la educación.

Es natural que la educación media y universitaria provean los elementos necesarios para poder asumir el liderazgo en el grupo social; no obstante, si los coeficientes de matrícula están determinados por razones más bien económicas, se produce la rigidez social y la dirección tiende a perpetuarse en determinados estratos. En otras palabras, cuando las oportunidades de educación son muy escasas para una alta proporción de la comunidad, no se consigue la movilidad social adecuada y las posibilidades de la participación de la comunidad.

2. POLITICAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA

- . PARTICIPACION IMPLICITA NO EXPLICITA
 - . NO EXISTE UN CONCEPTO CLARO
 - . NO EXISTEN NORMAS DEFINIDAS
 - . VARIEDAD DE INSTITUCIONES
-

La política y participación comunitaria está implícita en la Constitución de los países y en forma explícita en las leyes constitutivas de los ministerios de salud, las instituciones nacionales de agua potable y las oficinas de organización y desarrollo de la comunidad que dependen generalmente de la Presidencia de la República, que por razones obvias contiene un fuerte interés político y, en algunas ocasiones, dificultan el desarrollo de sus programas a nivel de la comunidad.

En la mayoría de los programas de agua potable y saneamiento no existe un concepto claramente definido de participación comunitaria, la interpretan como un "aporte" que puede manifestarse de variadas formas: mano de obra barata no especializada, remunerada, o no; con alimentos provenientes del Programa Mundial de Alimentos o instituciones privadas, contribución en materiales de construcción (ripió, arena, cemento), en dinero efectivo, para financiar parte de los proyectos, que va desde un 10% a un 80%, especialmente las obras de pequeña envergadura o cuando se construye por el sistema de administración o contratos.

En la mayoría de los casos estudiados la participación comunitaria así entendida, comprende las fases de promoción y construcción de los sistemas y, en contados casos, en la fase de operación y mantenimiento e, incluso así, la participación se centra en la recuperación de tarifas.

Existen normas en todas las Instituciones Nacionales de Agua Potable; sin embargo, la mayoría regula las actividades de los promotores de la institución, la organización de los comités comunales de agua, pero no la fase de operación y mantenimiento.

Participación Comunitaria de los Sectores

GENERAL:	SALUD AGRICULTURA EDUCACION ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES (ONG)
ESPECIFICAS:	MSPAS/SANEAMIENTO AMBIENTAL DEPARTAMENTOS DE PROMOCION COMUNITARIA MUNICIPALIDADES

Las actividades comunitarias las llevan a cabo diversos sectores: salud, agricultura, educación, y otros; ahora bien, en forma general no presentan un enfoque multisectorial, con la coordinación necesaria de las actividades de desarrollo comunitario o sea: regional, nacional o local. Esta coordinación existe en muchos casos informalmente dentro de programas y áreas específicas, pero no con un enfoque nacional.

3. METODOS Y MATERIALES EDUCATIVOS

. DIFUSION DE INFORMACION

CHARLAS
IMPRESOS
RADIO

. ORGANIZACION

CONSTITUCION DE COMITES ESPECIFICOS

Los métodos de participación comunitaria más conocidos son la difusión educativa y la organización comunitaria. En la difusión educativa, se utilizan materiales de difusión impresos y entre ellos, el afiche y la cartilla.

Por lo común los temas tratados comprenden: el ciclo del agua; el agua como vehículo de enfermedades; la importancia del pago de la tarifa, y la conservación y uso adecuado del agua. No siempre se incluye el tratamiento domiciliario basado en la cloración. También hay manuales para el mantenimiento y reparaciones menores de los sistemas.

Está generalizada la difusión a través de los grupos organizados existentes en la comunidad, para ello se utiliza la escuela y en menor grado los grupos religiosos. La divulgación individual la realizan los líderes oficiales, es decir, los alcaldes municipales, representantes de la policía, etc., y se ha generalizado rápidamente el uso de los voluntarios de salud.

En cuanto al método de organización comunitaria, el más frecuente es la "constitución de comités específicos", para el fomento y construcción de los sistemas de abastecimiento de agua.

4. COORDINACION

FALTA DE MECANISMOS DE COORDINACION

CAUSAS: VERTICALIZACION
MULTIPLICIDAD DE ORGANISMOS
POLITICAS
NORMAS

La colaboración intersectorial está expresada en muchos estudios, lo que no existe son los mecanismos adecuados para que se traduzcan en una colaboración coordinada.

- Esta falta de coordinación se explica, en parte, por la VERTICALIZACION de los planes y programas de las instituciones de los diversos sectores que participan de algún modo en el desarrollo de los programas de abastecimiento de agua.
- Carencia de normas, que oriente la acción de coordinación de los funcionarios a nivel intermedio y operativo.
- Esta falta de coordinación determina una: actitud competitiva de las instituciones; utilización inadecuada de los recursos, y duplicidad de esfuerzos. Lo que genera en la comunidad desorientación, atomización de su estructura, apatía y desconfianza.
- La actitud competitiva también se manifiesta en los organismos de asistencia internacional, técnicos y financieros. El sinnúmero de ellos que actúa sin ninguna coordinación en un país, terminan por agobiarlo y no es excepcional la paradoja de que países pobres y endeudados, tengan que pagar intereses de créditos que no utilizan por no tener capacidad operativa suficiente.

5. ANALISIS DE COSTO

- . NO SE HAN DEFINIDO METODOLOGIAS
 - . AISLADAMENTE: COSTO DE LAS ACCIONES DEL PROMOTOR
 - . PORCENTAJE DE APORTE EN DINERO (ENCUESTA SOCIOECONOMICA)
 - . APORTE DE LA MANO DE OBRA
 - . APORTE DE MATERIALES (10-15%)
-

No se han identificado métodos para el análisis del costo de la participación comunitaria.

En algunos proyectos se aplica una fórmula comercial para el cálculo de este costo, que se refiere al proyecto en su totalidad pero no considera el costo de las actividades del promotor, ni los aportes de la comunidad, sean estos directos o indirectos.

Aisladamente se ha intentado valorizar el costo de la acción del promotor, en las fases de promoción y construcción en los sistemas teniendo en cuenta los siguientes rubros: sueldo mensual del promotor, multiplicado por el tiempo de su trabajo; monto diario del viático; gastos de combustible; aplicación de la encuesta socioeconómica; mecanografía. Con estos costos totales, divididos por el número de beneficiarios del proyecto, se obtiene el costo de promoción por habitante y por conexión.

En otros casos se ha pretendido determinar el porcentaje de aporte en dinero de la comunidad para la construcción del proyecto, basándose en la encuesta socioeconómica, determinando un índice de 11% del costo total del proyecto. En estos casos no se tiene en cuenta el costo de mano de obra no especializada; aporte de materiales que según la opinión de los técnicos, esta incluida, y que puede llegar a representar de un 20% a un 25% del costo de la obra. El costo de la mano de obra aportada por la población se estima de acuerdo al jornal por día que gana normalmente de acuerdo con el tipo de trabajo que realiza.

El costo de la mano de obra no especializada, que es el que aporta la comunidad, está incluido en los presupuestos que se hacen para cada proyecto y son las compañías o empresas constructoras o contratistas los que hacen todas estas valorizaciones.

6. FORMA DE FINANCIAR LA PARTICIPACION COMUNITARIA

- . OPCIONES: ORGANISMOS INTERNACIONALES
 - PROYECTOS NACIONALES
 - ORGANIZACIONES COMUNITARIAS
 - PRESTAMOS BANCARIOS
-

Las opciones de financiamiento de las actividades de participación comunitaria son las mismas que existen para el financiamiento de construcción de los sistemas.

Dichas opciones pueden agruparse en organismos internacionales, organismos nacionales, organizaciones comunitarias:

Organismos internacionales

Los proyectos de financiamiento internacional para las obras de construcción de los sistemas, podrían incluir una partida presupuestaria específica para las actividades de participación comunitaria, dependiendo del tipo y magnitud de la obra.

Organismos nacionales

Multiplicidad de instituciones que participan en la comunidad, unas de carácter general, otras específicas.

General:

- Organización y desarrollo de las comunidades, dependiente de la Presidencia de la República.
- Ministerio de Salud: a través de sus programas de salud comunitaria, y atención primaria de salud.
- Ministerio de Agricultura: a través de sus departamentos de extensión agrícola.
- Ministerio de Educación: a través de sus programas de educación de adultos y enseñanza extraescolar.
- Organismos no gubernamentales o (ONG): que tienen actividades de participación comunitaria en todos sus programas.

Específicas:

- Los departamentos de saneamiento ambiental de los ministerios de salud pública.

- Los departamentos de promoción comunitaria; que tienen todas las instituciones o servicios nacionales de agua potable.
- Las municipalidades o corporación de municipalidades.
- Los comités de agua potable constituidos por los propios programas de abastecimiento de agua y con personalidad jurídica, tanto en el área urbana como rural.
- proyectos nacionales

En el diseño de los planes y programas de construcción, ampliación y mantenimiento de los sistemas siempre debería contemplarse una partida para las acciones en la comunidad.

Organizaciones comunitarias

En este caso se considera la organización política administrativa del país y aquellas que son propias de la comunidad.

En el primer caso la municipalidad es un organismo que debiera participar permanentemente en una acción continua, mediante el presupuesto de su departamento de relaciones públicas, asistencia social, o un departamento específico para esta acción; dependiendo de su grado de organización.

En el segundo caso se pueden identificar los comités de agua potable, que deberían destinar una parte del dinero recaudado por la recuperación de TARIFAS, para actividades de participación comunitaria.

Las juntas de desarrollo vecinal o cooperativas, que están constituidas para la administración del sistema, debieran destinar parte de los fondos recaudados por su mecanismo financiero para las actividades de participación comunitaria.

