

**Centro Internacional de Referencia
para
Abastecimiento Público de Agua
y Saneamiento**

205.1 87CO

Centro Colaborador de la OMS

EXHIBICIÓN EN
LA OMS

1985

205.1-87CO-85

CENTRO INTERNACIONAL DE REFERENCIA PARA ABASTECIMIENTO PUBLICO DE AGUA Y SANEAMIENTO.

El CTR es una organización que opera internacionalmente brindando apoyo informativo y tecnológico para la mejora del agua y el saneamiento.

Con sus colaboradores en los países en desarrollo y con las agencias de las Naciones Unidas, organismos donantes, y organizaciones no gubernamentales, el CTR presta ayuda en la generación, transferencia y aplicación de los últimos avances. Esta cooperación está dirigida a las áreas marginales urbanas y rurales donde la necesidad de cooperación técnica es aún mayor.

Los programas de orientación-información incluyen: (1) apoyo y servicios de información; (2) desarrollo y transferencia de tecnología; (3) desarrollo y adiestramiento de recursos humanos; (4) educación y participación comunitaria; y (5) programas de planeamiento y evaluación.

La cooperación se proporciona a través de publicaciones y material para adiestramiento, cursos y seminarios, proyectos de investigación y demostrativos, así como también apoyo consultivo para el desarrollo de instalaciones nacionales.

Cualquier solicitud de información sobre el CTR, debe ser dirigida a: P.O. Box 93190, 2509 AD, La Haya, Países Bajos.

un 8511

CENTRO INTERNACIONAL DE REFERENCIA
PARA
ABASTECIMIENTO PUBLICO DE AGUA Y SANEAMIENTO

Participación Comunitaria en Abastecimiento de Agua y Saneamiento

CONCEPTOS, ESTRATEGIAS Y METODOS

por
DR. ALAISTER WHITE

Documento Técnico No. 17

Enero 1987

CIR

Dirección Postal:

P.O. Box 93190, 2509 AD La Haya, Países Bajos

151W 8511
205.1 87CO

RECONOCIMIENTO

Es necesario agradecer a las siguientes personas por la lectura del manuscrito y por sus valiosos comentarios, muchos de los cuales han sido incorporados en el texto final: Dr. Christine van Wijk-Sijbesma, Sr. David Donaldson, Prof. Gilbert White, Dr. A. Moarefi, y Dr. B. H. Dieterich.

El autor también desearía agradecer al personal del CIR por su colaboración y especialmente al Sr. Paul Kerkhoven quien ha sido de invaluable ayuda revisando el manuscrito en sus diversas etapas de preparación.

Este documento es recopilado en el contexto del Programa del CIR sobre Educación y Participación Comunitaria, y es publicado bajo los auspicios del Gobierno Neerlandés, Ministerio de Asuntos Foráneos, Directoría General para Cooperación Internacional.

CONTENIDO

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION: FORMAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA	1
Propósito de la monografía	1
Definición de participación comunitaria	1
Formas de participación comunitaria	3
II. CONVENIENCIA DE LA PARTICION COMUNITARIA	7
Discusión de los argumentos	7
¿Por qué se debe considerar la participación de la comunidad?	8
III. CONSULTA	21
Relación de la recopilación de información con la consulta	21
Consulta: Propósitos y alcances	25
Disposiciones administrativas	26
Organismos representativos de la comunidad	27
Temas para consulta	31
El problema de los grupos menos favorecidos	39
IV. CONTRIBUCIONES DE LA COMUNIDAD	43
La organización de las contribuciones de la comunidad	43
Contribución financiera de parte de la comunidad	44
Proyectos de autoayuda por grupos de beneficiarios	45
Proyectos de autoayuda que implican a toda la comunidad	47
Operación y mantenimiento: entrenamiento y designación de personal comunitario	56
V. ACCION COMUNITARIA Y EL ENFOQUE DE CAMPAÑA	62
Acción masiva	62
Acción masiva de la comunidad en un sistema socioeconómico colectivista	63
Acción masiva en una economía capitalista o mixta	65
VI. EDUCACION COMUNITARIA Y CAMBIO DE COMPORTAMIENTO	68
La base conceptual de un enfoque participatorio para la educación sanitaria	69
Compromiso colectivo para los cambios en el comportamiento	77

	<u>Página</u>
VII. AUTOSUFICIENCIA	84
Desarrollo endógeno	84
Proyectos autónomos de la comunidad	87
Enfoques para la autosuficiencia	89
La nación es también una comunidad	91
VIII. TIPOS DE COMUNIDAD	92
El continuo rural-urbano	92
Diferenciación interna en comunidades rurales	96
Comunidades igualitarias	100
Organización tradicional de la comunidad	101
Partidarismo	102
IX. LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA	105
Consideraciones básicas en la selección de la estrategia. .	105
Selección de la estrategia según el tipo de Agencia	107
1. APENDICE: algunas sugerencias operacionales para la participación comunitaria	117
2. Un modelo para el entrenamiento de personal de extensión. .	119
3. Selección de un proyecto dentro del enfoque de plan específico del proyecto	120
4. Aproximación de la comunidad	122
5. Aspectos financieros	123
6. Consulta con la comunidad	125
7. Operación y mantenimiento	126
8. Educación sanitaria de la comunidad	127
9. Fallas de la Agencia que se deben evitar	128
10. El enfoque de campaña a nivel nacional	128
 REFERENCIAS	
 LISTAS DE VERIFICACION	
1. Lista de verificación de los usos del agua y requerimientos pertinentes	33

2.	Maneras en que los proyectos de suministros de agua podrían llevar a un empeoramiento de la posición relativa de los pobres	41
3.	Transmisión de enfermedades	81

DIAGRAMAS

No. 1	Formas de participación comunitaria	4
No. 2	Diez razones propuestas para la participación de la comunidad	9
No. 3	Distribución del ingreso en una comunidad	38
No. 4	Características de la comunidad	104
No. 5	Opciones de participación comunitaria para diferentes tipos de sistemas sociales y agencias	108

I. INTRODUCCION: FORMAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA

PROPOSITO DE LA MONOGRAFIA

El propósito de este trabajo es examinar los factores de naturaleza sociocultural y política que deben tomarse en cuenta por parte de una entidad o de un gobierno que esté considerando el uso de métodos de participación comunitaria en el planeamiento y ejecución de sistemas de abastecimiento de agua y en proyectos de saneamiento en países en desarrollo. Se basa en la literatura referente a la participación comunitaria y a la educación con respecto al abastecimiento del agua, que se encuentra resumida en otra publicación del CIR (van Wijk-Sijbesma, 1979a), y en las experiencias de participación comunitaria en otros campos, especialmente los relacionados al área de la salud. Existen serias deficiencias y vacíos en la literatura, lo que de ninguna manera proporciona respuesta a todas las preguntas sobre el tema. Por lo tanto, esta monografía recurrirá también a la literatura sociocientífica más general sobre las comunidades rurales, y sus conclusiones deben considerarse como tentativas.

En el trabajo presentado, serán expuestos los siguientes aspectos: (a) las formas específicas que puede tomar la participación comunitaria en el abastecimiento del agua y en los proyectos de saneamiento; (b) las circunstancias bajo las cuales sería apropiado fomentar cada una de estas formas de participación; y (c) las dificultades que se podrían esperar.

DEFINICION DE PARTICIPACION COMUNITARIA

A pesar de la gran diversidad de objetivos que se busca a través de la participación popular y de las diferentes maneras en que se ha entendido e interpretado este término, ha comenzado a surgir cierto consenso entre los organismos internacionales para el desarrollo, en lo que se refiere a una definición adecuada. De acuerdo a dicha definición, la participación tiene tres dimensiones: participación de todos los que están comprometidos en la toma de decisiones sobre lo que se debe hacer y la forma de hacerlo; contribución popular en el esfuerzo para el desarrollo, p.e. en la puesta en marcha de las decisiones; y, participación para compartir los beneficios de los programas (Banco Mundial, 1978)*.

(*) Se considera a veces un cuarto elemento: específicamente, participación local en la evaluación. Sin embargo, esto puede considerarse parte del proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, estas ideas pueden entenderse tan ampliamente que podrían confundirse con aquéllas que se refieren al proceso político y económico del país: la participación popular se convierte así en sinónimo de la democracia; es decir: el empleo para todos, el acceso a los medios de producción y, la distribución equitativa de los ingresos. Hay una gran brecha entre estos fines generales (macrosociales), y los tipos de actividad que típicamente se llevan a cabo bajo el nombre de participación comunitaria. Realmente es peligroso confundir los objetivos generales con las actividades específicas, tales como la fundación de cooperativas, comités de desarrollo de la comunidad, campañas de alfabetización y educación sanitaria, o permitir a la gente escoger la forma de disponer los caminos o las tuberías de agua en el vecindario (Banco Mundial, 1978); esto podría distraer la atención que tiene que darse a los objetivos generales y daría una falsa impresión de que éstos se están logrando.

Por consiguiente, se debe aclarar que al tratar aquí sobre la participación comunitaria, no estamos directamente interesados en los objetivos generales de la democracia, empleo, o distribución equitativa de los ingresos; tales objetivos deben procurarse en forma separada. La única excepción se daría cuando los proyectos de participación comunitaria contribuyen, generalmente en una menor escala, hacia estos fines.

Por consiguiente, de las tres dimensiones anteriormente mencionadas, la distribución de los beneficios es de un tipo diferente: no distingue los proyectos en los que los servicios son entregados a la población, de aquellos en los que la población toma una parte activa. Por tanto, mientras se tenga en mente que la distribución equitativa de los beneficios es esencial, definimos la participación comunitaria como la participación activa de la población local en la toma de decisiones referentes a proyectos de desarrollo o a su implantación.

Finalmente, la participación de la población en el trabajo físico de ejecutar un proyecto, difícilmente podría considerarse como participación comunitaria, salvo que haya al menos algún grado de compartir las decisiones con la comunidad. De modo que cuando una entidad externa toma el control total del proceso y simplemente dirige a los beneficiarios y les distribuye las labores directamente, no se puede hablar de participación comunitaria, a pesar de que pueda existir un elemento de esfuerzo propio.

Un informe de la OMS expresa lo siguiente: "En la antigua ideología 'participación' se definía con frecuencia como un esfuerzo de parte de los individuos, en cooperar con la implementación de planes ya trazados y en objetivos establecidos en forma vertical. Esta clase de participación significaba la aceptación pasiva de servicios y abastecimientos de apoyo, ya sea en efectivo o en especies: dar dinero para una bomba, construir un pozo para abastecimiento de agua, o colocar ladrillos para un centro de salud o una escuela. Para algunos representaba un medio de abaratar el trabajo y mayormente se dirigía hacia las áreas rurales. Sin embargo, la dinámica de una sociedad cambiante, demanda mucho más que una mera aceptación, lealtad o trabajo no remunerado.

El nuevo tipo de participación requiere identificación con el movimiento, que solamente se produce cuando existe participación en el pensar, planear, decidir, actuar y evaluar, en dirección hacia un propósito, específicamente vinculado al desarrollo socioeconómico, del cual la salud es sólo una parte, aunque sea parte principal. En realidad, es tanto un proceso mental como físico" (OMS 1978, 4).

Es también necesario hacer una distinción entre la participación de algunos individuos en una localidad (beneficiarios) y la participación de la comunidad organizada como tal. La palabra "comunidad" denota una entidad social, organizada de alguna manera, pero, sin embargo, libre e informal y con cierto sentido de identidad; no se trata sólo de los habitantes de una localidad.

Por otra parte, puede no ser realista insistir en que la "verdadera participación" de la comunidad sólo se logra cuando las personas de la localidad tienen el control del proceso, o deciden enteramente por ellos mismos las actividades a las que se deben dedicar. Sería difícil para una entidad sectorial del gobierno, como es el caso de una autoridad encargada del abastecimiento de agua, poner en operación tal concepto de participación comunitaria. Una autonomía de este tipo puede considerarse como una forma especial de participación, que sólo puede lograrse bajo circunstancias particulares.

FORMAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA

Se realizan muchos tipos diferentes de actividades bajo el nombre de participación comunitaria. La clasificación que sigue proporcionará las principales categorías alrededor de las cuales se ha estructurado esta monografía; cada forma de participación se tratará en términos de sus ventajas y desventajas, las circunstancias en las cuales es deseable y posible tratar de operarlas, etc.

Las categorías expuestas son prácticas: simplemente agrupan actividades que parecen ser similares en sus características sociales. Es de esperar que este tipo de clasificación pueda proveer una estructura adecuada para decidir sobre las formas apropiadas de participación en cualquier situación, sin prejuzgar la cuestión a través de conjeturas hechas en la misma clasificación.

Los cinco primeros puntos de esta clasificación son formas de participación en las cuales el rol de la entidad externa es primordial. En los últimos cinco, dicho rol es más limitado; juega, con frecuencia, el papel de consejero o de educador ("animador"), o la iniciativa está en manos de la comunidad. En general, las categorías se presentan en un orden creciente de participación por parte de los miembros de la comunidad; pero ésta no es la única dimensión: es posible que haya, dentro de cada categoría, un mayor o menor grado de participación comunitaria.