7. PARTICIPACION DE LA MUJER

Area Rural

-
- . ALTO GRADO DE INTERES
 - CASADA
 - EDAD: 30-40
 - ACTIVIDAD REAL
 - ASUME CARGOS DIRECTIVOS
-

La función de la mujer está vinculada a diversos factores y variables que influyen en ella de un modo u otro; algunos macrosociales y otros individuales.

El empleo y la situación de trabajo de la mujer está en estrecho contacto con la estructura social, y en especial con las de la familia, el sistema de estratificación social y el desarrollo de las fuerzas públicas.

Las normas y los valores culturales atribuyen a la mujer funciones socializadoras afectivas y protectoras. De esta distribución se derivan posibilidades y orientaciones en cuanto a su función en la participación comunitaria.

Entre las variables que condicionan esta participación pueden destacarse:

- Grupo de edad: la tasa de participación más alta está entre los 20 y 30 años de edad.
- Estado civil: la participación de las solteras es casi un tercio de la de las casadas.
- Nivel cultural: este factor muestra un cierto grado de proporcionalidad entre el nivel de escolaridad y la frecuencia de su participación comunitaria pero sin que llegue a ser determinante.
- Sector rural: aquí los mercados de trabajo difieren fundamentalmente debido al tamaño de las fincas, ya que existe en cada una de ellas una problemática distinta. Cuando el hogar campesino es una organización social que funciona económicamente (consumo y producción) la forma de participación de la mujer es diferente si se compara con los sectores urbanos donde las entidades familiares son diferentes.

Area Urbana

- . ALTO GRADO DE INTERES
 - SOLTERA
 - EDAD: 18-50
 - ESCOLARIDAD
 - ACTIVIDAD REAL
 - AUSENCIA EN CARGOS DIRECTIVOS
-

El sector urbano se caracteriza por una variedad de situaciones que se entrecruzan entre los estratos sociales y, por eso, la forma de participación femenina se hace más compleja lo mismo que las oportunidades y forma de su participación:

- Se considera a la mujer como la promotora de salud del hogar.
- Se le encomienda la responsabilidad de mejorar los hábitos de higiene de los integrantes de la familia; el uso adecuado del agua y la letrina incluyendo la construcción de nuevos servicios en el hogar.
- Aunque no exclusivamente, la mujer se ocupa, en especial, del acarreo del agua de consumo familiar en los lugares donde no hay conexión domiciliaria; sin embargo, esta labor la comparten generalmente sus hijos menores.

En los pueblos marginales y ciudades, las mujeres participan en las obras comunales, de preferencia en aquellas vinculadas a educación y salud, incluso recaudan fondos mediante la organización de actividades festivas en la comunidad. Con frecuencia, los comités de salud están integrados solo por mujeres, por decisión de las asambleas generales de la organización vecinal.

8. SITUACION DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA EN LA REGION

El análisis de la situación de la participación comunitaria permite puntualizar los siguientes aspectos:

No existe un concepto ni generalizado ni definido de lo que se ha de entender por participación comunitaria.

Para unos es un método, una forma o una vía de trabajo a disposición del desarrollo económico y social y un instrumento para los servicios e instituciones gubernamentales, a fin de aumentar rendimientos y recursos. Para otros, constituye programas de trabajo social que pueden ser independientes sectorialmente dentro del marco de desarrollo nacional o bien, siempre como programas, vinculados a cada sector, sea educación, salud, agricultura, vivienda, etc. También se considera como un movimiento ideológico que representa una filosofía del desarrollo y que involucra fines elevados, como "capacitar al individuo y la comunidad para el desarrollo y hacer del individuo un sujeto de dicho desarrollo". En unos casos se destaca como fin, en otros como "sistema de cambio", "método educativo", "sistema de desarrollo", etc. La mayoría de las veces se inclina hacia los sectores más modestos y marginados, en especial los rurales. Con menos frecuencia se dirige hacia la juventud, los profesionales, estudiantes universitarios, pequeños industriales u otros grupos.

También son discutibles los propósitos que se han tenido para ponerla en práctica, apenas si se le ha concedido un valor esencial para establecer las condiciones básicas de los cambios estructurales profundos socioeconómicos o si se aprecia como un vehículo efectivo para la concientización de los pueblos. Sin embargo, este planteamiento nunca ha estado claro. Pareciera que más bien se ha tomado como un paliativo o sustituto para mantener ligeramente contentos a los pobladores y asegurar así la persistencia de estructuras socioeconómicas injustas, donde las grandes mayorías no tienen acceso a las decisiones y son objeto de manipulaciones por parte de pequeños grupos u oligarquías.

9. ACUERDOS INTERNACIONALES

Los gobiernos y los organismos internacionales de ayuda financiera o técnica, han decidido hacer frente al problema de la participación comunitaria, facilitando mayores recursos a las instituciones y buscando que los beneficios sumen sus esfuerzos a los del gobierno.

Esta posición se ha expuesto en diversos estudios entre los que se pueden mencionar:

- plan Decenal de Salud para la Américas, Santiago, Chile, 2-9 octubre de 1972;

"La organización de la comunidad será el elemento decisivo para aprovechar el inagotable potencial de la población, canalizando sus inquietudes hacia actividades de verdadero servicio social, para el mejoramiento del ambiente".

En Resolución adoptada por la XXII Reunión del Consejo Directivo de la OPS en octubre de 1973, después de las Discusiones Técnicas sobre "Servicios de salud comunitarios y participación de la población", se recomendó a los Gobiernos Miembros "que concedan una alta prioridad a la formulación y ejecución de los programas tendientes a crear en los individuos un sentido de responsabilidad en cuanto a su salud y la de la comunidad, y la capacidad de participar consciente y constructivamente en los programas cuyo objeto sea el bienestar de la población".

Como recomendación de la IV Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas en septiembre de 1977, el XXV Consejo Directivo de la OPS decidió "incorporar a la política de la OPS el desarrollo de la participación de la comunidad y la atención primaria de salud, como estrategias fundamentales, y el desarrollo administrativo y de tecnologías apropiadas, como instrumentos para garantizar la cobertura de servicios de salud".

En la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria en Salud llevada a cabo en Alma-Ata (URSS, 6-12 de septiembre de 1978) se reconoció que "para que la atención primaria en salud sea, lo más rápidamente posible accesible a todos los miembros de la comunidad, es indispensable que la comunidad y los individuos contribuyan con su máximo esfuerzo a su propio desarrollo sanitario. Para que esto sea así, la comunidad ha de participar plenamente en la planificación, la organización y la administración de la atención primaria de salud. Esa participación se consigue principalmente mediante una adecuada labor de educación".

Durante la XX Conferencia Sanitaria Panamericana (Grenada, 4 de octubre de 1978), los Ministros de Salud de las Américas aprobaron una Resolución que reconoce que existen obstáculos socioculturales en la prestación de servicios de salud y que los mecanismos de educación e información de la salud son considerados como intromisiones culturales en la comunidad, y como

consecuencia recomendaron al Director que "preste decidido apoyo a las investigaciones destinadas a descubrir y desarrollar procedimientos e instrumentos de comunicación como medio para mejorar los sistemas de servicios de salud".

La 32a Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 1979, al considerar las estrategias para lograr la meta de "Salud para Todos en el Año 2000", reconoce que esta es una responsabilidad de los gobiernos hacia la población, pero además constituye una necesidad social, económica y técnica para cuya satisfacción los individuos, las familias y la comunidad deben asumir mayores responsabilidades por su propia salud y bienestar. Obviamente, la educación comunitaria de la salud será esencial para que la comunidad consiga ampliar su autocuidado.

Finalmente, en ocasión de la apertura de la 33a. Asamblea Mundial de la Salud el 5 de mayo de 1980, el Presidente expresó entre otros los siguientes conceptos:

"Hemos discutido las flagrantes discrepancias de las condiciones de salud entre los países desarrollados y los que se encuentran en desarrollo, y hemos resuelto que la cooperación técnica entre los países en desarrollo es esencial para lograr que tales países, por sí mismos, al aprender haciendo, promuevan la auto-confianza individual y colectiva. Se requiere un esfuerzo coordinador de la educación para la salud para estimular el interés en la participación de la comunidad y promover el espíritu de confianza".^{a/}

^{a/} OPS/OMS, septiembre 1980, Washington, D.C., Discusiones Técnicas Tema 20 del programa provisional, "Educación Comunitaria en Salud", Evaluación de los programas actuales, nuevas orientaciones y estrategias.

PARTE II
METODOLOGIA

I. ACTIVIDADES DE PARTICIPACION COMUNITARIA EN LOS SISTEMAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA

Concepto

Para los fines de este estudio, se considera como comunidad a un grupo concentrado o disperso, con asentamiento fijo o migratorio y con diversas formas de organización social. Sus integrantes comparten, con distinta intensidad, características socioculturales, socioeconómicas y sociopolíticas e intereses, aspiraciones y problemas comunes, entre los cuales se incluyen los referentes a la salud.

Participación como sistema

En la prestación de los servicios, se reconoce como fundamental la participación de la comunidad. Esta se entiende como una evolución de autotransformación de los individuos, en función de sus propias necesidades y las de su comunidad, que crea en ellos un sentido de responsabilidad en cuanto a su bienestar y al de su comunidad, así como la capacidad de actuar consciente y constructivamente en el desarrollo de los mismos.

La acción educativa, implícita en toda actividad de participación comunitaria, tiene como finalidad crear las condiciones de aprendizaje mediante las cuales los individuos puedan conocer mejor su realidad, relacionar el mejoramiento de su medio con el progreso social y económico de otras agrupaciones humanas dentro del contexto de su nación, asumir responsabilidades como elementos impulsores del desarrollo y adquirir la motivación que les sirva para resolver sus problemas comunes.

Características de la participación de la comunidad

El significado, el contenido y los alcances de la participación de la comunidad dependen del contexto sociopolítico de cada país. El dominio profesional, a veces deformado, se reduce a medida que los individuos y la sociedad en su conjunto reconocen la solución de los problemas como algo propio.