DIAGRAMA 1

FORMAS DE PARTICIPACION COMUNITARIA

1. Consulta
2. Contribución financiera de la comunidad
3. Proyectos de autoayuda, por grupos beneficiarios
4. Proyectos de autoayuda en los que participa toda la comunidad
5. Proyectos con participación de trabajadores especializados de la comunidad
6. Acción colectiva o masiva
7. Compromiso colectivo para cambios de comportamiento
8. Desarrollo endógeno
9. Proyectos autónomos de la comunidad
10. Enfoques de autosuficiencia

1. CONSULTA

El punto básico de la consulta consiste en dar a la comunidad cierta voz, y que de esta manera tenga participación en la toma de decisiones. El motivo principal es asegurar que el proyecto o programa introducido por una agencia externa, sea adoptado, de tal manera que cubra las necesidades de los miembros de la comunidad, y evitar dificultades en la implementación. Puede implicar:

- 1a. Consultar solamente con los representantes y líderes de la comunidad. Podría considerarse que este tipo de consulta no significa una real participación de la comunidad, a menos que sea una comunidad en la que las decisiones tomadas formalmente por los representantes o líderes, sean el resultado de una consulta y un consenso más amplio dentro de la comunidad, y a menos que la comunidad, debido a esto, participe en la toma de decisiones sobre aspectos importantes del proyecto que se está introduciendo.
- 1b. Consulta con todos los sectores de la comunidad. Esto es particularmente una cuestión de lograr conocer los puntos de vista de aquellos grupos de la comunidad que normalmente estarían excluidos de la toma de decisiones (mujeres, ciertas minorías étnicas, o grupos de casta ubicados en la escala social inferior;

los segmentos más pobres), cuyos intereses podrían no estar legítimamente representados en los procesos de toma de decisiones existentes en la comunidad. La razón de esta consulta es asegurarse de que el proyecto también cubra sus necesidades. Esto no es siempre fácil, y hay diferentes puntos de vista acerca del énfasis que puede o debe dársele.

2. CONTRIBUCION FINANCIERA DE LA COMUNIDAD

Se trata de colectas en efectivo hechas por y dentro de la comunidad, generalmente con anterioridad, o al momento de la ejecución de un proyecto, frecuentemente como una contribución a la formación del capital. No se consideran realmente como participación comunitaria, los casos en los que familias individuales aportan un monto por el servicio, aún cuando sea un pago por adelantado.

3. PROYECTOS DE AUTOAYUDA CON PARTICIPACION DE LOS BENEFICIARIOS

En estos proyectos, un grupo específico de habitantes locales contribuye con su trabajo (y tal vez con algunos otros aportes) a la instrumentación de tales proyectos, al mismo tiempo que se da también la asistencia de una entidad externa.

A los que contribuyen se les compensa con la reducción de las tarifas en los servicios que reciben, mientras que los que no contribuyen pagan más.

4. PROYECTOS DE AUTOAYUDA CON PARTICIPACION DE TODA LA COMUNIDAD

Son proyectos en los que se espera que cada familia de la comunidad, haga una contribución (generalmente de trabajo), al mismo tiempo que también existe una contribución de parte de alguna entidad externa. En esta categoría tal vez podrían incluirse los proyectos de "alimentos por trabajo", aunque el elemento de participación comunitaria podría considerarse insuficiente, si sólo se trata de trabajo pagado en efectivo o en especies.

5. PARTICIPACION DE TRABAJADORES ESPECIALIZADOS DE LA COMUNIDAD

Aquí se considera la designación y entrenamiento de uno o más miembros de la comunidad para realizar tareas especializadas (p.e. como promotor de salud de la comunidad, u operador de un sistema de abastecimiento de agua en su comunidad). El entrenamiento y la supervisión técnica los lleva a cabo una agencia externa a la comunidad pero, generalmente, se ejerce asimismo alguna forma de autoridad por parte de la comunidad, sobre tales trabajadores especializados.

6. ACCION COLECTIVA O MASIVA

Es el trabajo colectivo, a falta de una contribución importante por parte de alguna entidad externa; con frecuencia estas acciones se orientan a la ejecución de mejoras en el medio ambiente (p.e. eliminar aguas servidas).

7. COMPROMISO COLECTIVO PARA CAMBIAR EL COMPORTAMIENTO

Se trata de casos en los que la comunidad toma una decisión colectiva para cambiar las costumbres o hábitos personales, y ejerce una presión social para la realización de tales cambios. Los ejemplos pueden variar: desde el encierro de los animales domésticos en corrales hasta la construcción y uso de letrinas, o la reducción de gastos excesivos en aspectos relacionados a matrimonios, funerales, etc. Es posible que ocurran cambios en el comportamiento de otras diversas maneras, pero se consideran como relacionados a la participación comunitaria cuando se da una decisión explícita de la colectividad.

8. DESARROLLO ENDOGENO

A esta categoría corresponden los casos en que hay una generación autónoma, al interior de la comunidad, de ideas y movimientos para el mejoramiento de las condiciones de vida, y que se oponen a recibir estímulo de las agencias externas. La comunidad puede, sin embargo, haber recurrido a tales entidades para recibir ayuda en la implementación de sus decisiones, o en realidad puede presionar para la obtención de tal ayuda. Sin embargo, aquellos casos en los que sólo existe la presión para que sean proporcionados los servicios, difícilmente serían incluidos en la concepción del término "participación comunitaria", aunque, en un sentido más amplio, este sea un ejemplo de participación política.

9. PROYECTOS COMUNITARIOS AUTONOMOS

El ambiguo término de "autosuficiencia" incluye con frecuencia a los proyectos en los que cualquier recurso proveniente del exterior es pagado por la comunidad, mediante fondos reunidos internamente; esto incluye la contratación de cualquier personal experto o profesional. Este tipo de proyectos están por lo tanto bajo el control de la comunidad.

10. ENFOQUES DE AUTOSUFICIENCIA

Comprenden los proyectos en los que el objetivo es satisfacer las necesidades locales, dentro de lo posible utilizando directamente la mano de obra y los materiales de la localidad, y no comprando bienes ni servicios del exterior.

II. CONVENIENCIA DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA: DISCUSION DE LOS ARGUMENTOS

Para discutir la aplicación de las formas de participación comunitaria expuestas, en el campo del abastecimiento de agua y del saneamiento, es necesario distinguir primero entre cuatro situaciones; los argumentos sobre participación que se aplican en estas situaciones difieren ligeramente entre ellos.

1. Situación en la que prevalece el hecho de que el organismo responsable por el abastecimiento de agua y el saneamiento en una zona rural, está en capacidad para ofrecer una sustancial asistencia, al menos en la solución de los problemas de agua y saneamiento de una comunidad, y se espera que ésta acepte la ayuda. Este es el tipo de situación que más se encuentra en la práctica en la mayoría de los organismos a cargo del abastecimiento de agua, y del que trataremos más ampliamente en este trabajo. Nos referiremos a esta situación como la de los "organismos de abastecimiento de agua que utilizan métodos participatorios".

2. Situación en la que prevalece el hecho de que la política del gobierno demanda la iniciativa local para la solución de problemas de agua y saneamiento; se espera que las comunidades locales dependan en gran parte de sus propios recursos, pero con pautas y alguna ayuda disponible por parte de los niveles superiores del gobierno.

La iniciativa de la comunidad es fomentada a través de los órganos regulares del gobierno local, y posiblemente también, a través de los partidos y otros órganos políticos ligados al gobierno. Nos referiremos a este caso como el de la "acción comunitaria estimulada por el gobierno".

3. Situación en que prevalece la acción de un organismo voluntario que demanda la iniciativa local; se espera que las comunidades locales dependan en gran parte de sus propios recursos pero con el consejo y alguna ayuda disponible del organismo voluntario en cuestión. Trataremos este caso como el de la "acción comunitaria estimulada por un organismo voluntario".

4. Situación en la que una comunidad adopta sin estímulo externo una solución autónoma para sus problemas de agua/saneamiento. Este caso se puede presentar cuando no hay ayuda disponible del exterior, sólo en algunos casos, con el fin de preservar su autonomía en relación con el gobierno. De cualquier modo, nos referiremos a esta situación como "acción autónoma de la comunidad".

Para muchos de los que están comprometidos en la práctica de la participación comunitaria, estas cuatro situaciones son diferentes circunstancias en las cuales ellos trabajan y las cuales ellos no pueden

cambiar o influenciar. Al mismo tiempo, sin embargo, para un gobierno u organismo voluntario puede haber una alternativa de acercamiento hacia la participación comunitaria y podría darse, ya sea apoyando el uso de métodos participatorios en los organismos técnicos ya establecidos, o estimulando un tipo más amplio de acción comunal. Los individuos podrían escoger en cuál de las situaciones desean trabajar. Algunas de las malas interpretaciones y discusiones sobre lo que constituye la participación, podrían aclararse si se los relaciona con estas situaciones. Algunos argumentos de participación comunitaria se aplican a todas estas situaciones; otros sólo se aplican a algunas de ellas, y pueden ser por lo tanto, considerados como argumentos para uno u otro enfoque.

¿POR QUE SE DEBE CONSIDERAR LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD?

La participación es un asunto altamente reconocido actualmente en muchos campos del desarrollo. En el caso de los servicios de salud, por ejemplo, la participación es un aspecto central del concepto de Cuidados de Atención Primaria, que ha sido adoptado por la Asamblea Mundial de la Salud como el principio base para "lograr la salud para todos en el año 2000". Las ventajas previstas como resultado de la participación comunitaria, incluyen la expectativa de que los recursos presupuestales del gobierno podrían ser reforzados o complementados gracias a los esfuerzos de las comunidades locales; pero estas ventajas pueden llegar mucho más allá.

En suma: se han expuesto por lo menos diez razones a favor de los métodos participatorios, tal como serán tratados a continuación. No se considerarán todas las razones, desde cada punto de vista, ya que algunas sólo se aplicarán a ciertas situaciones y otras a situaciones diferentes; pero, en general, no son mutuamente excluyentes, y, tomadas en conjunto, representan un argumento de peso.

Se debe enfatizar que las explicaciones de cada una de las diez razones que se presentan a continuación, tienen por finalidad presentar una visión breve y, en la medida de lo posible, mesurada de cada una de ellas; no como en la mayoría de la literatura sobre el tema, en la que un argumento a favor es enfocado sólo desde un punto de vista expuesto en una forma muy simplificada.

DIAGRAMA 2

DIEZ RAZONES PROPUESTAS PARA LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

1. Con la participación comunitaria se puede lograr más.
2. Los servicios podrán ser provistos a un menor costo.
3. La participación tiene un valor intrínseco para los participantes.
4. La participación es un catalizador para el futuro desarrollo.
5. La participación fomenta el sentido de responsabilidad.
6. La participación garantiza que se tome en cuenta una necesidad sentida.
7. La participación asegura que las cosas se hagan correctamente.
8. La participación utiliza lo valioso del conocimiento nativo.
9. La participación libera de la dependencia de las habilidades de los profesionales.
10. La participación hace que la gente sea más consciente de las causas de su pobreza y de qué es lo que pueden hacer al respecto.

1. SE PUEDE LOGRAR MAS

La mayor parte del ímpetu en el movimiento hacia la participación de la comunidad, se debe a la observación de que los servicios convencionales no se han extendido con la rapidez suficiente hacia las áreas rurales y ni siquiera hacia las áreas pobres de las ciudades. Se estima que si la gente ha de recibir los servicios (últimamente ha aumentado considerablemente el percibir esto como un derecho) en un futuro previsible, ella misma debe tomar acción para proveerse de éstos del modo más autosuficiente posible.

Para algunos de los que proponen este argumento, existe la implicación de que es difícil que las entidades convencionales de servicio cambien su enfoque, de modo que será necesario que las propias comunidades tengan que organizarse para poder satisfacer sus necesidades, si es que éstas tienen que ser satisfechas de alguna manera. Este pesimista punto de vista acerca de la posibilidad de una reorientación de las entidades

del gobierno hacia las necesidades de los pobres, obviamente se justifica más en algunos países que en otros. Esto es, en parte, una cuestión de política: depende de si el gobierno representa o está realmente comprometido con los intereses de la mayoría de la población pobre. En segundo lugar, es también cuestión de los intereses y actitudes existentes en las esferas directivas de las entidades del gobierno: con frecuencia tienen la capacidad para ejercer una considerable influencia.

Naturalmente, este punto de vista pesimista con respecto al gobierno, lo sostienen con más frecuencia, o al menos más abiertamente, quienes trabajan en entidades voluntarias y no los que son parte del personal del gobierno, y para muchas entidades voluntarias que actúan en los países en desarrollo, así como para algunas entidades promotoras en Europa Occidental y Norteamérica, el principio de participación comunitaria y de ayuda mutua es la única alternativa viable ante la dependencia de la caridad de una entidad voluntaria.

En consecuencia, se considera que la función de la agencia externa es la de incentivar la organización de la comunidad para lograr su autosuficiencia lo más rápido posible, de tal manera que pueda mantenerse indefinidamente en cada comunidad; de este modo la entidad promotora podrá retirarse, y tal vez cumplir con la misma tarea en nuevos grupos de comunidades. El argumento aquí tratado es el de la acción comunitaria estimulada por una entidad voluntaria, en vez del simple uso de métodos participatorios.