Como sistema, la participación se desarrolla y perfecciona con la práctica. En la evolución de esta, la participación adquiere las siguientes características: activa, cuando la población interviene en sus diferentes etapas; consciente, cuando se ha enterado a fondo de los problemas, los traduce en necesidades sentidas y trabaja para solucionarlos; responsable, cuando se compromete y decide proceder con pleno conocimiento de sus efectos y obligaciones; deliberada, cuando expresa su libre voluntad; organizada, cuando percibe la necesidad de aunar esfuerzos para lograr el objetivo común; sostenida, cuando actúa en forma conjunta y permanente para resolver los diferentes problemas de su comunidad.

La comunidad puede participar de muchas maneras en todas las etapas del sistema de extensión de los servicios. El aporte de mano de obra y recursos materiales, cuando es lo único que se espera y se exige de la comunidad, no es testimonio de participación en el sentido que se le da a este término.

2. RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACION
COMUNITARIA Y FASES DEL PROCESO

Resumen de las Actividades de Participación Comunitaria

<u>M. - Método</u>	<u>A. - Acción principal</u>	<u>AD. - Acciones dependientes</u>
1. Estudio de informaciones existentes de la comunidad o barrio	1. Acopio de las informaciones existentes	1.1 Inicio del método de identificación del barrio o comunidad
2. Identificación y autodiagnóstico comunitario	2. Realización del diagnóstico participativo	1.2 Identificación de grupos existentes
3. Definición de la acción	3. Discusión de opciones, planificación y organización comunitaria	2.1 Formación del grupo contacto
4. Construcción de obras	4. Asignación y ejecución de tareas	2.2 Primera reunión taller
5. Inauguración de obras	5. Ceremonia de inauguración de obras	2.3 Aplicación encuesta censo
6. Administración, operación y mantenimiento	6. Capacitación para el método No. 6	3.1 Primera asamblea de la comunidad
		3.2 Discusión de opciones
		4.1 Definición de mecanismos de organización
		4.2 Definición de las actividades
		4.3 Reunión con cada equipo de trabajo
		4.4 Promoción de ventas de acometidas
		5. Inauguración de la obra
		6. Administración, operación, mantenimiento y desarrollo continuo del sistema.

Fases del Proceso

Primera Fase - Identificación y promoción del programa

Esta fase comprende:

- a) Identificación de las necesidades;
- b) definición de los objetivos del programa, y
- c) desarrollo de subproyectos (diseño).

Actividades donde la comunidad participa:

En la autoidentificación y autodiagnóstico socioeconómico y de situación sanitaria.

La autoidentificación y el diagnóstico participativo alude a un intento de análisis de la realidad social de la comunidad o barrio por los propios pobladores. Se persigue con esta actividad que ellos identifiquen, conjuntamente con el equipo externo, la problemática que enfrentan; destaquen y den prioridad a sus necesidades y busquen, en forma colectiva, las opciones para solucionarlas.

Con esta fase se pretende:

Tipo de problema a solucionar	Tipo de actitud que se espera	Estrategia didáctica sugerida
No participación en el análisis de su realidad	Comprensión de su realidad inmediata Relación causa problema/ solución búsqueda de soluciones prácticas Apertura a los mecanismos de discusión y decisión	Reuniones con directivos y el grupo contacto

El método a seguir es el siguiente:

Identificación de los grupos oficiales y no oficiales que se encuentran en la comunidad o barrio y organización del "grupo contacto".a/

a/ El grupo contacto estará compuesto por representantes de las organizaciones existentes en la comunidad y será el punto de apoyo del equipo externo para realizar todas las actividades hasta que se formalice el mecanismo o la estructura organizativa dentro del barrio o comunidad para llevar a cabo el programa.

El "equipo"^{a/} externo identificará las organizaciones o grupos oficiales existentes (juntas de vecinos, clubes, etc.), se reunirá por separado con directivos de los grupos contactados; si la comunidad así lo decide, les explicará la posibilidad de construir un acueducto o las redes de abastecimiento de agua. Informará que para alcanzar ese objetivo deberán desarrollar una serie de actividades que incluyen conocer los problemas principales del barrio, formular los proyectos para resolverlos y organizarse para ejecutarlos.

De cada uno de los grupos con los que se logre poner en contacto, se escogerán tres personas (pueden ser directivos o no) y una autoridad oficial y líderes de opinión. Estas formarán el grupo contacto.

Realización de la primera reunión-taller con el grupo contacto

Una vez integrado el grupo contacto, el equipo externo efectuará una reunión-taller donde se discutirán y analizarán todos los problemas que afectan al barrio o comunidad, es decir, no solo el problema de la falta de agua.

El equipo externo deberá recoger todos los detalles de la reunión-taller, listar los problemas que más importancia tienen para los miembros del grupo contacto y estudiar la percepción que tienen de esos problemas.

Aplicación de la encuesta censo

El equipo externo preparará un cuestionario que utilizará en toda la población de la comunidad o del barrio. Para su diseño se tendrá muy en cuenta los resultados de la actividad anterior y se introducirán los temas que se refieran a los problemas que fueron señalados por el grupo contacto a fin de obtener la opinión de toda la población.

Se analizará con el grupo contacto la importancia de la encuesta, los objetivos de la misma, cómo se realizará, la necesidad de que ellos participen en el método del acopio de información, etc.

Con estos pasos se pretende:

Tipo de problema a solucionar	Tipo de actitud que se espera	Estrategia didáctica sugerida
Resistencia a el estudio socioeconómico	Aceptación de la investigación participativa	Reuniones de grupo Demostración del uso de la información

^{a/} Equipo externo a la comunidad que promueve el desarrollo comunal en ésta. En el mismo están representadas las entidades oficiales que promueven el proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento.

Una vez recogida la información y preparado el informe, se realizará una reunión con el grupo contacto donde se expondrán los resultados de la encuesta. Se negociará con ellos y se estudiará, en profundidad, el problema de la falta de abastecimiento de agua y el saneamiento.

Realización de la Primera Asamblea Comunitaria

Se convocará a una asamblea de la comunidad o barrio para presentar los resultados del estudio y discutir el problema de la falta de abastecimiento de agua y saneamiento.

Deberá intentarse, siempre que sea posible, que los miembros del grupo contacto presenten el informe con la ayuda del equipo externo. Este colaborará haciendo dibujos, gráficos, etc., para facilitar la comprensión del mismo.

El grupo contacto y el equipo externo propondrán que de todos los problemas detectados, se discuta el problema de la falta de agua y el saneamiento del barrio o comunidad, sus causas, consecuencias, beneficios, etc.

Con esta acción se pretende:

Tipo de problema a solucionar	Tipo de actitud que se espera	Estrategia didáctica sugerida
Desconocimiento de los problemas de la comunidad, y en especial, de la falta de agua potable y las enfermedades causadas por el agua no tratada	Aumento de la integración del barrio	Cooperación en la preparación del informe.
	Conocimiento de la importancia del agua potable y el saneamiento	Discusión en grupos
	Ventajas de disponer de ella	Utilización de materiales y recursos didácticos

Segunda Fase - Definición de los objetivos del programa, diseño y planificación del proyecto

Esta parte tiene como propósito definir los objetivos operacionales de participación comunitaria; planificar con la comunidad la forma de resolver el problema de la falta del abastecimiento de agua y saneamiento e integrar la organización comunitaria. Concretamente con esta fase se pretende:

Tipo de problema a solucionar	Tipo de actitud que se espera	Estrategia didáctica sugerida
Impedimento para ayuda mutua	Reconocimiento de las propias limitaciones	Sociodramas
	Análisis de los recursos reales	Foros o asambleas
	Aumento del interés por el proyecto	Láminas: quiénes somos, qué tenemos, qué nos falta

Discusión de las opciones para resolver el problema de la falta de agua y de saneamiento de la comunidad o barrio

Se convocará a una reunión ampliada donde se analizarán y estudiarán las opciones para solucionar el problema. El equipo externo hará una exposición de lo que el organismo puede ofrecer para el tipo de solución que técnicamente se ha contemplado. Se analizarán las limitaciones, los recursos con que cuenta la comunidad y el organismo patrocinador del proyecto. Se discutirán los compromisos de las partes en relación con el proyecto. En definitiva, se analizará QUE ES NECESARIO PARA RESOLVER EL PROBLEMA Y COMO, AMBAS PARTES, TANTO EL ORGANISMO PATROCINADOR DEL PROYECTO COMO LA COMUNIDAD, LO PUEDEN SOLUCIONAR.

Toma de decisión del tipo de organización y/o coordinación necesaria a nivel de la comunidad para la ejecución del proyecto

Una vez que la comunidad esté decidida, dispuesta a resolver el problema y consciente del compromiso que va a asumir, se convocará una asamblea para escoger a la asociación, junta o comité (según los pobladores o la legislación lo establezcan) que será responsable, ante la comunidad y el organismo patrocinador, de ejecutar el proyecto. Se elegirá y se juramentará en la misma asamblea.

Planificación y ejecución de las actividades para el diseño del proyecto

El grupo de personas que fueron elegidas, tres representantes por calle o manzana y el equipo externo, planificarán todas las actividades que es preciso realizar. Formarán los equipos de trabajo y se les asignarán las tareas que le correspondan.

Específicamente, a este nivel, las tareas a realizar son las siguientes:

- 1) definir criterios para el diseño; 2) estudio de campo (levantamiento

topográfico); 3) identificación de fuentes de agua; 4) selección de tecnología; 5) forma de administración; 6) financiamiento.

Con objeto de llevar a cabo cada una de estas tareas se escogerán los integrantes de los equipos que habrán de realizarlas.

En esta etapa se realiza el diseño bajo supervisión competente. No se entra en más detalles por estar el diseño fuera de los objetivos de esta publicación.

Tercera Fase - Construcción y supervisión de las obras

Con esta fase se pretende:

Tipo de problema a solucionar	Tipo de actitud que se espera	Estrategia didáctica sugerida
Resistencia a los trabajos físicos	Aceptación de las tareas encomendadas	Reuniones por calle o manzana
	Realización de las tareas	Visitas a otros proyectos
	Aumento del interés por el agua potable	Proyección de películas, audiovisuales

Discusión de las Tareas por Equipos y Asignación de Responsabilidades

Una vez formados los equipos, ya sea por manzana o calle, se organizarán reuniones donde se discutirán todas las tareas y la forma como serán realizadas.

Al iniciarse la obra, la comunidad ya deberá tener organizadas las diferentes comisiones encargadas de las diversas actividades: guías, guardianes, cuadrillas para chapeo, cuadrilla para zanjeo, cuadrilla para la construcción de locales, para guardianía y almacén, cuadrilla para la construcción de los tanques, personal especializado para determinados trabajos (carpinteros, albañiles, fontaneros, etc.) designar a las personas encargadas de suministrar alimentación y hospedaje al personal técnico de la construcción.

El personal técnico de la obra, según sus funciones, orientará e instruirá a miembros de la comunidad previamente seleccionados, en los oficios de cada fase, así como en el manejo, administración, mantenimiento y reparación de las instalaciones.

Inauguración de los trabajos

Se fijará el día y la hora en que se iniciarán los trabajos. Se procurará que participen los hombres, mujeres y jóvenes. Se hará una ceremonia sencilla, revestida de un ambiente de entusiasmo y deseo de trabajar.

Se intensificará la campana de educación sanitaria y se desarrollarán actividades que contribuyan a mantener el interés de los pobladores en el proyecto.

Durante el período de construcción se presentarán "momentos críticos" que demandan una labor de motivación para que la comunidad mantenga su entusiasmo. Así pues, el equipo externo debe estar preparado para enfrentar las situaciones de conflicto que puedan surgir.

Vale la pena señalar cuál debería ser la actitud del equipo externo durante el período de ejecución de la obra; deberá entender que los pobladores no son personas irracionales, ni están para obedecer órdenes, sino para cooperar en la solución del problema. Es preciso que los miembros del equipo asuman una actitud de humildad, sin prepotencia, y si tienen que tomar, por ejemplo, un pico o una pala para realizar una tarea física de la obra, deben hacerlo con todo entusiasmo ya que esto sirve de motivación. No se trata de un devaneo de su ejercicio profesional, se trata de una acción que despierta el incentivo y que generalmente tiene excelentes resultados.

Además, no debe olvidarse involucrar a las mujeres en todo el proceso. Las mujeres son, en última instancia, las que más usarán el agua. La educación sanitaria debe dirigirse de manera especial a ellas. Ahora bien, es preciso también involucrar a los jóvenes, realizando con ellos actividades especiales relacionadas con el abastecimiento de agua y saneamiento. Por ejemplo, con los jóvenes y niños pueden montarse pequeños sociodramas donde el tema sea el agua potable y el saneamiento.

Promoción para la venta de acometidas

Antes de finalizar la construcción del acueducto o la ampliación de las redes, según sea el caso, es necesario fomentar la venta de las acometidas.

Primero se identificarán los factores negativos que pueden obstaculizar una comercialización adecuada del servicio. Entre esos factores se pueden señalar:

- Resistencia a las tarifas y a su pago.
- Los ingresos mensuales reducidos.
- Falta de hábitos sanitarios adecuados.

Investigación del mercado

La división de comercialización del organismo de AAS, desarrollará una investigación mediante una encuesta para saber el porcentaje de hogares que están dispuestos a firmar un contrato para obtener su acometida. Esta actividad se realizará antes de la inauguración de las obras.

En el mural donde se exponen las noticias relacionadas con la comunidad y con el proyecto, se irán publicando los nombres de las familias que están dispuestas a firmar su contrato, empezando por las personas de mayor liderazgo en el barrio o comunidad. El hecho de que se publique esta lista es un estímulo para que los demás firmen también sus contratos.

Asímismo la encuesta reflejará el número de familias indecisas y las que rechazan de plano pagar la conexión al servicio. Para lograr su integración, se harán visitas casa por casa y se conversará sobre las ventajas de usar el agua potable para evitar las enfermedades de su familia, u otros asuntos de interés. En estas entrevistas deberá participar siempre la mujer.

Inauguración del acueducto o ampliación de redes

El equipo externo y el grupo que representa a la comunidad organizarán un acto especial para la inauguración de las obras. El acto deberá estar revestido de alegría y servirá para reafirmar el compromiso de la comunidad para mantener el servicio y realizar acciones complementarias, tales como:

- Llevar las estadísticas de los usuarios (suspendidos, activos, atrasados, etc.).
- Participar en la firma del contrato de los usuarios.
- Pagar préstamos u otros gastos en que se incurra para la operación y mantenimiento del sistema.
- Escoger a las personas que supervisarán la operación y mantenimiento.
- Mantener sus propios archivos y libros relacionados con el proyecto y su funcionamiento.
- Organizar actividades de recaudación de fondos para pagar reparaciones, extensión, etc. del sistema.

El organismo patrocinador del proyecto debería establecer un mecanismo para el cobro de las facturas donde el grupo local sea el encargado directo de los cobros. Por ejemplo, el organismo de abastecimiento de agua y saneamiento y el grupo local firman un contrato en el cual este último se compromete a cobrar a los usuarios del barrio o comunidad. El grupo local paga al organismo por los usuarios. El grupo local retiene un porcentaje de los cobros para financiar sus actividades.

En lo que respecta a la operación y mantenimiento del sistema, la institución responsable de la obra, se comprometerá con la comunidad a ofrecer capacitación a cuadros calificados para las diferentes operaciones que requiera el buen funcionamiento de las instalaciones. Esta capacitación se hará mediante cursillos, según programas elaborados al efecto, para ser impartidos en tiempo y forma más apropiados para la comunidad. A su vez, la comunidad estará en la obligación de proporcionar el personal que será objeto de instrucción, de manera que siempre se pueda contar con personal calificado para hacerle frente a las eventualidades de un servicio semejante. Sería muy conveniente que los miembros de la comunidad, ya tecnificados, instruyeran a su vez a otros comuneros interesados. En igual forma, se requerirá la colaboración de otras instituciones estatales para la capacitación de personal comunitario en otras actividades muy importantes para la salud, como lo es el mantenimiento y control de la calidad del agua suministrada, pudiendo estar capacitados para la cloración del agua, para la toma y envío de muestras de agua, para su examen bacteriológico, etc. Capacitación de promotores de salud para la educación sanitaria, y en general, para estimular y concientizar a la comunidad en el conocimiento de sus problemas, sus posibilidades para resolverlos y en el significado de la lucha por alcanzar mejores condiciones de vida y en su derecho de obtenerlas, con dignidad, con justicia y en paz.

Además, es necesario:

- Vigilar que las labores de mantenimiento y operación se ejecuten ajustadas a las normas establecidas.
- Organizar los cursos de entrenamiento para la operación y mantenimiento del sistema.
- Desarrollar actividades educativas para incrementar la educación sanitaria, el uso racional del agua, el aseo, etc.

Esta fase implica desarrollar actividades de capacitación a fin de que el grupo local domine todo lo concerniente a los mecanismos de administración, operación y mantenimiento del sistema. El grupo externo organizará estas actividades en coordinación con el grupo local.

Cuarta Fase - Administración, operación y mantenimiento

Una vez inaugurada la obra, la comunidad seguirá participando de manera responsable en la administración, operación y mantenimiento del sistema.

En lo que respecta a la administración hay varias tareas que la comunidad deberá realizar tales como:

- Hacer informes periódicos de la situación del sistema al organismo oficial responsable.
- Informar los problemas urgentes que se presenten en el sistema.
- Participar en la recaudación tarifaria.

3. CRITERIOS Y ASPECTOS QUE ES PRECISO CONSIDERAR PARA ESTIMAR COSTOS DE LAS ACTIVIDADES DE PARTICIPACION COMUNITARIA

Primera Fase - Identificación y promoción del programa

Tiempo días	Número de personas	Actividades	Recursos	Costos
		Identificación de necesidades		
		1) Auto identificación y diagnóstico participativo		
		2) Componer el grupo contacto	Equipo técnico	
		3) Realización reunión/taller	Transporte y viáticos que ponen el equipo técnico y los participantes en el taller	
		Realización de la encuesta-censo:	Equipo técnico y ayudantes de la comunidad:	
		1) Diseño de la encuesta	transporte, viáticos para equipo técnico y los miembros de comunidad que participen,	
		2) Trabajo de campo	material fungible (papel, lápices, carpetas, etc.)	
		3) Tabulación, análisis y preparación de informes		
			Servicio sectorial	
		Presentación informe a la comunidad		
		1) Reunión con el equipo contacto	Transportes, viáticos, cartulinas	
		2) Primera asamblea comunitaria	Transporte y viáticos, materiales fungibles	

Segunda Fase - Definición de los objetivos del programa

Tiempo días	Número de personas	Actividades	Recursos	Costos
		Definición de los objetivos del programa, diseño y planificación		
		1) Reunión ampliada	Transporte y viáticos	
			Material gráfico	
			Proyector vistas fijas	
			Fotos	
		Planificación y ejecución de las actividades para el diseño del proyecto		
		1) Definir criterios para el diseño	Transportes y viáticos para: equipo externo,	
		2) Identificación de fuentes de agua	comisión recursos nacionales, comisión estudio topográfico y comisión de gestión	
		3) Estudio topográfico		
		4) Selección de tecnología		
		5) Forma de administración		

Tercera Fase - Construcción y supervisión de las obras

Tiempo días	Número de personas	Actividades	Recursos	Costos
		Discusión de temas por equipos y asignación de responsabilidades		
		1) Reuniones por comunidad (rural) calle manzana	Transporte y viáticos	
		2) Visitar otros proyectos	Promotores locales de salud y agua potable	
		3) Proyección de películas audiovisuales		
		4) Campaña educación sanitaria	Equipos audiovisuales y gráficos.	
		Investigaciones de mercado	Equipo externo y ayudantes locales	
			Papel reproducción, etc.	
			Viáticos y transportes	
		Inauguración del acueducto	Viáticos transporte, elementos para festejos, etc.	