Sin embargo, la idea de que se puede lograr más si se aprovecha la energía de la gente, de ningún modo se limita a las entidades voluntarias. Es una opinión que hoy forma parte esencial de la mayoría de conceptos sobre desarrollo, como resultado de las desilusiones sufridas al aplicar los anteriores supuestos sobre que el desarrollo vendría como consecuencia de inversiones de capital en instituciones económicas y sociales "modernas". Varios países han iniciado programas para elevar la productividad de los más pobres y menos productivos, con un énfasis en la participación pública. Un ejemplo de esto es el Programa de Desarrollo Rural Integrado de la India, el cual también enfatiza la necesidad de que existan organizaciones de los pobres (Azad, 1978). Es muy conocido en Africa, el enfoque Tanzaniano en cuanto a la autosuficiencia; pero no sólo se limita a este país.

Podría decirse, sin embargo, que la confianza en la energía de la gente como motivo de fuerza primario para el desarrollo, se originó y llevó a cabo en países con sistemas socioeconómicos socialistas. En la República Popular China, la "línea de masas" de Mao era un principio que servía de guía para el desarrollo de ese país, y alcanzó su máxima expresión en el campo del agua y del saneamiento ambiental, así como (con el "Movimiento Patriótico para la Salud") también en el de la atención primaria de la salud (con la medicina cooperativa y los "médicos descalzos")*. Viet Nam

(*) NOTA DE TRADUCCION

En China existen personas que no han seguido estudios en escuelas de medicina, pero que tienen conocimientos básicos en lo que se refiere a la atención primaria de la salud.

en particular, ha seguido una política propia bastante similar (McMichael, 1977) con participación popular en el campo de la salud, estrechamente integrada al suministro de servicios por el Ministerio de Salud. El argumento en estos casos es el de la acción comunitaria estimulada por el gobierno.

En algunos países del Africa Occidental, por ejemplo, existen disposiciones para que las oficinas ejecutivas proporcionen materiales como cemento, y también ayuda de expertos, para comunidades que emprenden la construcción de aulas de clases o la perforación de pozos. Al parecer, se necesita un fuerte compromiso a nivel de política nacional para que una estrategia de acción comunitaria estimulada por el gobierno logre éxito en gran escala; aunque la parte retórica es generalmente aprobada, en la práctica hay un compromiso débil en la mayoría de los países, lo cual se refleja en presupuestos bajos para las entidades encargadas del desarrollo de la comunidad, y para las oficinas ejecutivas distritales encargadas de las actividades de apoyo a la comunidad.

Por otra parte, los ministerios y departamentos técnicos han mostrado, generalmente, poco entusiasmo en lo que se refiere a mejoras locales de menor escala, prefiriendo concentrar su atención en proyectos de grande y mediana escala. Es por esto que, mientras que es posiblemente cierto que se puede lograr más cuando la población se empeña en una obra hecha por ella misma, existe asimismo la necesidad de establecer una estructura adecuada para estimular tal tipo de acción y esto es, en sí mismo, una tarea muy grande y un punto de partida significativo para los hábitos y disposiciones administrativas de la mayoría de los países del Tercer Mundo.

Por otro lado, cuando se trata de una entidad encargada del agua potable, que utiliza métodos de participación comunitaria, el argumento de que es más lo que se puede lograr con dicha participación, debe basarse en una premisa diferente, por ejemplo, que el beneficio de una contribución de la comunidad excederá los costos implicados - el personal técnico adicional requerido para la administración de tal programa de coordinación con las comunidades, etc.

Más adelante retornaremos a este asunto.

2. LOS SERVICIOS PODRAN SER PROVISTOS A MENOR COSTO

Tal vez este sea sólo otro modo de ver el argumento anterior: si se pueden proporcionar servicios a costos más bajos para cada comunidad, éstos podrán ser extendidos a un mayor número de comunidades. Sin embargo, la alusión al ahorro que se hace en el enfoque de participación comunal, se plantea, generalmente, desde la perspectiva del gobierno, e implica que los recursos sean ahorrados por una agencia del gobierno que utiliza las contribuciones de la comunidad para ayudarla a completar sus proyectos, de modo que sean liberados los fondos para realizar más proyectos, o en general, para otros propósitos del gobierno. Teniendo en

cuenta que el ahorro se logra sólo en parte, por la reducción del total de los costos; esto es también, en parte, una transferencia de la carga, en términos de recursos reales, a la comunidad, considerando la posición que hubiera obtenido si el servicio le hubiera sido provisto directamente.

Es por lo tanto muy importante preguntarse quién se beneficia con esto; ya que podría implicar una redistribución desde los relativamente más pobres a los relativamente más ricos. En las sociedades feudales, el trabajo no remunerado (corvéé)* podría considerarse como una forma barata de cumplir con los requerimientos del feudo o del estado, y han habido a lo largo de la historia reciente, casos similares en la mayoría de países del mundo en desarrollo. La principal diferencia entre estas prácticas y una contribución de trabajo, en el contexto de participación comunitaria, es que en este segundo caso, son los mismos miembros de la comunidad quienes contribuyen y se benefician de ello; pero en la práctica no siempre se puede dar por hecho que así sucederá.

Sin embargo, no se trata necesariamente de que la reducción del costo signifique una cuestión de no pagar por el trabajo; puede ser más bien el hecho de adoptar soluciones técnicas y de organización que sean menos costosas, y que tal vez sean más apropiadas para el medio ambiente local. Por ejemplo, puede ser que los trabajadores de las propias aldeas, sean en realidad, más efectivos que los doctores, si están bien entrenados en función de las circunstancias en las que deberán trabajar; comprenden el medio ambiente y típicamente están bien motivados para trabajar en él.

3. LA PARTICIPACION TIENE UN VALOR INTRINSECO PARA LOS PARTICIPANTES

Aparte de las ventajas instrumentales de la participación comunitaria, como medio para lograr otros fines, se argumenta con frecuencia que, simplemente, la gente debería tener la capacidad de participar activamente en los procesos que les afecta directamente; tener voz en las decisiones que se toman, y alguna participación en su ejecución. Además de la satisfacción intrínseca que esto puede traer consigo, y de evitar, asimismo, sentimientos de alienación e impotencia, podría también mencionarse la posibilidad de que un aumento en la interacción cooperativa dará como resultado una mayor cohesión en la comunidad. Sin embargo, estos son probablemente, efectos no mensurables; el aumento de actividad ocasionará tanto fricciones como armonía. La participación podría tener aún muy poco valor intrínseco, si en la práctica ella se da en términos definidos por otros.

(*) NOTA DE TRADUCCION

Corvéé (historia) 1. Labor o servidumbre no remunerada (de un vasallo). 2. Labor comunal obligatoria (exigida por las autoridades públicas, especialmente para la construcción de carreteras, etc.).

De modo que mientras el argumento de la participación comunitaria se aplica tanto para el uso de métodos participatorios por una agencia encargada del suministro de agua, como para una "acción de la comunidad"; en este último caso sólo es válido si la entidad promotora toma en serio el propósito de "participación en el pensar, planear, decidir, actuar y evaluar" por parte de la comunidad.

4. PARTICIPACION COMUNITARIA COMO CATALIZADOR DE FUTUROS ESFUERZOS PARA EL DESARROLLO

Este argumento es más específico que aquél que postula la participación comunitaria, dando como resultado una comunidad más unida. Se estima que tanto las normas de organización creadas para un proyecto - los comités y las disposiciones para el trabajo voluntario - como el entusiasmo generado por el éxito, proporcionarán tanto los medios como el estímulo para futuros esfuerzos en el abordaje de otras necesidades. Esto supone que ha sido el sistema de organización y el estímulo lo que faltó en el pasado, mientras que otras limitaciones son menos importantes. Entre las otras limitaciones que no deberían ser desechadas están aquellas provenientes de la estructura social; por ejemplo, el razonable temor que podría tener la gente de que hayan otros que ganen más que ellos, o de una falta de proyectos que valgan la pena, y que en realidad, podrían ser desarrollados por la comunidad sin la ayuda externa. Cuando no existen estas limitaciones, o donde ellas pueden ser superadas - por ejemplo, si la ayuda externa está disponible para futuros proyectos - hay, por cierto, casos de comunidades que han completado de este modo sus esfuerzos para futuro desarrollo. En el Capítulo IV debemos tocar nuevamente este punto, en el contexto de una agencia de agua potable que utiliza métodos participatorios.

Hay dos aspectos importantes a considerar en la estimulación de la acción comunitaria:

1. ¿Continuará la agencia promotora externa, ofreciendo su ayuda y estímulo?

A menudo se ha comprobado que es ilusorio esperar que una comunidad, organizada para un proyecto con estímulo proveniente del exterior, realice otros proyectos cuando ya no cuenta con dicho estímulo. (En algunos casos un residente local muy activo, puede asumir el rol de estimulador).

2. ¿Existen otros problemas tan resaltantes?

Es natural que una comunidad pueda cooperar a la solución de un problema apremiante, tal como su necesidad de abastecimiento de agua, pero también lo es que está menos dispuesta a cooperar en otros casos que no sean reconocidos por todos como

necesarios. Se ha sugerido en algunos lugares, particularmente de Africa Oriental, que la gente se ha tornado razonablemente renuente a mayores demandas de contribución para proyectos comunales.

5. LA PARTICIPACION LLEVA CONSIGO UN SENTIDO DE RESPONSABILIDAD HACIA EL PROYECTO

Se cree que cuando hay una participación colectiva y activa en el planeamiento y/o ejecución de un proyecto, la gente considerará todo el proyecto como propio, tendrá orgullo de él y un sentido de responsabilidad por el mismo; por tanto, lo utilizarán, y lo harán de manera responsable, evitando dañarlo y haciendo lo posible por mantenerlo. El argumento se basa, en parte, en la familiaridad con el proyecto que cada miembro de la comunidad habrá logrado; pero, mayormente está sustentado en la idea de la inversión emocional que cada participante ha puesto en el mismo. Habría que preguntarse si es que la gente siente siempre de este modo; en algunos casos se piensa que, por el contrario, los aldeanos sienten que han dado ya toda su contribución en la fase de construcción, y que, entonces es más que nunca, responsabilidad del gobierno, habitual abastecedor de tales servicios, el mantenimiento del sistema. (Feachem y otros, 1978). En todo caso, es bastante claro que si se debe llevar a cabo un mantenimiento del servicio, se deben tomar provisiones especiales para ello; el sentido de responsabilidad que pudiera sentir la comunidad no es suficiente. Así como ocurre con otras expectativas acerca de la participación comunitaria, la gente de afuera espera que la comunidad responda tal como ellos mismos lo harían, o creen que lo harían; pero las comunidades no son individuos. Hablar de una comunidad comprometida con un proyecto, puede ser sólo una metáfora utilizada para una serie de actitudes entre los miembros individuales de la comunidad, ninguno de los cuales podría valorar el proyecto como lo suficientemente prioritario, en relación con sus asuntos privados. Para una mayor amplitud de este tema, véase el Capítulo IV.

6. LA PARTICIPACION COMUNITARIA GARANTIZA QUE SE TOMEN EN CUENTA LAS NECESIDADES SENTIDAS

Este argumento difiere de los otros en que la ventaja de la participación comunal no es considerada como una consecuencia del esfuerzo participatorio, sino de una mejor selección de los lugares donde se realizan los proyectos. Las comunidades demuestran su necesidad del proyecto y su deseo de apoyarlo y utilizarlo una vez que esté terminado, haciendo para ello un esfuerzo colectivo en la organización, participando en la construcción, o haciendo una contribución financiera.

Cierto número de agencias de abastecimiento de agua, como en el caso de Lesotho, por ejemplo, ponían como condición antes de incluir una aldea en sus programas de construcción de sistemas de abastecimiento (realizado con trabajo de autoayuda), el que la aldea tendría que haber depositado

por adelantado una contribución financiera. El organizar la recolección de contribuciones de cada familia, es considerado como un esfuerzo importante de parte de la aldea, y se estima asimismo que tal esfuerzo demuestra un fuerte compromiso comunitario. Otras agencias optan por la idea de que en sus países una solicitud de la comunidad, quizás por escrito, o hecha por una delegación formal y con la promesa de una contribución comunitaria, representa un compromiso suficiente.

Allí donde las comunidades compiten por los limitados recursos gubernamentales, demostrando estar dispuestas para hacer su contribución, pueden surgir una serie de anomalías. Las comunidades y regiones más atrasadas, probablemente quedarán aún más atrás ya que aquellas que se encuentran en mejores condiciones, por estar más cerca de los centros de poder, podrán organizarse de una manera más efectiva. Existe el peligro de que, en la competencia, muchas aldeas avancen en la recolección de dinero, o en la construcción de locales para la instalación de los servicios que el gobierno no podría proporcionar en tan gran escala, al menos en varios años, (esto pasó en el caso de Lesotho); o (en el caso de las escuelas de secundaria en Kenia), lo que por otra parte, no sería razonable ubicar en localidades tan pequeñas. Tampoco existe garantía de que los proyectos sean realmente deseados por la mayoría de la población, ya que cuando la competencia por los recursos se convierte en un asunto de número de proyectos de autoayuda iniciados, los políticos locales y los grupos dominantes pueden ejercer una importante presión para que la población participe. Los pobres pueden ser inducidos a contribuir a la construcción de una escuela secundaria, por ejemplo, la cual, en teoría será accesible a todos, pero en la cual, en teoría será accesible a todos, pero en la práctica, servirá primordialmente a los hijos de los más acomodados. (Lamb, 1974; Grondin, 1978, 226).

En general, podría considerarse que si una comunidad está de acuerdo en contribuir a un proyecto, en colaboración con una agencia externa, y si esta agencia está satisfecha con que todos los sectores de la comunidad apoyen esta decisión comunitaria, es suficiente para establecer que se trata de una necesidad sentida. En otras palabras, no es necesario que la iniciativa venga de la comunidad, o que se realice una colecta previa. Lo expuesto anteriormente asume la situación de una agencia de abastecimiento de agua que utiliza métodos participatorios, o que contempla su uso.

Por otro lado, se podría argumentar que existe una mayor necesidad sentida, allí donde se pruebe que se ha emprendido una acción comunitaria sin una gran ayuda de parte de una entidad externa. Sin embargo, muchos proyectos requeridos por varias comunidades, particularmente las más pobres, realmente sí necesitan ayuda externa.

7. LA PARTICIPACION ASEGURA QUE LAS COSAS SE HAGAN CORRECTAMENTE

Si los usuarios toman parte activa en el planeamiento y diseño de los sistemas que utilizarán, estos sistemas estarán probablemente mejor adaptados a sus necesidades, que cuando las decisiones técnicas las toman los agentes externos sin consultarles. Algunos observadores, sin embargo, hacen una distinción entre alternativas técnicas importantes, y cuestiones tales como la ubicación (p.e. de fuentes públicas de agua), o el diseño detallado de los componentes de mayor interés directo para el usuario. Esta distinción puede ser útil, pero existe el riesgo de que podría llegar a suponerse que la población no es capaz de tener opinión sobre los asuntos básicos del diseño, en tanto que éstos podrían ser fundamentales para satisfacer sus necesidades; es esencial, por ejemplo, tomar en cuenta el conocimiento de los pastores acerca de las fuentes de agua en las áreas de pastoreo que son semiáridas, pero con frecuencia, esto se pasa por alto por los miembros mejor instruidos de otros grupos étnicos. (Parkipuny, 1975).

Es posible que el ejercicio de un enfoque muy amplio e imaginativo por parte de los profesionales o expertos implicados, sea tan importante como la propia participación de los usuarios, y es, en realidad, un complemento necesario, si se espera que la participación del usuario traerá como resultado, en la mayoría de las circunstancias, la mejora del diseño, ya que muchos usuarios simplemente asumirán que los expertos conocen el asunto mejor que nadie y, por tanto, ellos no ofrecerán otras alternativas que podrían ser posibles.

Existe un problema potencial que podría mencionarse aquí, y es que, cuando se da la oportunidad de escoger entre soluciones técnicas diferentes, la gente tiende a escoger la solución más "moderna", sofisticada o costosa, por razones de prestigio. Esto es parcialmente cierto si, como usuarios, no asumieran mucho del costo adicional en una solución más cara; o si la solución más barata implicara un mayor trabajo que ellos tendrían que hacer sin ninguna remuneración. Por ejemplo, en Ghana, donde son comunes las letrinas comunales en las aldeas, con frecuencia los pobladores muestran preferencia por el tipo de letrina que es vaciada mediante un camión con bomba de vacío, en vez de la letrina de pozo con zanja profunda. La segunda tiene que ser reemplazada, cuando se llena, por trabajadores de la aldea, mientras que el camión con bomba de vacío opera a expensas del gobierno local, gasto que no se carga a la aldea en particular. No obstante, la letrina de pozo puede considerarse más apropiada para el área rural de Ghana, que la operada por camión con bomba de vacío, la cual está sujeta a frecuentes averías (Grupo de Salud de IDS, 1978, Vol. 1: 218).

Por tanto, es claro que las consultas sobre opciones técnicas deben abordarse con mucho cuidado. No se puede pedir a los aldeanos que planeen algo que no saben cómo hacer, ni de ninguna manera que se hagan cargo del diseño técnico, que es una legítima responsabilidad del ingeniero. Pero ellos pueden desempeñar un rol muy útil en las discusiones orientadas a

escoger una opción entre soluciones alternativas, ya sea en términos de decisiones mayores acerca de los tipos de sistemas que se adoptarán, o en cuestiones menores del diseño de las instalaciones para el usuario y sugerencias útiles para introducir mejoras en el diseño, que puedan surgir de las discusiones abiertas. Esta misma apertura se hace necesaria con respecto a los costos de las diferentes soluciones, y sobre quién se encargará de ellos.

8. LA PARTICIPACION PERMITE USAR EL CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA NATIVAS

En los últimos años se ha visto un cambio fundamental en las actitudes de los profesionales de muchos campos, hacia el valor del conocimiento y habilidades que poseen los expertos nativos en sus respectivas disciplinas. Hoy, la mayoría acepta que las prácticas locales, con frecuencia están muy bien adaptadas a las circunstancias en que se desarrollan. Uno de los argumentos para la participación comunitaria es que permite que tenga lugar un cambio progresivo, mientras se hace uso del conocimiento nativo y se adapta a las nuevas circunstancias, en lugar de desecharlo y despreciar a sus poseedores.

Existen dos aspectos importantes de tener en cuenta: se debe poner mucha atención a los expertos locales durante el proceso de consulta, en la etapa de planeamiento y de diseño, y se pueden utilizar las técnicas y a los expertos nativos en la realización de los proyectos. Ejemplos de esto último, incluyen el uso de tradiciones indígenas sobre medicina en la China, o (por supuesto en una escala completamente diferente) el uso de métodos de construcción nativos en los proyectos de almacenamiento de agua, conducidos por Guggenheim entre los Dogon en Mali (Guggenheim y Fanale, 1979). Este enfoque implica gran respeto y comprensión de la tecnología nativa, y es, además, un punto de vista dinámico que no ve una herencia cultural que se debe preservar por separado y que debe mantenerse pura, sino como una experiencia útil que puede mejorarse mediante su combinación con elementos de la tecnología "occidental".

Por supuesto que en muchos casos la tecnología que se introduce será, indiscutiblemente mejor en todos los aspectos; pero algunas veces las técnicas nativas tienen ventajas, aún cuando parecen menos eficientes y más costosas: éstas utilizan trabajadores locales y materias primas propias en lugar de importaciones; el mantenimiento y la reparación serán más fáciles para los artesanos locales, y habrá menos demanda de la escasa mano de obra calificada o de repuestos; también la técnica indígena podría ser útil para algún propósito adicional que no se haya percibido en una comparación superficial. En el campo de la extensión agrícola existen muchos casos en los que se indujo a los campesinos a adoptar nuevas prácticas, que no fueron provechosas (Días, 1977: 70-2, Atsu, 1974 Esp. 52-72). Algo similar puede suceder en el campo de la educación nutricional (Gordon, 1976).

Puede ser que el exitoso apoyo a la instalación de letrinas tenga también en algunos casos un resultado negativo: "La disponibilidad de simples retretes, como se pudo observar en varios países, no ayudó en nada a la solución del problema. Debido a que muchos de éstos eran antihigiénicos, se comprobó que en realidad tuvieron, estadísticamente, un efecto adverso", (OMS, 1976, citado por Saunders y Warford, 1976, 212).

Existe un problema para las agencias de abastecimiento de agua que utilizan métodos participatorios al hacer uso de la experiencia indígena, y es que tales agencias tienen que operar en gran escala, y no pueden planear con facilidad el hacer uso de técnicas y experiencias locales de las que muchos pueden no tener conocimiento. Por ejemplo, no es casual que los proyectos de almacenamiento de agua de Guggenheim, sólo se hayan dado en unas pocas aldeas. En algunos casos podría ser posible un enfoque imaginativo sobre el uso de técnicas indígenas que pudiera adoptar una agencia de abastecimiento de agua, pero este argumento para la participación, generalmente se aplica a situaciones de "acción comunal" ya sea estimuladas desde el exterior o autónomas.

9. LA PARTICIPACION SIGNIFICA LIBERACION DE LA DEPENDENCIA DE LOS PROFESIONALES

Debido mayormente a que las habilidades de los profesionales son escasas y pueden adquirirse en un mercado internacional, donde las tarifas dependen de escalas propias de los países ricos, y, como dirían algunos, debido a que la escasez de estas habilidades se mantiene institucionalmente a través de la persistencia de innecesariamente largos y costosos períodos de formación profesional, desadaptados de las urgentes necesidades locales, los profesionales de la mayoría de los países en desarrollo gozan de un nivel de vida incomparablemente más alto que el de la masa de la población. En este contexto, un enfoque radical para la participación comunitaria contempla la posibilidad de liberar a la población de la dependencia del virtual monopolio de la experiencia controlado por los profesionales. En el campo de la salud, por ejemplo, el autocuidado colectivo podía reemplazar la necesidad de pagar altas sumas por el tratamiento de un médico (Warner, 1977, 11).

Se puede decir que esta opinión extrema nace de la desesperación del sistema político por asegurar una distribución más justa del ingreso y el acceso a servicios adecuados. Una escuela de pensamiento (Illich, 1975) sostiene que aún el abastecimiento de servicios para todos por parte del estado, es una solución no deseable, ya que los servicios siguen siendo proporcionados por profesionales de modo que la gente se encuentra bajo su control y se mantiene el monopolio. Por el contrario, se debe equipar a la gente para que de manera autónoma, satisfaga sus propias necesidades, como individuos y como pequeñas comunidades. Es difícil imaginar la estructura sociopolítica de una sociedad que cumpla con esta condición.

Sin embargo, un punto de vista menos extremista se orienta hacia la propagación del conocimiento y de las habilidades que han estado reservadas a élites cerradas de profesionales, como es el caso de los "médicos descalzos" de la China. En el campo del abastecimiento de agua, la sugerencia sería que un programa de participación pudiera enseñar mecánica y otras habilidades, y que se deberían hacer todos los esfuerzos posibles para lograr que esta enseñanza sea la más útil posible. Un aldeano entrenado en operación y mantenimiento puede estar capacitado para abrir un taller mecánico. Tal entrenamiento podría también terminar con el monopolio de un artesano local (Westman y Hedkvist, 1972, 7).

10. LA PARTICIPACION PERMITE CONSCIENTIZACION

La participación en los esfuerzos para lograr mejoras en la comunidad, debe por lo menos (o especialmente), si se frustran los esfuerzos, ayudar a la gente a comprender mejor la naturaleza de los problemas que le impiden salir de la pobreza. Pueden aprender cómo hacer demandas más efectivas al gobierno, o a tomar una nueva resolución para cambiar la situación de opresión en la que se encuentran.

Esta es precisamente la razón por la que algunos gobiernos que representan intereses arraigados, están recelosos de los esfuerzos por alentar la participación comunitaria. Las agencias gubernamentales pueden ser prevenidas de usar métodos participatorios, o quizás las formas de participación que emplean pueden mantenerse bajo estricto control, y sólo para fines de completar los proyectos y el abastecimiento de servicios, mas no para aumentar la capacidad de organización local, dejándose de acentuar los elementos que podrían poner en tela de juicio la distribución de beneficios de los proyectos particulares o la distribución de riquezas y poder a niveles locales o nacionales.

En otros países, el interés del gobierno por mejorar la situación de los grupos más débiles de la población se ve frustrado en diversos grados por las estructuras del poder local. Hay dos amplias formas posibles de acercarse al problema: centrar los programas en beneficio de los grupos más débiles, ejecutándolos a través de la burocracia, con controles administrativos que aseguren que los beneficios lleguen a quienes están dirigidos y, por otro lado, estimular la organización entre los pobres para la reivindicación de sus derechos. Esto empieza con el desarrollo de conciencia entre los grupos más débiles: "conscientización" en lo que se refiere a las causas estructurales de su situación, a al menos, de sus derechos bajo las leyes existentes. Ambos enfoques no se encuentran en conflicto, y pueden adoptarse a la vez, pero parecen reflejar diferentes opiniones o afirmaciones acerca de cuál podría tener éxito. En la India, por ejemplo, se perciben respectivamente, los dos enfoques en el Programa de Desarrollo Rural Integrado, con su estrategia de "planeamiento en bloque descentralizado a nivel micro para lograr el pleno empleo" el que lleva el planeamiento hasta el nivel de la familia individual (Azad, 1978); y el Programa Nacional de Educación del Adulto, cuyos objetivos

son explícitos en cuanto a la necesidad de la conscientización. Las diferentes opiniones se reflejan en los diversos puntos de vista sobre el rol de las instituciones del gobierno local en términos de su actual tendencia a ser "dominados por los ricos y fuertes" (India: Comité de Dantwala, 1978, 12), o en cuanto a su potencial de servir como organizaciones más representativas de los sectores más débiles (India: Comité Mehta: ver Bhattacharya y Sharma, 1979)

En lugares donde las instituciones del gobierno están menos desarrolladas, las estructuras del comité creadas por programas de participación comunitaria, pueden hasta cierto punto, tomar su lugar, como también lo pueden hacer en aldeas demasiado pequeñas para tener sus propios consejos de gobierno local.