Cuarta Fase - Administración, operación y mantenimiento

Tiempo días	Número de personas	Actividades	Recursos	Costos
		Actividades administración: 1) Entrenamientos 2) Realización de la función	Junta Administradora Registro de Usuarios Catastro Facturación Cobranza Contabilidad y Finanzas Compras Transporte	
		Actividades de operación y mantenimiento 1) Entrenamiento 2) Realización de la función	Producción Distribución Fontanería (Plomería)	

4. COSTOS Y METODO FINANCIERO DEL PROYECTO

Cobertura del Análisis

Los costos deben ser estimados diferenciando las tres etapas siguientes:

- a) Previo a la ejecución del proyecto. Esta estimación comprende especialmente los gastos efectuados por la comunidad, la institución responsable o el Gobierno. La importancia de este cálculo no es solo para tener una idea del costo global del proyecto, sino para los efectos del cálculo del aporte nacional cuando se tiene financiamiento externo.
- b) Durante la ejecución.
- c) Durante la operación y mantenimiento. Puede estimarse hasta 10 años a partir de la ejecución. Este cálculo es vital para la permanencia del servicio, por lo tanto deberá diferenciar los costos fijos y variables en la proyección que se haga.

Viabilidad, Costos y Financiamiento del Proyecto

1. Examinar las características de la política gubernamental existente en materia de financiamiento de programas de agua y saneamiento, o sea:
 - Deben identificarse las tendencias de las políticas gubernamentales para el financiamiento de programas de agua y saneamiento comunitario: a) si se ofrece financiamiento directo con fondos nacionales; b) si se fomentan fuentes de financiamiento externo, y c) si se espera que los recursos provengan espontáneamente de la comunidad.
2. Exposición sobre la viabilidad financiera del proyecto de acuerdo al compromiso nacional que se adquiere y al nivel de prioridad que tiene en el plan nacional de desarrollo, es decir:
 - Deben indicarse las posibilidades disponibles para hacer frente a los requisitos financieros. Cómo? Dónde?
 - Deben identificarse las prioridades en las metas y acciones del plan nacional de desarrollo.
3. Presentación del costo global del proyecto; desglosado en costo fijo y variable.
 - (Este aspecto requiere un dato de conjunto que visualice la magnitud y proporción del proyecto para el desarrollo comunitario.)

4. Determinación de las fuentes de financiamiento y su estructura.
 - Esta información debería permitir comprender el origen de los recursos financieros.
 - Los fondos externos que pueden ser: a) por préstamo, b) por donación.
 - Los fondos nacionales del gobierno por: a) contrapartida, b) fondos específicos.
 - Fondos provenientes de la comunidad: a) proporcionados por los vecinos, o b) por otro medio.
5. Plan de desembolsos. Comprende la forma en que se harán los desembolsos (tiempo y monto) tratando de diferenciar: a) desembolsos efectuados previamente por la comunidad; b) para la construcción o ejecución del proyecto, y c) durante la etapa de operación, mantenimiento y reparación (se estima un máximo de 10 años a partir de la iniciación de la fase anterior).

5. FORMA PARA LA PRESENTACION DE COSTOS Y METODO
FINANCIERO DEL PROYECTO

A. Información general

1. Costo global.

2. Estructura del costo:

a) fijo

b) variable

3. Financiamiento:

a) externo

b) nacional

- financiamiento externo:

. Préstamo

. Donación

. Otros.

- Financiamiento interno:

. Contrapartida nacional

. Fondos locales de la comunidad

. Otros.

B. Distribución de los costos.

Descripción de actividades ^{a/}	Duración	Costo total	Componentes del costo			
			Mano de obra	Servicios	Materiales	Equipo

^{a/} Describir en orden las actividades que comprende el método total de la participación comunitaria.

E. Distribución anual de fondos externos durante la construcción del proyecto

<u>Concepto/años</u>	<u>Total</u>	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año n.</u>
----------------------	--------------	--------------	--------------	---------------

F. Distribución anual de fondos nacionales durante la construcción del proyecto

<u>Concepto/años</u>	<u>Total</u>	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año n.</u>
----------------------	--------------	--------------	--------------	---------------

G. Componente de costos anuales de operación y mantenimiento del programa después de concluida la construcción

<u>Concepto/años</u>	<u>Total</u>	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año n.^{a/}</u>
----------------------	--------------	--------------	--------------	----------------------------

Fijo:

Variable:

TOTAL

^{a/} Proyectar un número de años de modo que sumados al tiempo que dura su construcción sea de 10 años.

6. SISTEMA DE MONITOREO DEL PROGRAMA

Elementos:

- . Diseño de las metas y factores de participación comunitaria
 - Realizar una definición y análisis de la situación principal.
 - Definir las prioridades de las necesidades, recursos, barreras y la posibilidad de evitarlas.
 - Establecer metas a corto, mediano y largo plazo en relación con la participación comunitaria.
 - Diseñar los indicadores con objeto de saber hasta que punto se han logrado cumplir las metas.
- . Diseño de la metodología
 - Definir la entidad que hará el seguimiento y evaluación, señalar como deberá llevarse a cabo y en que tiempo deberá hacerse.
 - Definir el sistema de acopio de información a nivel comunitario.
 - Definir el sistema de intercambio continuo en la comunidad y entre otros niveles de supervisión y evaluación.
 - Definir las metodologías y enfoques de seguimiento y evaluación.
 - Diseñar un cronograma de actividades de seguimiento y evaluación, estableciendo los pasos a seguir y los encargados de ejecutarlos.
- . Definir y señalar los indicadores de costo-beneficio de la participación comunitaria
 - En la definición de prioridades, planes, actividades y métodos.
 - En construir los sistemas de AAS.
 - En mantener los sistemas de AAS.
 - En utilizar en forma continua los sistemas de AAS.
- . Identificar e incorporar al presupuesto general los gastos que implican las actividades de seguimiento y evaluación en cuanto a:
 - Capacitación
 - Material de apoyo

- Transporte
- Viáticos
- Computación

. Incorporar los resultados de la evaluación en el proyecto:

- Asegurar que se envía a la comunidad la retroinformación de los resultados y observaciones.
- Asegurar que todos los organismos e instituciones que trabajan con esta comunidad tengan los resultados de la evaluación.
- Incorporar los resultados de la evaluación dentro de una reprogramación de actividades, metodologías, recursos, tiempo, etc.
- Informar a las personas a nivel de decisión sobre los resultados más importantes de la evaluación.

PARTE III

MODELO PROPUESTO DE UN PROGRAMA DE
PARTICIPACION COMUNITARIA

A. Aspectos Institucionales

En la participación comunitaria como se han conceptualizado en esta guía, vale decir, como objetivo importante para alcanzar los metas de la Década del Agua, implica, por un lado, la identificación de los principales agentes que intervienen en los programas y proyectos que contemplan una participación comunitaria, y por otro, la identificación de las funciones que están llamados a cumplir los diferentes agentes.

Los principales agentes que intervienen son los siguientes:

- La comunidad organizada.
- Las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que están vinculadas al sector de AAS y sus equipos técnicos.
- Los organismos de cooperación técnica.
- Los organismos de financiamiento.

Cada uno de ellos tienen funciones específicas que desempeñar y funciones que compartir. Por tanto, es necesario identificar las funciones importantes relacionadas con los proyectos de AAS. En un proyecto donde participa la comunidad, cuanto más claro está establecido el papel que desempeñan los agentes que intervienen, se producen menos errores, lo que se traduce en el logro de los objetivos.

A continuación se señalan los aspectos a cubrir por agentes arriba mencionados en la formulación, evaluación (antes y después) y ejecución de los proyectos de AAS con la participación comunitaria

- La comunidad define lo que desea y necesita.
- Los organismos analizarán conjuntamente al análisis de factibilidad.
- Los organismos financieros proporcionarán los recursos.
- La comunidad y las instituciones nacionales, regionales o locales ejecutarán el proyecto.
- Todos llevarán a cabo la evaluación del proyecto.

B. Aspectos Financieros

Esta función la realizarán los organismos internacionales de financiamiento para el desarrollo y los gobiernos nacionales y locales lo que implica:

1. Para que los esfuerzos del Decenio tengan éxito las instituciones bilaterales e internacionales de crédito deberán proveer apoyo

financiero para el desarrollo de la infraestructura de participación comunitaria y educación para la salud y la capacitación de dicho personal.

2. Las instalaciones de agua y saneamiento rurales probablemente requerirán una política especial de financiamiento debido a que, en muchos casos, la población que habrá de ser servida no podrá hacer frente al costo de los servicios. Deberán tomarse decisiones sobre si los subsidios, de haberlos, procederán de fondos nacionales o locales, o de créditos del exterior.
3. El financiamiento de las actividades de funcionamiento y mantenimiento de los sistemas es un aspecto vital. Se quiere mantener la calidad de agua, los gastos de funcionamiento y mantenimiento que, en general, representan un porcentaje importante de los que cuesta producir el agua deberían recuperarse mediante cargos a los usuarios por el uso del servicio, de conformidad con su nivel de ingreso.
4. La capacidad limitada de las comunidades rurales y periurbanas para pagar por los servicios es una consideración financiera importante. Los gobiernos tendrán que tener en cuenta las políticas tarifarias que contemplen en forma equitativa la distribución de costos, de modo que aquellos que cuenten con mayores ingresos paguen tarifas más altas y subvencionen a los de menores ingresos.