Por tanto, se plantea con frecuencia la misma pregunta: ¿están las instituciones gubernamentales, necesariamente dominadas por los ricos y fuertes hasta el punto de impedir que los beneficios lleguen a los grupos más pobres - o tienen el potencial de fortalecer la mano del pobre?

III. CONSULTA

Este capítulo trata principalmente de la situación de las entidades encargadas del abastecimiento de agua que utilizan métodos participatorios dentro del enfoque convencional de planeamiento de proyectos, y en que la agencia selecciona un número limitado de comunidades para la realización de un proyecto de abastecimiento de agua o saneamiento. En el Capítulo V, volveremos a tocar el aspecto de la acción comunitaria.

La consulta con la comunidad es tanto un elemento de participación, en sí mismo, como el punto preliminar y esencial para cualquier forma futura de participación.

En primer lugar, su propósito puede ser descrito como el de asegurar que el proyecto satisfaga, en la medida de lo posible, las necesidades de la comunidad, reuniendo las opiniones de los especialistas en la comunidad y en el exterior, de tal manera que cada uno comprenda el punto de vista del otro, y del diálogo resulte una armonización del planteamiento propuesto. En último término, la consulta es una cuestión de considerar el planeamiento de otras actividades, en las que habrá contribuciones de la comunidad, y de las que se puede esperar que impliquen cierto grado de negociación. Puede incluir también, una necesidad de discusión de las disposiciones para asegurar, dentro de la comunidad, la equidad en la distribución de los costos y beneficios de los proyectos.

RELACION DE LA RECOPIACION DE INFORMACION CON LA CONSULTA

Antes de tratar sobre los temas acerca de los que se debe efectuar la consulta con la comunidad, debemos tal vez referirnos al asunto de la recopilación de información sobre la comunidad. Algunas veces se dice que con el fin de planear efectivamente un programa de participación comunitaria, la agencia debe recopilar una cantidad considerable de información acerca de la comunidad. Por otro lado, se han criticado propuestas de participación comunal, basándose en que ello requiere una excesiva cantidad de preparación en la forma de estudio de la comunidad, especialmente de su estructura social y de su cultura (Feachem, 1979).

Se puede argumentar que una de las razones principales para la participación comunitaria, y la principal virtud de la consulta como tal, es que los miembros de la comunidad se familiarizan con su propia situación y pueden de esta manera, asegurar, a través de su influencia en el proyecto, que al menos no se cometan grandes errores en cuanto a la adaptación a sus circunstancias.

La consulta con la comunidad es, en gran parte, una alternativa para la recopilación de información sobre la comunidad. Pero ¿hasta qué punto? ¿Qué tipos de información pueden ser realmente necesarios?

En primer lugar, está la información sobre la comunidad, que puede ser útil poseer antes de que se realice cualquier planteamiento, con el fin de asegurar que la propuesta sea hecha de una manera apropiada (p.e. el que un partido político no se vuelva hostil debido a que el planteamiento se hace a través de sus enemigos políticos), y que la entidad sea advertida a tiempo sobre problemas particulares que podrían encontrarse (p.e. un terrateniente importante que podría estar inclinado a oponerse al proyecto debido a que es poseedor de un pozo del que permite a otros sacar agua y de esta manera, obtiene o refuerza su influencia sobre un sector de la población)*. Este tipo de información la puede proporcionar una persona de afuera de la comunidad, que la conozca a fondo, y que esté familiarizada con los temas en cuestión y que puede ser tal vez una autoridad local o un sacerdote.

El personal de la agencia de abastecimiento del agua a nivel distrital, debe estar lo suficientemente familiarizado con su área como para saber qué tipo de averiguaciones informales sería útil hacer antes de empezar el trabajo en una nueva comunidad, con el fin de descubrir tales cuestiones.

Las relaciones políticas y administrativas formales entre las comunidades y los niveles más altos de autoridad difieren bastante de país a país, y dentro de un mismo país; con frecuencia difieren también bastante entre los grandes y pequeños países, así como entre las comunidades urbanas y las rurales. Allí donde la comunidad tenga un Consejo, ya sea elegido o tradicional, de autoridad indiscutible, se dará por hecho que el acercamiento a la comunidad se hará a través de este cuerpo. Por otro lado, cuando la comunidad forma parte de un área administrativa más grande y no tiene un Consejo propio, puede que sea necesario conocer más detalles sobre la estructura de poder informal en la comunidad, antes de que se realice una propuesta.

En segundo término está la información que se podría requerir para asegurarse de que la comunidad se ajusta a los criterios de selección establecidos por la entidad o para determinar si se justifican subvenciones especiales.

Se necesita información objetiva en asuntos tales como la población, la calidad de las fuentes de agua existentes y su distancia de las viviendas, y tal vez, sobre el nivel aproximado de ingresos entre la población (no sólo un promedio de la comunidad, sino un cálculo del rango o distribución).

(*) Los dos ejemplos mencionados aquí son hipotéticos, pero fueron sugeridos sobre la base de trabajos de campo en el Punjab Pakistán, por Akmal Hussain (comunicación personal).

En algunos países, la información sobre estos asuntos está disponible en las fuentes oficiales. En otros, se puede llegar a la conclusión razonable de que el nivel de exactitud requerido para formular juicios sobre la selección o sobre las subvenciones no justifica el gasto de recursos para estudios especiales, y que la información disponible aunque sea relativamente escasa, será suficiente. Sin embargo, es posible que para un programa nacional bien organizado, sobre abastecimiento de agua en zonas rurales, será necesario realizar un estudio especial de cada comunidad antes de la selección final: en Colombia, se realiza regularmente tal estudio, como una primera etapa del programa de participación comunitaria en cualquier comunidad y esa es la responsabilidad del personal que pertenece a la Sección de Promoción Comunitaria de la agencia de abastecimiento de agua. El estudio de la comunidad cubre aspectos sociales, económicos y de saneamiento, incluyendo el interés de la población por la acción comunal; los recursos humanos y materiales que la comunidad puede aportar y, con el fin de determinar la contribución total que debe hacer la comunidad tanto al principio como en cuotas subsecuentes, la capacidad de pago de los usuarios. (Mora Ramírez y López Orozco, 1976, 92-3; Mora Ramírez y Salazar Duque, 1979, 124-5).

En tercer lugar, está la información requerida por la agencia responsable, sobre el planeamiento y diseño del proyecto durante la consulta. La mayor parte de esta información la puede proporcionar probablemente, en la mayoría de casos, la propia comunidad durante el proceso indicado, pero será necesario complementarla con información reunida por el personal técnico en sus contactos informales con los miembros de la comunidad. De esta manera, se puede indagar cuestiones delicadas tales como la buena disposición de los pobladores para participar en trabajos voluntarios; el impacto del proyecto en los grupos más pobres, o puede conocerse la opinión de aquellos que tal vez no tengan voz en los Consejos Comunales.

No parece ser muy necesario en proyectos operacionales, como lo es en aquellos que están orientados hacia la investigación o la experimentación, el que la etapa de recolección de información tenga que implicar un extenso material escrito sobre la economía general, la estructura social, valores culturales o de comportamiento, o relaciones interpersonales en la comunidad. La búsqueda de este material puede ser no sólo poco realista, en términos de los recursos del cuerpo administrativo de una agencia ejecutora, sino que también podría reflejar un punto de vista no participatorio en el planeamiento del proyecto; aún cuando esté acompañado por la recomendación de que la población debe participar en la reunión de información sobre la comunidad para planear decisiones que serán tomadas por la agencia. En la práctica, el personal técnico local que desarrollará los proyectos en las comunidades está generalmente familiarizado con la mayor parte de los aspectos de la cultura, si es que son miembros del mismo grupo étnico y estrato social que el de los habitantes de la comunidad, y tendrá además la capacidad de apreciar rápidamente los aspectos esenciales de la estructura social de la misma.

El personal de la agencia debe ser capaz de evitar errores crasos en el diseño, por dejar de tomar en cuenta tales aspectos, a pesar de no haber sido entrenado para preparar un informe científico-social sobre este tema.

Esta apreciación o conocimiento adquirido de la experiencia con la cultura local puede tener, con frecuencia, un uso más práctico que el de la descripción que pueda contener un informe: es más probable que sea una guía efectiva para los trabajadores de campo, al emprender la tarea de consulta con la comunidad y al alentar su participación.

Por supuesto que no puede garantizar que el personal técnico de la agencia local tenga la orientación necesaria para hacer esto, o que comparta lo suficiente de la comprensión cultural de la población: la "brecha cultural" puede ser un problema tan serio que conduzca a situaciones en las que el personal piensa que ha recibido respuestas válidas a las preguntas formuladas, pero en que las preguntas no han sido entendidas de acuerdo al propósito que se tenía. "Algunos funcionarios que trabajan en el desarrollo operan con diferentes niveles conceptuales del que es propio de los aldeanos; estos agentes del desarrollo al ser considerados como forasteros tienen poca legitimidad a los ojos de la gente de la localidad. Otros realizan visitas, más con el propósito de inspeccionar y hacer un inventario, que con el de trabajar con los residentes". (OMS 1977, Anexo III, referente a un caso en Indonesia). Evidentemente, lo que se necesita en este caso es nada menos que la reeducación del personal en cuestión.

En informes publicados sobre los aspectos sociales de proyectos de abastecimiento de agua o saneamiento, se puede encontrar casos en los que se ha comprobado que el éxito o el fracaso depende de si se supo, o si se tomó en cuenta, cierto tipo específico de información sobre la comunidad. Se podría redactar una larga lista de puntos de investigación sobre la base de estos informes. Sin embargo, no hay garantía de que un nuevo proyecto no presentará otros problemas. Al parecer la mayor necesidad es la de un planteamiento abierto que pueda ser adoptado para el diálogo con la comunidad. Esto también significa la necesidad de crear una atmósfera adecuada durante la consulta, de modo que los miembros de la comunidad no se sientan inhibidos de mencionar problemas diferentes de aquellos que les han sido presentados por el personal de la agencia, incluyendo problemas sobre los que se pudiera esperar alguna reserva. Dube informó, por ejemplo, acerca de un pozo en una aldea India en el que "un parapeto protector cambió la posición de las mujeres, ya que hacía que desde el punto de vista de ellas la recolección del agua fuera más agotadora, y ocasionara largos tiempos de espera" (van Wijk - Sijbesma, 1979, 47). Este problema podría haberse evitado si se hubiera incluido en una lista de verificación para la investigación, un punto específico sobre parapetos y posturas, pero es cuestionable el hecho de que las listas de verificación pudieran incluir todos los puntos relevantes sin que sea excesivamente larga. Una alternativa es asegurarse de que las mujeres, como usuarias, participen activamente en la discusión de los aspectos prácticos del diseño que podrían afectarlas, en una atmósfera informal en la que puedan expresar todas las posibles dificultades.

CONSULTA: PROPOSITO Y ALCANCES

La consulta significa hacer que la comunidad participe en cierto grado en la toma de decisiones con referencia al proyecto que se propone. Si se espera que un proyecto de abastecimiento de agua y de saneamiento alcance sus objetivos, al menos en el área de salud, se debe lograr el uso de las instalaciones, y puede asegurarse un óptimo uso, mediante una consulta previa a los usuarios con respecto a sus necesidades, y - en diálogo entre los técnicos expertos y la población local - trazar un esquema que cubra sus necesidades de la mejor manera posible. Este es un aspecto de la consulta. Otro es, realmente, el negociar sobre quiénes participarán y qué contribución harán al proyecto, en el momento de su desarrollo y subsecuentemente en términos de las tarifas por el servicio de agua, pago de préstamos o actividades de operación y mantenimiento.

Para encontrar la satisfacción de las necesidades de los usuarios la consulta es la forma más esencial e indispensable de participación comunitaria, y ella debe estar presente en todos los proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento. El diálogo que se establece con la comunidad, debe ser tal que permita a los pobladores apreciar de modo más completo la naturaleza de sus necesidades de agua y saneamiento, y la relación entre su propio comportamiento y su salud; no es sólo cuestión de informar a la agencia de abastecimiento del agua sobre lo que ellos ven como necesidades. Menos aún debería ser, como comúnmente sucede, un asunto en el que la agencia obtiene información sobre cuán sofisticados y educados son los miembros de la comunidad en lo que se refiere a conocimientos "modernos" sobre salud. El diálogo debe ser tal, que pueda dar al personal de la agencia de abastecimiento de agua, una comprensión más completa y enfática de las circunstancias reales de la comunidad. En otras palabras, debe alcanzar cierta profundidad en la comprensión mutua, como un proceso dinámico de aprendizaje para todos los que participan, en vez de ser un simple intercambio de información y sugerencias.