Deberán considerarse tarifas que permitan que los sistemas urbanos sean autosuficientes y que los de las áreas rurales, por lo menos, costeen los gastos de operación y mantenimiento de los servicios.

La coordinación entre los agentes es evidente.

C. Recursos Humanos

De los capitales destinados al financiamiento de proyectos de AAS, una partida importante deberá dedicarse a la capacitación del personal institucional en métodos y técnicas de participación comunitaria, a los integrantes de los comités comunales de agua potable se les capacitará en métodos sencillos administrativos y de mantenimiento y operación de los sistemas menos complejos.

- En los programas de abastecimiento de agua, es preciso proporcionar más información a los gobiernos miembros sobre la disponibilidad de recursos de adiestramiento de personal en la participación comunitaria.
- Es importante impartir adiestramiento al personal encargado de los programas de abastecimiento de agua, en métodos y técnicas de participación comunitaria y educación para la salud.

- Operadores de sistemas de agua de las aldeas: será necesario adiestrar a los residentes de las aldeas para que operen, mantengan y administren sus propios sistemas. Es preciso desarrollar técnicas especiales de adiestramiento.
- Trabajadores del sector salud: como parte de las actividades de atención primaria en salud que se llevan a cabo, es menester instruir a médicos, enfermeras, asistentes de salud, inspectores, promotores y demás personal, acerca de los beneficios y repercusiones del abastecimiento de agua, entre otros aspectos del saneamiento en relación con la educación para la salud.

D. Políticas Nacionales de Participación Comunitaria

- Es urgente que los gobiernos reconozcan y asignen una mayor prioridad a la participación comunitaria en sus programas de abastecimiento de agua.
- Los organismos del sector público de agua deberán prestar asesoría permanente a las instancias legislativas, a fin de crear el marco legal adecuado para lograr cada vez una participación comunitaria mayor en los programas de abastecimiento de agua; es imprescindible desarrollar actividades tendientes a crear la voluntad política necesaria para lograr los objetivos.

E. Coordinación Intersectorial e Internacional

- La coordinación intersectorial de la participación comunitaria es fundamental para alcanzar los objetivos técnicos del programa y corresponde a los ministerios de salud o entidades específicas la responsabilidad de promover, dirigir, ejecutar y evaluar las actividades de participación comunitaria.

Específicamente deberán desarrollarse mecanismos funcionales de coordinación entre:

- El ministerio salud y, en especial, con el departamento de saneamiento ambiental y unidad de educación para la salud, y con los programas de atención primaria y malaria.
- El ministerio de agricultura y, especialmente con el departamento de extensión agrícola y con la unidad de educación para la salud pecuaria.
- El ministerio de educación: especialmente en los planes extraprogramáticos y con el departamento de enseñanza extraescolar.
- Las universidades, a través de la cátedra de salud pública, en los planes de práctica de medicina comunitaria.

- El Instituto de Seguridad Social cooperará en los planes y programas del departamento de medicina preventiva a través de la unidad de educación para la salud.
- Los organismos estatales específicos dedicados exclusivamente al desarrollo de la comunidad: organización y desarrollo de la comunidad; dirección general de bienestar social.
- Organizaciones no gubernamentales que la participación comunitaria incorpora en sus planes y programas.
- Los municipios: al asumir su responsabilidad directora en la ejecución de planes y programas de desarrollo comunal.
- La comunidad:
 - Constitución de comités: Desarrollo comunitario
 Salud
 Agua potable
 Otros
 - Cooperativas: Operación y mantenimiento de sistemas
 de abastecimiento de agua
- Las juntas vecinales, especialmente en las áreas urbanas.

F. Tecnología Apropriada

- La tecnología apropiada deberá ser compatible con las condiciones sociales, culturales y económicas del país en desarrollo donde se aplique: ser comprendida por las personas que la usan; ser eficaz en función del costo, preferiblemente la más económica; lo suficientemente sencilla para que pase a formar parte del estilo de vida de la comunidad en cuestión; utilizar mucha mano de obra; emplear materiales locales; desarrollar la industria local en la mayor medida posible, y ser de funcionamiento sencillo y fácil de mantener.

G. Lista de Equipos Básicos

Equipo audiovisual
Máquina fotográfica tipo pentax
Retroproyector
Proyector Audiovisual
Gabinetes para diapositivas

Equipo de televisión para filmación y edición

Equipo de altavoces, 60w sólido con batería

Jeep con tracción en las cuatro ruedas

Equipo de dibujo

Equipo de impresión

ESTUDIO DE CASO

Caso No. 1

1. La promoción comunal para la participación comunitaria en el INAPA

Hasta el presente, en la República Dominicana, ninguno de los organismos que trabajan en el área de abastecimiento de agua y saneamiento ha desarrollado actividades de participación comunitaria a nivel urbano y periurbano.

De los cuatro organismos que prestan el servicio de abastecimiento y saneamiento en el país, INAPA, CAASD y CORAASAN, el Instituto Nacional de Aguas Potables y Alcantarillados y el Ministerio de Salud, solo estos dos últimos a través del UAPODAN, han tenido alguna experiencia en participación comunitaria en el área, pero nada más a nivel rural.

Desde 1969, el INAPA, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, empezó a ejecutar el Plan Nacional de Acueductos Rurales (PLANAR). Desde entonces ha llevado a cabo actividades de promoción comunitaria para lograr una participación "organizada y activa" de la población beneficiaria de los acueductos rurales.

El PLANAR considera que es necesario llevar a cabo un programa intensivo y permanente de promoción con el objeto de conseguir la participación de la población. En términos específicos, se persigue que la comunidad aporte el 10% como mínimo del costo total de la obra de abastecimiento de agua; dejar establecido el Comité de Agua Potable que será el nexo entre el INAPA y la comunidad; que la comunidad aporte la mano de obra, así como los materiales disponibles y otros servicios necesarios; se responsabilice de la administración local y de la operación y mantenimiento del acueducto.

A fin de lograr estos objetivos, el Instituto adopta un método que se inicia 30 días antes de comenzar la ejecución de las obras y culmina con la integración del Comité de Agua Potable y la firma del Convenio que formaliza el compromiso de la comunidad con la entidad.

Según el INAPA la comunidad participa en cada una de las fases o etapas que comprende la promoción comunal, en la forma que se describe a continuación:

a) En la Primera fase:

Cuando se inician los estudios preliminares para la elaboración del proyecto, la comunidad aportará las informaciones básicas necesarias y facilitará la obtención de los datos.

Entre los diversos estudios que se llevan a cabo se incluye uno de tipo socioeconómico, que se efectúa aplicando la técnica de la encuesta. Una vez terminado este estudio, se procede a visitar a las personas "claves" que colaborarán suministrando otras informaciones de la comunidad; se visitan los líderes comunitarios y los grupos organizados.

b) Segunda fase:

Si el INAPA ha decidido construir el acueducto, procede, a través de una asamblea comunitaria, a informar de la aprobación del proyecto y a ofrecer detalles del mismo. Posteriormente, en otra asamblea, se elige el comité de agua potable.

Una vez constituido el Comité, el promotor de construcción^{a/} y el ingeniero supervisor, organizan con el Comité, las brigadas de trabajo, los días de labor, etc.

c) Tercera fase:

En relación con la operación, mantenimiento y administración del acueducto la comunidad escogerá las personas que realizarán estas tareas. Si cumplen con este deber y pagan el servicio, se considera que los pobladores han asimilado el acueducto como un elemento de desarrollo socio comunitario.

"La promoción tiene la función de dar facilidades a los servicios de ingeniería, preparando a la comunidad a través de una acción educativa, para que de manera efectiva se obtenga la actitud favorable de la población frente al programa y se traduzca en amplia colaboración, de tal manera, que no solo efectúe los aportes requeridos, sino también ayude a resolver todos los problemas que se presentan, hasta obtener el buen funcionamiento de los sistemas".

2. Evaluación del Método de promoción comunitaria seguido por el INAPA

2.1. Primera fase

El hecho de que la comunidad aporte las informaciones básicas para los estudios, no significa necesariamente que esté participando en un sistema que implica, entre otras cosas, la toma de decisiones que la conciernen. Con frecuencia se margina a los usuarios potenciales de: la investigación, el diseño, el análisis y proyección del acueducto. "Si el proyecto se analiza teórica y técnicamente fuera de la comunidad resultaría sumamente difícil motivar a la gente para que participe en la solución del problema en cuya solución no ha participado y que en la mayoría de las veces no entiende".

^{a/} Generalmente es una persona escogida de la propia comunidad, que se contrata por el período que dure la obra.

A los pobladores es preciso involucrarlos en todo el método investigativo y de análisis del proyecto. Esto permite obtener una buena información del sistema social comunitario e ir construyendo la base de sustentación social comunitaria para la ejecución del proyecto.

2.2. La segunda fase

Como se mencionó anteriormente, una vez que se ha decidido llevar a cabo el proyecto, se comunica a la comunidad en una asamblea convocada para dicho fin. Es aquí donde la comunidad tiene que decidir libremente si acepta o no el acueducto. Lo aprueba o se le impone?

El método seguido no asegura que al término de la obra, la comunidad esté consciente de la importancia del servicio; del uso racional que debe darle; ni de que, para mantener el servicio debe pagar las tarifas acordadas. Si los Comités de Agua Potable desaparecen una vez que termina la obra el objetivo de operar y mantener el acueducto por parte de la comunidad no se logra.

Caso No. 2

Control de calidad de agua de consumo doméstico con participación comunitaria en el "asentamiento humano de Huaycán, Perú"

Huaycán es un asentamiento urbano-marginal ubicado en el Km 17 de la Carretera Central que vincula Lima con la parte central de la sierra y de la selva del país. Pertenece al distrito de Vitarte (Lima Metropolitana).