Al mismo tiempo, el diálogo entre la agencia y la comunidad, inevitablemente tendrá un elemento de negociación, y en la retórica sobre la cooperación, no hay que olvidar que las comunidades estarán generalmente interesadas en obtener la mayor contribución o subsidios de parte de la agencia. Este puede ser muy bien, el principal factor que influye sobre la preferencia de la comunidad por una determinada solución técnica, o el modo en que se presenta en el diálogo, la propia habilidad de la comunidad para organizarse y hacer contribuciones. La agencia podría muy bien necesitar, luego de lograr la mayor comprensión posible sobre las circunstancias de una comunidad, insistir en lo que a su parecer es la solución más apropiada y que requiere, tal vez, más esfuerzo o un cierto nivel de contribución de la comunidad. En un programa a gran escala, deberán ser establecidas las normas acerca de los niveles de contribución de la comunidad, y esto hará que la negociación en cualquier comunidad, sea en particular más directa.

Sin embargo, en un programa a gran escala, a diferencia de lo que ocurre con un proyecto, existe el peligro de perder toda flexibilidad, de tal manera que las características sociales y las potencialidades únicas de cada comunidad individual no pueden expresarse en sus propios programas, reduciéndolas a "la implantación de planes ya hechos y objetivos trazados verticalmente". Cada agencia de abastecimiento de agua tendrá que balancear su necesidad de cierto grado de uniformidad, en un programa a gran escala, con la necesidad de que la comunidad tenga una voz real en la toma de decisiones. En la práctica, podrá sugerirse que una agencia logrará este balance, adoptando una considerable flexibilidad, mientras va adquiriendo experiencia sobre diferentes tipos de comunidades y sobre las respuestas que encuentra en términos de la participación que busca. Luego podrá desarrollar un número determinado de tipos de proyectos de abastecimiento de agua para ser aplicados con diferentes tipos de comunidades; este grado de uniformidad debe ser suficiente para los propósitos de planificación y de asegurar una distribución equitativa de los recursos de la agencia entre las comunidades. (Whyte y Burton, 1977, describen el caso de un enfoque ampliamente flexible "orientado a la selección del usuario"; y Feachem, 1979, expone el argumento de que la "flexibilidad a un nivel regional, distrital o filial, puede muy bien ser practicable, pero hay que considerar que cada esquema, como un nuevo ejercicio de planeamiento, fatigaría aún a las más eficientes burocracias").

DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS

Uno de los problemas para introducir la práctica de la consulta, con el fin de satisfacer las necesidades de los usuarios, en áreas donde anteriormente no se acostumbraba, es que a menudo la actitud adoptada por el personal de la agencia consiste en buscar que la población debe aceptar y adaptarse ella misma a lo que se le proporciona: existe muy poca empatía, aún con respecto a las dificultades prácticas que pudieran haber, además de otras diferencias "más exóticas" en costumbres y cultura (Curtis, 1978).

Esto es parte de un problema más amplio que debe ser tratado en forma franca: mientras que en los niveles más altos de decisión política, hay un creciente reconocimiento de las habilidades intelectuales que se encontrarán entre las poblaciones pobres y rurales, con niveles bajos de educación formal, en muchos niveles del personal de tipo administrativo y técnico se mantiene una actitud extremadamente despectiva. La falta de conocimiento o de educación formal, es equiparada con la falta de inteligencia. Las técnicas de participación comunal requieren del diálogo con los miembros de la comunidad, de tal modo que ellos sientan que sus ideas son tratadas como contribuciones valiosas; pero estos diálogos los lleva a cabo el personal de los niveles más bajos, cuya propia posición social, podría llevarlos muy bien a enfatizar la superioridad de su preparación técnica. Tal vez un reentrenamiento de este personal podría superar en cierto grado el problema; sin embargo,

frecuentemente se presenta un problema ulterior, y es el de asegurarse que el propio reentrenamiento sea realizado por personal cuyas actitudes sean favorables a la participación comunitaria. La solución podría estar en desarrollar un cuadro especial de personal técnico en promoción o desarrollo comunitario dentro de la agencia técnica.

Con el fin de realizar la consulta con la comunidad, una agencia de abastecimiento de agua y saneamiento tiene la opción de emplear un cuerpo especializado de agentes de extensión entrenados en las técnicas de desarrollo de la comunidad, o simplemente estar a la espera de que el personal técnico a cargo de los proyectos en cada área, emprenda la tarea de dialogar con la comunidad. La ventaja de entrenar un cuerpo especial de agentes de extensión, es que podría establecerse dentro de la agencia, un cuerpo especial de expertos en participación comunitaria. Esto puede que no sea necesario en un país donde es normal y está muy difundida la movilización popular y la participación comunitaria, y donde, por lo tanto, todo el personal administrativo está acostumbrado a los requerimientos de este enfoque; pero es más frecuente que el personal técnico tenga poca preparación y tal vez, poca paciencia para ello. En Colombia, donde se emplean cuerpos de agentes de extensión - promotores - en la División de Saneamiento Básico Rural del Instituto Nacional de Salud, responsable por el abastecimiento de agua en el medio rural, están organizados en una sección que cuenta con su propio personal de administración, y un programa de entrenamiento en la sede; ellos conducen las tareas de educación sanitaria, y actúan como miembros de enlace con la comunidad, a través del proceso de consulta y de autoayuda para la construcción; un agente de extensión es designado para que, con dos representantes de la comunidad, integre una junta de tres personas para la administración de cada servicio de suministro de agua.

ORGANISMOS REPRESENTATIVOS EN LA COMUNIDAD

El siguiente asunto a tratar, se refiere al organismo que, dentro de la comunidad, se constituirá en el centro de las consultas y de la organización de cualquier acción comunitaria. En las áreas rurales de diversos países existen muchos tipos diferentes de consejos y comités (en menor cantidad en las áreas periurbanas) muy variados en sus grados de poder y responsabilidad. Incluyen autoridades locales, con frecuencia responsables por el agua y el saneamiento, allí donde estos servicios no son proporcionados por una agencia nacional; comités de desarrollo, basados en el aprovechamiento de los esfuerzos de la gente para realizar mejoras e instalaciones comunales especiales o infraestructura, incluyendo a menudo el saneamiento ambiental y pequeños sistemas de abastecimiento de agua, tales como pozos; e instituciones "tradicionales" de autoridad y representación, tales como jefes/caciques, o consejos de ancianos, lo que puede constituir el mayor centro de poder real a nivel local; finalmente, en muchos países los comités locales de los partidos políticos gobernantes ejercen la autoridad derivada de su relación con centros nacionales de poder. Localmente, sin embargo, pueden haber otros

tipos de organización que puedan ser importantes para el abastecimiento de agua o saneamiento: las comunidades corporativas campesinas del Perú o las cooperativas agrícolas de producción en cualquier otro lugar; o los comités de salud que se establecen en torno a planes para proveer atención primaria de salud; o, en lugar de comités de desarrollo, los esfuerzos de autoayuda pueden ser canalizados a través de grupos voluntarios, como en Kenia. Pueden estar especialmente interesados en el agua, las sociedades o grupos de mujeres, o aún las organizaciones tradicionales de mujeres.

Autoridades locales

En tanto que algunas consultas, normalmente tendrían lugar como pauta inicial, con autoridades locales, con el fin de introducir un nuevo abastecimiento de agua u otra instalación, en muchos países las autoridades locales trabajan a un nivel considerablemente lejano del poblador común (o del residente urbano-marginal), y así la consulta con la autoridad local no puede ser contemplada realísticamente como consulta con la comunidad.

Esto es particularmente cierto cuando el peldaño más bajo de la autoridad local cubre un área que comprende gran número de comunidades reales (nucleadas en forma separada). Por otro lado, puede ser el único nivel de representación local elegida y a esto se le debe dar la debida importancia.

En pocos países (p.e. en la India), reorganizaciones recientes de gobiernos locales han restituido la autoridad de las organizaciones a nivel de aldea (pese a que, aún en la India, la "aldea" panchayat* cubre con frecuencia un área que incluye dos o más aldeas reales).

En otros lugares las aldeas y pueblos pequeños a menudo han perdido el grado de autonomía que pudieron haber poseído en otros tiempos.

En el caso relativamente poco frecuente en que la autoridad local del área cubre solamente a la comunidad en la que se va a localizar el proyecto de agua y saneamiento, se puede tomar a este consejo como el centro principal de consulta y participación de la comunidad. En realidad, la formación de un comité fuera de esta estructura probablemente causaría problemas: los miembros del consejo podrían sentirse desplazados como legítimos representantes. En este caso, el problema restante podría ser la falta de cooperación por parte de los sectores opuestos a aquellos que están en función a nivel de la autoridad

(*) NOTA DE TRADUCCION

En la India, un consejo de la aldea que puede ser elegido.

local. Un agente de extensión podría superar este problema si conversa con todos los grupos y trata de asegurarles que el proyecto no se identifica con ningún partido, sino que todos pueden recibir algún crédito por su contribución.

Se podría designar a un subcomité para que se encargue de los detalles del proyecto que se propone. Esto representa la oportunidad de compartir opciones para los grupos de la comunidad que no están directamente representados en el consejo principal; no sólo otros partidos sino también mujeres y jóvenes que tal vez se sentirían menos inhibidos por consideraciones de dignidad al momento de tratar sobre la utilidad práctica de la higiene y el saneamiento.

En el caso más común de autoridades locales que cubren grandes áreas, puede muy bien haber necesidad de coordinar con la agencia de abastecimiento de agua en lo que respecta al suministro de servicios; pero desde la perspectiva de la aldea en general esta autoridad local es externa, así que esta coordinación no es materia de participación comunitaria.

Comités de desarrollo

Donde ellos existen cubriendo un área que coincide con la del proyectado abastecimiento de agua o de mejora en el saneamiento del medio, constituyen el obvio organismo comunal para el proyecto; en realidad, un comité que se ha organizado para el desarrollo de un proyecto de agua y saneamiento, puede subsecuentemente encargarse de otras funciones. Frecuentemente los comités de desarrollo se han formado con propósitos generales, incluyendo el de elevar la producción agrícola o la ejecución de otra actividad económica; pero es precisamente en el área de servicios comunales, como agua y saneamiento, donde se ha visto a menudo que tienen su mayor potencial.

En algunos países, tal como Sri Lanka con sus "Sociedades de Desarrollo Rural", y Ghana con sus "Comités de Desarrollo del Poblado"; estas organizaciones han sido establecidas en todas las comunidades como parte de una política del gobierno, y son apoyados con Centros de Adiestramiento para el Desarrollo Rural, o similares. En otros países, los comités han sido organizados espontáneamente por los pobladores, y existen en algunas comunidades pero no en otras. Existen casos, como las Asociaciones de Desarrollo Local de la República Árabe del Yemén (Lewis, 1980), donde son capaces de reunir sustanciales fondos locales, pero con más frecuencia recurren al gobierno por ayuda financiera para proyectos importantes de infraestructura.

La importancia atribuida por el gobierno a la ayuda financiera para este tipo de acción comunitaria (en oposición a una respuesta en términos de proyectos controlados por una agencia gubernamental, o no tener ninguna respuesta) puede ser una medida del compromiso del gobierno para con la participación comunitaria.

Sin embargo, los comités de desarrollo no están libres de problemas internos. No están aislados de los conflictos políticos locales, ni se puede asumir, necesariamente, que representan los puntos de vista de toda la comunidad.

Organizaciones "tradicionales"

En algunos países (p.e. en Africa Occidental) las instituciones tradicionales - jefes, consejo de ancianos - mantienen una considerable autoridad: se puede esperar normalmente que cualquier enfoque para una acción comunal sea hecho a través de ellos, y realmente puede ser difícil para la gente de fuera penetrar más allá de la apariencia de completa armonía y unanimidad presentada por los voceros formales de la comunidad. No obstante, siempre pueden haber corrientes ocultas de desacuerdos dentro de la comunidad.

En otros lugares la posición del jefe o cacique ha perdido la legitimidad que una vez tuvo, a veces porque los jefes eran impuestos como agentes de gobiernos coloniales en un sistema de régimen indirecto, otras veces porque han sido instituidos sistemas más democráticos de representación. En algunos casos, los caciques son todavía los agentes del gobierno.

Es por eso que es extremadamente difícil hacer cualquier generalización en lo que concierne a saber si es apropiado o no, utilizar los sistemas tradicionales de autoridad como el foco de la participación comunitaria: la relación entre el gobierno y las autoridades tradicionales en cada país, allí donde ésta existe, es única.

Podría decirse, sin embargo, que en comunidades homogéneas pequeñas los jefes/caciques tradicionales son probablemente, gente que se vincula libremente con el resto de la población (en lugar de estar separados por formalidades y reglas de respeto), y tienen un nivel de vida similar: en estas circunstancias puede haber más confianza en que ellos representen los puntos de vista de la gente en general. En las aldeas más homogéneas donde sobreviven los consejos tradicionales, puede ser particularmente útil el comenzar la discusión de los proyectos de agua y saneamiento con estos organismos. Existen países donde tales consejos continúan funcionando y teniendo influencia, a pesar de la falta de un reconocimiento oficial.

Cualquiera que sea el organismo al que se hace el planteamiento en la primera instancia - y esto puede ser más claro en el caso de autoridades tradicionales - frecuentemente será necesario establecer un segundo comité o grupo informal para discutir los detalles. Este grupo formado bajo la égida de la organización de más alto rango, a fin de no parecer compitiendo con ésta, podría, tal vez idealmente, incluir representantes de cada uno de los grupos sociales de la comunidad (p.e. ambos sexos y varios grupos de diferentes edades, así como cualquier otra división social); personas con conocimientos, ya sean modernos o indígenas, en

relación al asunto (p.e. un maestro de escuela, un gasfitero, o mecánico, un pocero), y una preponderancia de gente joven y activa. Un maestro de escuela puede muy bien asumir un rol de liderazgo.

Posiblemente un comité así, formado con miembros entusiastas y capaces de organizarse, no será fácil de lograr, pero mientras más representativo y más activo sea tal comité, habrá menos dificultad en asegurar que se satisfagan las necesidades de todos los sectores de la comunidad. En los lugares donde no se pueda reunir un grupo representativo de este tipo, será más necesario para el agente de extensión, sondear puntos de vista y opiniones en varios sectores de la comunidad a través de conversaciones informales.

TEMAS PARA CONSULTA

Necesidades y usos del agua; agua y saneamiento como sistema

Con frecuencia los suministros de agua no logran el propósito deseado en el mejoramiento de la salud, o hasta puede ser que no sean utilizados para nada, debido a que ha habido un mal entendimiento entre la entidad responsable por la instalación del servicio y la comunidad beneficiaria, en lo que se refiere a las necesidades precisas para las que debía ser diseñado el proyecto. Con frecuencia el principal potencial de la consulta es lograr una mejor comprensión a este respecto.

Pareciera ser que la opinión que prevalece entre el personal técnico es que su trabajo está limitado al abastecimiento de agua cumpliendo con ciertas especificaciones en términos de calidad, y si la gente no utiliza el servicio esto no es de su incumbencia. Pueden percibir la necesidad de un proceso educativo, pero no lo consideran como su responsabilidad.

En cuanto a esta actitud, un autor refiriéndose a Tanzania, señala que: "Si la gente continúa utilizando recursos antiguos, deben haber buenas razones para ello. O es que el nuevo abastecimiento es inadecuado, porque da como resultado congestión en los puntos de recolección de agua; o se considera que ésta es inferior al agua de las antiguas fuentes (generalmente en términos de sabor o color)". (Bantje, 1978, 3). El problema es que mientras estas razones para no aceptar el nuevo suministro son "buenas" en el sentido que son racionales en términos del conocimiento existente de la gente; pueden, sin embargo, estar basadas en conjeturas erróneas - especialmente en lugares donde la gente utiliza el color del agua como un indicador de su polución. Es por eso que a pesar de que está claro que la gente comprende el valor de una buena fuente de agua, existe aún la dificultad que no puede ser resuelta adoptando sus criterios e intentando suministrar agua que cumpla con sus patrones de sabor y apariencia. Hay algo más que sólo eso, y es por ello que es necesario un diálogo entre los expertos y la comunidad sobre sus necesidades reales.

La simple división entre agua para consumo doméstico y agua para la agricultura es con frecuencia bastante inadecuada en las comunidades rurales de los países en desarrollo: la población local ha necesitado distinguir varios "tipos" de agua, de acuerdo a su disponibilidad y a los requerimientos de los diversos usos específicos. Un nuevo abastecimiento generalmente encajará dentro de este patrón, ofreciendo una nueva fuente alternativa disponible, en lugar de reemplazar directamente todas las fuentes existentes de agua para uso doméstico. Se podrá entonces continuar bebiendo el agua contaminada de las antiguas fuentes, a menos que la consulta con la comunidad lleve a un cambio en las prácticas.

El único caso en el que esto puede no ser necesario es cuando el nuevo suministro está disponible en cantidades adecuadas para todas las necesidades domésticas, en todas las estaciones y momentos del día, con una ubicación que sea más conveniente para todas las familias que cualquiera de las fuentes antiguas, y cuando satisfacen el criterio de los miembros de la comunidad en lo que se refiere al agua potable en términos de sabor y apariencia. Es más probable que tales condiciones se apliquen más para suministros urbanos o en los lugares donde existen conexiones domiciliarias, aunque aún así pueden preferirse para bebida las antiguas fuentes, debido a razones de sabor.

Una de las discusiones más interesantes y detalladas de cómo una población local distingue "tipos" de agua en base a diferentes características, está dada en un informe reciente sobre el agua en algunas comunidades rurales de Guinea-Bissau (v.d. Ploeg, 1979, 20). El informe señala, por ejemplo, que en la aldea de Buba se distinguen cuatro tipos de agua para uso doméstico: para beber, para cocinar, para lavar la ropa, y para bañarse. El agua para beber debe ser "limpia y sabrosa". Agua "limpia" es el agua sin contaminación visible, pero "un punto importante es también si el agua fluye o no; hay mucha crítica sobre el agua 'estancada' de un pozo. Pero esta objeción desaparece cuando el pozo está totalmente cubierto". En lo que se refiere al sabor, van der Ploeg encuentra que la cantidad de sal es lo más importante: aunque sean pequeñas cantidades (menos de 200 mg/l NaCl), ésta es objetable; también rechaza el agua que contiene hierro. El agua para la cocina simplemente tiene que estar cerca de la casa; para lavar la ropa, debe fluir, ser abundante, y estar en un punto en que se reúna la gente; para bañarse, debe estar en un lugar oculto. En la mencionada comunidad, no se utiliza para nada una instalación existente, que se halla conectado a un pozo profundo "debido al color rojizo que tiene algunas veces el agua, y a su sabor a hierro".

Para cocinar se utiliza bastante el agua de otros pozos, mientras que el agua que se prefiere para beber, considerada como más sabrosa, es la que se recoge en la ribera del río, donde se realizan otras numerosas actividades, y en términos objetivos de riesgos para la salud, es muy probable que esté contaminada.

LISTA DE VERIFICACION No. 1

MUESTRA DE UNA LISTA DE VERIFICACION DE LOS USOS DEL AGUA Y REQUERIMIENTOS PERTINENTES

Uso del Agua (no exhaustivo)	Requerimientos objetivos para la salud (óptimos)	Requerimientos. De con- veniencia (preferencia de la comunidad, etc.)
1. Para que la beban los bebés y las personas enfermas	Pureza asegurada (se podría especificar hervida)	Limitaciones prácticas o de costumbre: ¿se hierve el agua o sólo se calien- ta?
2. Para que la beban los niños y adul- tos sanos	Pureza	Sabor: ¿Será rechazada el agua hervida, o el agua de un pozo profundo?
3. Enjuagarse la boca, lavarse los dientes	Pureza (tal vez menos rigu- rosa)	¿Existe la costumbre de utilizar agua superficial que sea sospechosa?
4. Preparación de la comida -comida cruda-	Como la antes mencio- nada	¿Existe la costumbre de utilizar agua superficial que sea sospechosa?
5. Para lavar los platos	Como la antes mencio- nada	¿Preferencia por el agua corriente?
6. Para cocinar		Sabor; color y claridad
7. Higiene personal (lavar el cuerpo sin inmersión)	Abundancia. Usar con jabón o calentada	
8. Para bañarse, nadar (inmersión)	Sin organismos de aquilostomas (accediaae)	¿Privacidad? (para las mujeres)
9. Para lavar la ropa	Como la antes mencio- nada	Suavidad (economía de jabón). ¿Preferencia por agua corriente? ¿Por sociabilidad?

10. Para abrevadero de animales		Requerimientos de cada tipo de animal; ¿dispersión de las fuentes para evitar sobrepastoreo?
11. Huertos de legumbres	Aguas de alcantarilla aceptable, pero aguas servidas sólo después de cierto tratamiento	¿Lugar cerca de las casas? Daños ocasionados por puercos u otros animales
12. Irrigación de cultivos de	Tener cuidado para evitar anquilostomiasis, aguas servidas sólo después de un tratamiento	Distribución equitativa del agua como un recurso importante
13. Otras irrigaciones o crianza de peces (incl. irrigación de pastos, cultivos de árboles, cultivos no alimentarios)	Tener cuidado si se utilizan aguas servidas (p.e. para cocinar bien el pescado y la carne); protección contra los parásitos mientras se trabaja en el agua	

Esta lista de verificación es sólo una muestra: necesitará ser ajustada según las circunstancias locales. En la tercera columna estarán presentes probablemente muchas inquietudes en cada comunidad. En cuanto a los requerimientos que se sugieren para la salud (segunda columna), no se deben tomar sino como una demostración de inquietudes al respecto.

Una manera de enfocar la consulta sobre los usos del agua y los requerimientos que se deben cumplir para los diferentes usos (de acuerdo con los miembros de la comunidad y de acuerdo con los criterios relativos a la salud de las autoridades a cargo del servicio de agua), podría ser a través de la discusión con la comunidad de una lista de verificación de posibles usos del agua. La Lista de Verificación No. 1, se ha dado junto con algunos ejemplos de requerimientos que podrían, de acuerdo a las circunstancias, ser juzgados para su aplicación. Cada uno de los usos para los que se ofrece el agua en la comunidad, puede luego discutirse en forma separada en relación a las prácticas y a las fuentes de agua existentes, y en términos de las características deseables de un nuevo suministro, incluyendo instalaciones adicionales para baños, lavado de ropa, etc.

La lista se extiende a usos no domésticos del agua tales como el riego. En la práctica, un examen de toda la serie de necesidades de agua de la comunidad, probablemente sea la mejor base para un plan eficiente que satisfaga las diversas necesidades; y aunque en primera instancia la preocupación sólo puede ser referente al agua para uso doméstico, los miembros de la comunidad podrían desear utilizar una parte de ésta, también para otros propósitos. Siempre que sea posible se debe proveer de agua suficiente para satisfacer todas las necesidades. Sin embargo, si se proporciona el agua con fines económicos, la agencia debe asegurarse de que sean previstas las cargas económicas, especialmente en el caso de los que utilizan el agua en grandes cantidades, y que se dé prioridad a las necesidades de la gente más pobre (y menos poderosa). Si no se da atención a estos asuntos, podría haber un riesgo de dispendio del agua en una forma descontrolada para fines económicos; se encontraron tales problemas en Africa Oriental en lo que se refería al aprovisionamiento de agua para el ganado.

Igualmente el agua y el desagüe deben ser considerados como un sistema, con atención tanto a las implicaciones de salud como a los posibles beneficios del uso de aguas servidas de uso doméstico y particularmente de los excrementos nocturnos utilizados como abono. (Pacey, ed., 1978, esp. 186-223).

El resultado de la consulta con la comunidad sobre los diversos usos del agua dará una idea más clara y compartida por la comunidad y la agencia, tanto sobre las instalaciones que se desean, como sobre los cambios de costumbres que pudieran ser necesarios para mejorar la salud. Las instalaciones podrían incluir: el mejoramiento de las fuentes existentes, así como (o en lugar de) la construcción de un nuevo suministro; instalaciones para lavar la ropa o casas de baños; puntos separados de agua para los animales, lejos de las fuentes públicas y tal vez en lugares dispersos; previsión para el drenaje del agua de desagüe o su reutilización. Podría planearse conjuntamente el abastecimiento de agua para uso doméstico con la del agua para el ganado o la irrigación. Es en este campo, más que en aspectos muy técnicos, que la comunidad puede contribuir al planeamiento y diseño del sistema de agua, aunque pueda hacer también una contribución técnica.

En realidad puede que en algunas circunstancias no sea necesaria, para el planeamiento, particularmente donde ya están consideradas las conexiones domiciliarias, y no se espera ninguna dificultad en lo que respecta a la adaptación del sabor y el color.

Sin embargo, puede que aún así, tal consulta sea un ejercicio útil con el fin de desarrollar el sentimiento de estar implicado, y como referencia para establecer una base en los esfuerzos relativos a la educación para la salud.

En el área del saneamiento, se debe dar especial atención a las actitudes de la población local hacia el valor fertilizante del excremento para utilizarse como abono. No se debe dar por sentado que existe una resistencia popular hacia su uso, y realmente la producción de un fertilizante valioso podría ser incentivo para la instalación de letrinas del tipo compostado.

Detalles del diseño del sistema. Probablemente un sistema podrá satisfacer mejor las necesidades de sus usuarios, si se discute con ellos los diversos aspectos del diseño que los afecta. Por supuesto que la experiencia ganada en comunidades similares, puede ser también una guía valiosa, pero ambos enfoques podrían verse como complementarios; la manera más efectiva para diseñar un sistema que satisfaga las necesidades locales, sería visitar un número de comunidades similares en donde ya se hayan introducido sistemas de agua, realizando un breve estudio informal de las dificultades existentes en relación con las características que se intentan incluir en los nuevos sistemas, y luego discutir estas dificultades con las comunidades en las que se espera construir los nuevos sistemas. A pesar de que el personal de la agencia tenga una considerable experiencia de campo, puede que no se haya centrado en las dificultades encaradas por la comunidad con los sistemas existentes.

Los problemas pueden surgir en áreas tales como: capacidad de agua (p.e. baja presión, que obliga a hacer colas), averías, debido a un equipo inadecuado (al lado de estos problemas importantes, la mayoría de los otros son de relativa insignificancia), problemas de ubicación, bombas de mano que requieren mucha fuerza o están mal situadas (p.e. para los niños, o para las mujeres), etc.