Hace dos años se constituyó un Asentamiento Humano y para los efectos de organizar la ayuda que comenzó a llegar se formó un comité de gestión integrado por representantes de los pobladores, de la Municipalidad de Lima y de la Municipalidad distrital de Vitarte. El área está proyectada para 150.000 personas, pero actualmente tiene alrededor de 6.000 habitantes.

Aunque en la convocatoria de la Municipalidad de Lima, se había planificado cómo debían distribuirse los pobladores en la zona, los pobladores procedentes de otros lugares, que no podían esperar que se arreglaran las condiciones de habilitación urbana, prometidas nombraron su abogado y litigaron por las tierras ocupadas. Primero se ubicaron en la parte baja y, cuando estuvieron más seguros, fueron desplazándose hacia las partes altas. Cada vez llegan más familias y así se van creando nuevas Unidades Comunales de Vivienda (UCV). Actualmente hay como 113 UCV.

En Huaycán convergen, como en otros lugares similares en las zonas urbano-marginales, diversas instituciones y grupos políticos y programas universitarios que se acercan a las UCV por razones de diverso tipo. En

muchos casos utilizan técnicas paralelas, sin ponerse de acuerdo o coordinar. (Rosa Meza, entrevista.)

Hay interferencias frecuentes en los proyectos, como en el caso de la cloración del agua, en que las promotoras del CEPIS tuvieron que enfrentarse a una situación provocada por propaganda adversa.

El CEPIS eligió este lugar para desarrollar una especie de modelo en el que se pudiera aplicar y/o producir tecnologías apropiadas a los diversos asentamientos humanos que rodean Lima y que se encuentran en condiciones similares de saneamiento. Asimismo se consideró Huaycán como una zona de demostración para el desarrollo de acciones de participación comunitaria.

En una primera etapa se hizo un diagnóstico de la situación y para tratar de los aspectos sociales buscó personal adecuado, contratando los servicios de una trabajadora social y estudiante de sociología, la señorita Rosa Meza.

Además, fue muy importante la incorporación de un equipo de campo formado por personal de "mando medio" para integrar los aspectos de salud en las actividades de saneamiento básico. Se trata de un grupo de seis mujeres jóvenes que han egresado del Instituto Tecnológico "Simón Bolívar" donde se prepararon como técnicas de saneamiento y se capacitaron además en otros aspectos de la atención primaria de salud. Su trabajo está centrado en saneamiento básico, pero lo completan con actividades principalmente educativas o promocionales. La tarea primordial que llevan a cabo es la de controlar la calidad del agua de consumo doméstico, mediante el método de cloración o reclusión.

Para cumplir dicha tarea han capacitado a promotoras de la comunidad, especialmente mujeres, quienes tienen a su cargo el control del cloro residual en los camiones-cisterna y enseñan a las amas de casa a reclusar el agua de los depósitos domiciliarios que los camiones cisterna llenan de agua.

Ultimamente ha disminuido mucho el número de promotoras según varias de las integrantes del equipo de Técnicas de Saneamiento, se deba a que se han ido a trabajar en el Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT), que es uno de los Programas de Emergencia que el Gobierno ha establecido para atender el problema del desempleo.

Para la captación y capacitación de los promotores del Proyecto, el equipo de campo asistía a las reuniones que tienen periódicamente los pobladores en sus UCV. Aprovechaban la ocasión para interesar a los asistentes en el proyecto e invitarlos a participar en un curso de capacitación; allí mismo se señalaba las fechas y la duración de la capacitación. Generalmente se empezaba con 20 o 25 asistentes, básicamente mujeres, con quienes se realizaban reuniones inter-diario en las que no solo se trataban temas de saneamiento, sino de atención

primaria de salud y en relación con las inquietudes expresadas por el grupo, que, por lo general, se referían a las enfermedades más comunes que estaban afectando al barrio; se conversaba en torno a ellas y luego se derivaba la atención hacia una relación entre dichas enfermedades y sus causas ambientales ubicadas en el área del saneamiento básico y del agua potable.

En el curso de capacitación de las promotoras, lo mismo que en otras actividades educativas que realizan, las técnicas de saneamiento, como se autodenominan, utilizaron láminas simples en cartulina, bosquejada por ellas mismas basándose en la realidad ambiental y tratando de reproducirla del modo más gráfico posible para reflejar principalmente los problemas de saneamiento. Generalmente, dicen, de cada lámina hacíamos bosquejos sucesivos porque mientras las utilizábamos surgían modificaciones que era necesario introducir. Por ejemplo "nos dábamos cuenta que no se entendía bien; o que habían palabras que no se entendían y hacían preguntas o comentarios dudosos, rectificábamos el siguiente bosquejo. A veces nos ayudaba el dibujante del CEPIS" (entrevista).

Las láminas ya perfeccionadas se dejaban en la comunidad para que las usaran en sus locales.

Después de las charlas se distribuían folletos tipo "trifolios" preparados en la Oficina del CEPIS, con ayuda del personal técnico y profesional. (Como asesores hay un médico epidemiólogo y un ingeniero.)

Además de las actividades mencionadas se hacen visitas domiciliarias. Dicen las técnicas del equipo de campo, que las visitas casa por casa, no solo significa orientar en terreno directo el control de calidad del agua que se va realizando, sino que es también un medio de buscar reconocimiento y confianza; porque la gente del lugar es bastante desconfiada; siempre se preguntan "que estará haciendo uno en este lugar" o preguntan a otros "qué están haciendo ellas aquí realmente?". Esto se debe a que existen muchos grupos políticos y gente de fuera con distintos intereses. "Por eso nos sentimos mejor cuando vamos a cada UVC (Unidad Comunal de Vivienda) y explicamos la importancia de echar cloro al agua... tratamos de que vean con claridad a lo que venimos, lo que buscamos, y luego nos hacemos conocer más directamente en cada casa para ganar más confianza".

Cuentan que al principio tuvieron problemas con el cloro.

La gente no lo aceptaba porque creía que estaban echando detergente al agua y desconfiaban; o tampoco les gustaba el olor. Los choferes de los carros cisterna se quejaban por el rechazo de la gente y les pidieron que enseñaran a la población o le explicaran el por qué del cloro en el agua.

Cuando explicaban la razón del cloro en el agua y cómo eliminaba los microbios causantes de las diarreas y de la tifoidea, algunos se

convencían y otros no; pero, poco a poco con la continuidad y con la vinculación que parece ya están haciendo entre la disminución de los casos de diarrea y la cloración del agua, se nota que hay más aceptación y ya hay muchas familias satisfechas. Incluso ahora reclaman a los camiones-cisterna que echen cloro. "Se preocupan por eso", dicen con evidente satisfacción las trabajadoras sanitarias del equipo de campo del CEPIS.

Este equipo, considera que ha sido un factor muy importante en su sistema de comunicación la forma como llegan a la población: "con palabras y modos de hablar igual al de ellos... en forma sencilla. Pudimos comprobar esto porque hemos comparado con las formas de llegar de otras instituciones. Muchos usan palabras técnicas y no pueden hacerse comprender".

La meta del grupo es ir desarrollando conciencia de la relación entre lo que la población considera salud y las condiciones del medio en los aspectos de saneamiento ambiental; ir logrando que se descubra el saneamiento como generador de las condiciones satisfactorias de salud. Se busca que la gente se de cuenta de como el escaso dinero que se podría juntar para "sentirse mejor", se gasta en atender las frecuentes enfermedades provocadas por el agua contaminada, la mala disposición de excretas y de basura" (R. Meza, entrevista).

En cuanto a la concepción y a la práctica de la participación comunitaria, "se está tratando de esclarecer que esta no es solo intervenir en la acción de poner mano de obra; para ello nos hemos incorporado en la comunidad para hacer una contribución desde fuera, informando, difundiendo y demostrando que en el trabajo con las UCV solo queremos hacernos reconocer como recursos que pueden utilizarse por ellos en aspectos de salud y saneamiento básico" (R. Meza, entrevista).

Por otra parte, dice R. Meza "hay problemas entre la dirigencia y las bases, por eso la estrategia fue llegar a la dirigencia para no saltar las instancias oficiales de la comunidad, pero también relacionarse con las bases, directamente con las Unidades Comunales de Vivienda (UCV)".

"Este tipo de comunicación directa es la que mejor resultado ha dado ya que permite un mayor diálogo, y retroinformación".

"Esta forma de trabajo es importante, si es que la participación comunitaria se va a entender como una intervención de la comunidad, desde el planeamiento de las actividades y en todas las etapas de un proyecto" (R. Meza, entrevista).

Se espera trabajar con las UCV mediante un sistema educativo que ofrezca opciones rápidas para el tratamiento del agua, la letrización y la eliminación de basuras en lo que respecta a saneamiento básico; pero también proyectan hacer un diagnóstico con los propios grupos de

pobladores de base para que pueda resultar un Plan de Trabajo conjunto: la población y los técnicos.

Para ello cuentan con la experiencia de la población en cuanto a organización y participación de su comunidad. Por ejemplo, para levantar sus viviendas y sus servicios de salud, emplearon su sistema de organización con apoyo de la Municipalidad a las Unidades Comunales de Vivienda, que en un espacio de 90 m² -como ya se indicó- agrupan más o menos 60 familias que han participado en definir espacios para servicios y áreas verdes en cada una de las UCV.

La Srta. Meza, refiere al respecto, que los pobladores expresaron su sentir diciendo: "Como estamos viviendo en esta UCV tenemos que compartir todos los problemas". Por eso se propuso que el trabajo comunal fuera una tarea que debía comprometer un número definido de horas para cada integrante de la unidad familiar. Se determinó por su propio sistema deliberante, que cada integrante hábil de la familia debía tener acumulado, al final de la semana un número de horas equivalente. Así han hecho el trabajo desde la etapa de limpieza del terreno e, incluso muchos han tenido que terraplenarlo, sin maquinaria, basándose solo en su fuerza. La Municipalidad estimuló ayudándoles a terraplenar a los que estaban avanzando más. Luego se hicieron los lotes para lo cual todos tuvieron que ponerse de acuerdo.

Hasta hace un año, existía como instancia de organización más general, el "Comité de Gestión". Pero luego se realizó el Primer Congreso de Pobladores (otro mecanismo de participación) que decidió formalizar la elección de la Primera Junta Directiva elegida por los pobladores y que ha tomado la denominación de "Junta de Pobladores de Huaycán". Esta organización ha reemplazado, en cierta forma, al comité de Gestión, en las cuestiones internas de la comunidad. El Comité de gestión está integrado, además, por otras instituciones como el municipio, ministerios, y otros.

Cuando la gente ya estuvo organizada, las instituciones apoyaron o estimularon, incluso desarrollaron programas e iniciativas que tenían que ver con la solución de problemas de sobrevivencia, como alimentación por ejemplo. Así comenzó a funcionar el comité del vaso de leche. En cada UCV se organizan, principalmente las mujeres para solicitar el "vaso de leche" (Programa de la Municipalidad). Eligen una directiva y se distribuyen el trabajo que significa preparar y repartir la leche para los niños de la UCV.

Las UCV son núcleos base de población, que luego necesitan conectarse entre sí y forman zonas. La zona "A" por ejemplo, tiene 22 UCV; todos ellos ven sus problemas conjuntos, que son un tanto diferentes a los de la zona "G" que está ubicada casi al final de la quebrada, donde los problemas de saneamiento y transporte son más difíciles porque el camino no está preparado para la llegada de los camiones-cisterna y otros transportes.

Están en vigencia varios programas que movilizan a la población y le dan apoyo, especialmente en el caso del trabajo asalariado. Estos programas son dos: el Programa de Ayuda al Trabajo Temporal (PAIT) patrocinado por el Gobierno Central (Sistema Nacional de Cooperación Popular) y el Programa de Inversiones Metropolitanas (INVERMET), patrocinado por el gobierno local (Municipio).

Uno de los problemas más graves ha sido el del transporte. Solo había una línea que llegaba a las zonas ubicadas en la parte baja. Ahora ya pueden llegar algo más arriba los ómnibus de la Empresa Nacional de Transportes Urbanos.

Uno de los indicios más claros de cómo la comunidad de Huaycán se interesa por su salud, es que han decidido constituir una Comisión de Salud, adjunta a la Junta Directiva Central. Fue elegida por su propia iniciativa, en una reunión de pobladores.

Mediante esta junta se han podido superar conflictos políticos y ahora se trabaja armónicamente. "Al parecer, el problema de salud común a todos, hace primar la búsqueda de coincidencias" (R. Meza).

Caso No. 3

Programa de préstamos para instalación de servicios de agua y desagüe en asentamientos humanos con poblaciones de bajos ingresos. Lima, Perú.

Este programa está dirigido a grupos de más de 20 familias de bajos ingresos económicos residentes en Asentamientos Humanos o similares. Los servicios comprenden redes de relleno (redes de agua potable y/o desagüe) y, en adición a ellas, podrán incluir redes de interconexión a la matriz y/o al colector general. Otro componente es el de conexiones y pagos por derechos de conexiones domiciliarias.

El procedimiento generalmente seguido es el siguiente: (Ing. Hugo Gutarra, entrevista).

- . La comunidad, motivada por las acciones de promoción que se hacen, acude al Banco a través de sus representantes del Comité Central o Junta Directiva de Pobladores de los Pueblos Jóvenes o Asentamientos Urbano-Marginales. Primero vienen buscando información más detallada sobre los términos y condiciones de financiamiento que otorga el Banco.
- . Dada la explicación de los requisitos del préstamo y del procedimiento a seguir, se les entrega folletos informativos.
- . La comunidad interesada, compleja su expediente y lo presenta al Banco para su evaluación.

- . La evaluación se hace desde tres puntos de vista: a) técnico, b) legal y c) financiero.
- . La evaluación técnica está relacionada con la aprobación del Proyecto a través de las entidades concesionarias (SENAPA, SEDAPAL, etc.) que presentan planos, diseños, etc.
- . El aspecto legal implica el reconocimiento oficial del Asentamiento Humano o centro poblado, y un Acta de Asamblea General por la que el grupo autoriza a sus representantes a solicitar y gestionar el préstamo para financiamiento.
- . El aspecto financiero o crediticio se evalúa mediante el análisis del padrón solicitado, donde deben estar inscritos todos los que van a ser beneficiarios del financiamiento.
- . Una vez evaluado el expediente por la Oficina del Banco correspondiente, esta lo eleva a los niveles de decisión para su aprobación. Luego de aprobado se comunica a los solicitantes para que se proceda a la etapa de contratación. Para ello se elaboran contratos individuales que deben ser suscritos por cada uno de los beneficiarios.
- . Posteriormente viene la etapa de ejecución de las obras, las que son supervisadas por la Oficina de Control Técnico del Banco, la que vigila el normal desarrollo del trabajo hasta su terminación.

Hay dos principales modalidades de ejecución de las obras:

- 1) A través de un contratista elegido por los pobladores participantes, en una asamblea. Ellos lo eligen sobre la base de una terna de postores, con la asistencia técnica del Banco.
- 2) A través de concesionarios, por el sistema de administración indirecta. Los concesionarios para los servicios de agua y alcantarillado son SEDAPAL en Lima y SENAPA fueron de Lima; para electrificación es ELECTROLIMA o ELECTROPERU.

El banco también hace convenios con los concesionarios, que presentan una cartera de proyectos, de acuerdo a sus necesidades. En este caso son ellos los que se encargan de todo, incluyendo la promoción.

A veces la comunidad lleva al Banco un contratista ya elegido. También existe la modalidad de financiación del proyecto comunitario sobre la base de la mano de obra de los beneficiarios (excavación de zanjas).

Algunos de los principales problemas que se presentan, dice el Ing. H. Gutarra, Jefe de la Oficina de Evaluación de Proyectos, son los siguientes:

- A veces la comunidad no alcanza a cumplir los requisitos de pago. Las cuotas de amortización comienzan a pagarse una vez que se hace la liquidación del proyecto; y la tasa de amortización es de cinco años.
- Los costos pueden aumentar debido al alza del costo de la mano de obra. O sea que al inicio, el costo es estimado. Por ello la cuota de amortización resulta de dividir el financiamiento total entre el número de pobladores contratistas.
- A veces tienen que descartarse las solicitudes de préstamo por falta de infraestructura adecuada.
- La crisis económica afecta la capacidad de pago de los beneficiarios y se tienen que descartar proyectos que no cumplen con el requisito de garantía de amortización.

Para los fines de promoción del Programa existe una oficina especializada, la que se encarga de informar, motivar y difundir las acciones del Banco a nivel nacional, particularmente en su sistema de crédito a grupos de bajos ingresos. También existen unidades de promoción en las diferentes sucursales del Banco.

Generalmente la promoción se hace bajo convenio con las corporaciones de desarrollo en los diversos departamentos del país. Son ellas las que captan o detectan los proyectos y los presentan al Banco para su financiamiento, cumpliendo con los requisitos establecidos en cada caso (agua, desagüe o electricidad).

La Unidad de Promoción elabora y desarrolla programas que, de acuerdo a lo establecido por el Banco, puedan crear opciones diferentes a las ya establecidas, de modo que se pueda llegar a los sectores menos favorecidos. A veces realizan la promoción en conjunto con las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. Otra forma de promoción es la que hace directamente el equipo del Banco que se desplaza a las comunidades y habla con los pobladores explicándoles la política del Banco, sus objetivos y formas de obtener los préstamos. Ellos escuchan, asimismo, sus necesidades.

El Jefe de la Unidad de Promoción, Ing. Ronald Balcazar señala que, de acuerdo a su experiencia, la gente de la sierra suele preferir los servicios de electrificación a los de agua y desagüe. Se interesa más por la energía eléctrica porque la necesitan para desarrollar sus pequeñas industrias y no depender solo de lo artesanal; por eso, dice, en esa región los servicios de agua y desagüe requieren mayor esfuerzo en la promoción.

También suelen hacer convenios con las Mutuales de Vivienda y en algunos casos ellas financian la promoción o parte de ella. De cualquier

modo, siempre tratan de coordinar su sistema de promoción con otras entidades vinculadas.

Como medios, utilizan, además de las reuniones, la radio y la televisión; los folletos, son para orientar sobre los requisitos del préstamo.

Factores relevantes

El crédito financiero a poblaciones de bajos ingresos económicos, en el marco de diversas formas de participación comunitaria, es un apoyo de importancia, no solo en el sentido social y de promoción de los servicios básicos, sino en el sentido educacional: constituye, en buena cuenta, un nuevo proceso de capacitación-acción para el desarrollo de relaciones de tipo eminentemente urbano: el crédito bancario para la vivienda y servicios.

Estimula la participación ya que incide en que las comunidades organizadas tomen decisiones autónomas en sus organizaciones de base. Al proponer, como requisito de préstamo, la agrupación de los beneficiarios (20 familias como mínimo) bajo la égida o el aval de la organización vecinal, refuerza las relaciones entre las bases familiares y la mencionada organización, al mismo tiempo que da fuerza a la función y responsabilidad de la organización central con las familias que la constituyen.

En suma, es un buen sistema de apoyar el desarrollo de la doble responsabilidad individual y comunitaria.

En cuanto al sistema de promoción, es también interesante la multiplicidad de opciones que utiliza: no se acapara o centraliza solo en el Banco la acción de promover el programa. Se utiliza muy adecuadamente el sistema de convenios con instituciones afines.