Generalmente, existen problemas aún más graves con el diseño de las instalaciones sanitarias, y la necesidad de consulta es mayor si se decide construirlas o facilitar su construcción mediante el sistema de familias individuales. El esfuerzo sería inútil a menos que una gran proporción de la población utilice las instalaciones, particularmente los niños. Los niños podrían rechazar el uso de las letrinas de los adultos, las que pueden estar construidas encima de hoyos peligrosos o simplemente ser muy grandes, además, es muy probable que los niños acostumbren defecar dentro del área habitada de la aldea, en vez de ir a un área apartada en las afueras de ésta. Por eso, la consulta debe incluir la discusión

de un diseño apropiado de letrinas para los niños y para los adultos, así como de métodos apropiados de eliminación de excreciones de niños demasiado pequeños como para usar letrinas.

Aspectos financieros y establecimiento de responsabilidades. Tan pronto como sea posible, es importante que la agencia deje en claro a la comunidad hasta dónde llega su compromiso, sin dejar dudas sobre los costos que recaerán sobre ella y/o sus miembros, a través del pago de tarifas por el servicio de agua. La participación comunitaria en el planeamiento, implica que sí se va a requerir que los miembros de la comunidad hagan una contribución financiera sustancial, deberá presentárseles alternativas de posibles sistemas, permitiéndoles escoger una que no imponga una carga que les parezca demasiado pesada. Por otro lado, se pueden proporcionar subsidios para asegurar que se escoja un sistema adecuado desde el punto de vista de la salud.

Algunas veces se ha afirmado que un 5 por ciento del ingreso efectivo promedio en una comunidad es una cifra aceptable para que una familia pague por el agua. Una fuente autorizada reciente menciona incluso una cifra mayor: "(por acuerdo) sólo 5 o como máximo 10 por ciento del ingreso efectivo puede considerarse como disponible para el agua de uso doméstico" (Cairncross y otros, 1980, 155). El documento del Banco Mundial sobre política sectorial de abastecimiento de agua para las comunidades rurales cita la experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo, en cuanto a que "los cobros por agua, establecidos entre 3 y 5 por ciento del ingreso del jefe de familia cubren al menos los costos de operación y mantenimiento, y posiblemente también cierta parte de la depreciación. Muy rara vez pueden pagar las familias más del 5 por ciento de sus ingresos para gastos del agua". (Banco Mundial, 1976, 41; ver también Saunders y Warford, 1976 184-190). La posición del Banco Mundial es que aún en "sistemas básicos", con suministros a través de fuentes públicas, debería preverse al menos, los costos de operación y mantenimiento pagados por la comunidad. Esto es contrario a lo que sucede en la práctica en países tales como Tanzania y Zambia, donde se considera al agua potable como un derecho humano básico, y los suministros de las fuentes públicas son gratuitos.

Las tarifas de agua del orden del 5 por ciento representan una proporción considerablemente más alta del ingreso de la población rural más pobre, que lo que pagan usualmente los usuarios urbanos con sus conexiones domiciliarias, tanto en los países en desarrollo como en países avanzados. Con tales gastos, existe el peligro de que el ingreso pueda ser distraído de otras necesidades básicas, especialmente de los alimentos, o tal vez del jabón; de este modo los efectos netos en la salud serían negativos en vez de ser positivos. Un problema ulterior es que siempre hay una gama de ingresos entre las diversas familias de tal manera que si los gastos se establecen en un 5 por ciento del ingreso promedio, esto representará un porcentaje más alto para los menos acomodados. (Si se utiliza la media en lugar del promedio, el problema sería aún mayor, debido a que los ingresos se distribuyen generalmente de una manera asimétrica, resultando la mayoría de las familias por debajo de la media).

Esto explica por qué existe con tanta frecuencia la apatía de los sectores más pobres de la población con respecto a mejoras comunales: éstas implican un costo, así como un beneficio, y el costo representa una proporción inaceptable de sus ingresos. (Podría ser también que los beneficios les lleguen menos, si es el caso de una escuela de secundaria en la que pocos se mantendrán el tiempo suficiente como para utilizarla, o si se trata de una mejora sólo ornamental, que no tiene importancia para ellos).

Generalmente no es posible graduar los gastos del agua de tal manera que los pobres paguen menos por el mismo servicio dentro de una comunidad. Sin embargo es a menudo posible proporcionar conexiones privadas para aquellos que están dispuestos a pagar el costo, mientras se permite a las familias más pobres el acceso a los suministros por fuentes públicas en forma gratuita. Se ha encontrado particularmente difícil cobrar las tarifas por los suministros de fuentes públicas, aunque esto podría ser particularmente cierto en las áreas marginales más que en las rurales, y la experiencia varía regionalmente (al parecer no se ha hecho un estudio comparativo para explicar esta variación).

Carruthers y Browne enumeran siete razones apoyando la opinión de que existe un mayor argumento en favor del servicio gratuito a través de fuentes comunales de agua. Aparte del punto básico, de que éste es un eficiente medio de redistribución, ellos incluyen consideraciones de salud - puede que la gente no utilice un suministro por el cual tenga que pagar (Carruthers and Browne, 1977, 158-9).

Está claro entonces por qué la consulta con la comunidad sobre los aspectos financieros se debe conducir con especial cuidado, con el fin de asegurar que los miembros más pobres de la comunidad puedan manifestar cualquier insatisfacción que pudieran tener con las disposiciones financieras propuestas, y lograr que las decisiones alcanzadas reflejen también sus intereses. En algunos sistemas de abastecimiento de agua, en el área rural de América Latina, después de algunos años de operar fuentes públicas en una comunidad, junto con algunas conexiones domiciliarias, cuando el número de éstas alcanza de 60 a 80 por ciento, se retira la instalación pública. Esto obliga a las familias restantes a estar de acuerdo con una conexión domiciliaria (o depender de otros para el agua, tal vez pagando por ello una tarifa alta), y por lo tanto parece que esta medida funciona contra los intereses de los pobres. (Saunders y Warford, 1976, 125). Un problema similar ha sido señalado en la India (van Wijk-Sijbesma, comunicación personal).

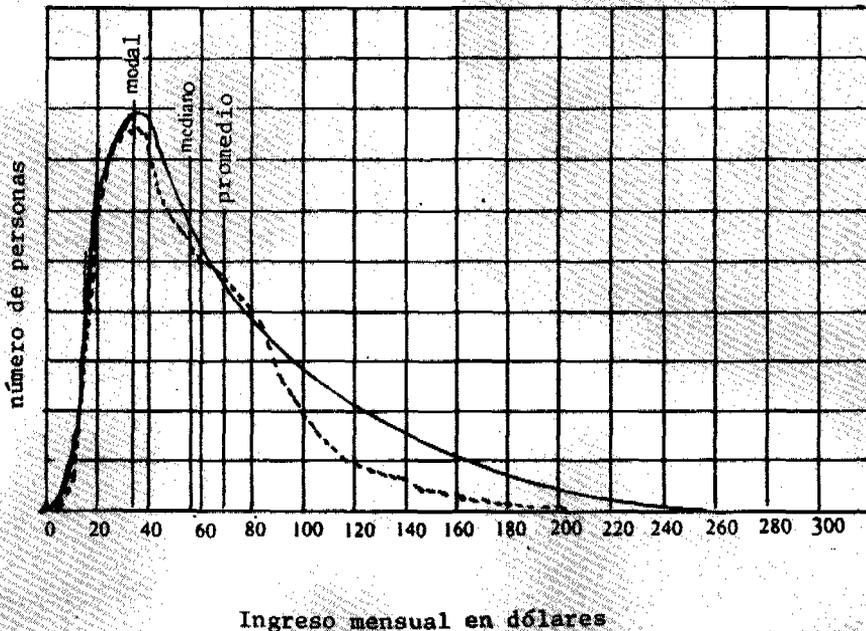
Una posibilidad que se ha sugerido para los casos donde es necesario cobrar por el abastecimiento con fuentes públicas, es proporcionar estos suministros para grupos pequeños de familias, haciéndolas responsables del pago en forma colectiva. Este método parece más probable de tener éxito en lugares donde la población es relativamente estable (pocos cambios de residencia), donde los contactos entre los vecinos son frecuentes, y particularmente, donde las familias están agrupadas geográficamente, p.e. alrededor de patios.

DIAGRAMA 3

DISTRIBUCION DEL INGRESO EN UNA COMUNIDAD

La curva de distribución logarítmica normal (línea negra continua) representa una distribución típica del ingreso en una comunidad, que no es ni muy equitativa ni severamente dividida entre, digamos, terratenientes y trabajadores sin tierra.

La línea punteada representa, en dólares por mes, la distribución real del ingreso entre los trabajadores manuales varones, sólo en un caso particular, una encuesta en San Salvador, América Central, llevada a cabo por el autor en 1967.



La media, la mediana y el modal EUA\$ se refieren a la curva de distribución logarítmica normal. Se puede ver que si con tal distribución el ingreso medio es de EUA\$70 por mes, el modal o ingreso más típico sería sólo de EUA\$36. De esta forma, una tarifa de agua establecida en 5 por ciento del ingreso promedio (media) mensual (EUA\$3.50) tomaría casi 10 por ciento del ingreso modal de la familia. Si se establece en 5 por ciento de la mediana de EUA\$58 (es decir en EUA\$2.90) seguirá tomando 8 por ciento del ingreso modal de la familia.

En Calcuta, ha tenido éxito hasta un sistema de instalaciones sanitarias comunales para grupos de familias, generalmente mucho más difícil debido a la responsabilidad compartida por el mantenimiento (Maitra, 1978).

EL PROBLEMA DE LOS GRUPOS MENOS FAVORECIDOS

Como se ha señalado en varios contextos, la necesidad de asegurar equidad dentro de la comunidad en cuanto a los costos y beneficios del sistema de agua y saneamiento, debe estar en el primer plano de atención en la etapa de planeamiento y diseño durante la consulta con la comunidad. El problema es que los líderes formales de la comunidad, aunque sean elegidos, con frecuencia representan sólo los intereses del sector dominante.

Para abordar este problema en los proyectos de participación de la comunidad, se sugiere con frecuencia que la consulta sea realizada con toda la comunidad, o con todos sus sectores, y no solamente con las autoridades existentes. En la mayoría de las circunstancias, parece haber muchas ventajas en favorecer un proceso de consulta lo más amplio posible en las comunidades más pequeñas, esto podría muy bien significar que todas las reuniones sean totalmente públicas, y se promueva una atmósfera en la que cualquier miembro de la comunidad se sienta libre de expresarse. Sin embargo, esto sería más difícil en comunidades más grandes; frecuentemente, por costumbre, se excluye a las mujeres de asistir o de manifestar sus necesidades. Puede ser también difícil, para la gente más pobre, dependiente a nivel individual de la buena voluntad de los miembros más poderosos de la comunidad, el hacer preguntas sobre asuntos que amenacen sus intereses. Es por esto que las reuniones abiertas no siempre garantizan la equidad.

Otro posible paso ya ha sido sugerido: la formación de un comité nuevo, específico para el proyecto, el que integraría representantes de todos los sectores incluyendo las mujeres, y que estaría limitado al desarrollo del proyecto y por lo tanto por encima de partidarios políticos. La formación de un comité para el proyecto de abastecimiento de agua, probablemente se consideraría esencial en cualquier lugar donde aún no exista uno, para organizar cualquier forma de participación. Sin embargo queda aún la posibilidad de que tanto el comité, como la reunión abierta, sean dominados en la práctica, por representantes de los sectores dominantes, de tal manera que los otros se sientan incapaces para desafiar sus puntos de vista. Por otro lado, si un comité desafía los puntos de vista y por lo tanto, la posición del sector dominante, existe el peligro de un mayor conflicto u obstrucción que tal vez conlleve el fracaso de cualquier elemento participatorio en el proyecto. Por esta razón se argumenta que, en efecto, las agencias externas simplemente deben trabajar a través de las autoridades y las estructuras políticas locales existentes, en lugar de intentar trabajar con todos los sectores. Esta es, por ejemplo, la opinión de Oberg y Ríos (ver más adelante, el Capítulo VIII, donde debemos retomar esta importante cuestión).

Sin embargo, si la estructura política de la comunidad refleja el dominio de un grupo, ¿cómo se protegerán los intereses de los otros?

Otro tipo de solución a este problema es que el personal de la agencia se de cuenta por sí mismo de los conflictos de interés que puedan existir en conexión con el proyecto, para tratar, a través de sus propias propuestas en el curso de la consulta, de asegurarse que sean promovidos los intereses de los sectores más débiles y se preserve la equidad. Esto implicaría saber qué problemas de equidad han surgido en otros lugares para ser capaces de juzgar por las circunstancias, en cualquier comunidad, si estos problemas pueden repetirse de alguna manera. Puede también implicar una consulta discreta e informal con los miembros de la comunidad, especialmente con los miembros de aquellos sectores que pueden estar en desventaja.

Se ofrece una lista de verificación de las maneras en las que los proyectos de abastecimiento de agua pueden conducir hacia desventajas para los pobres (Lista de Verificación No. 2).

Los proyectos de agua y saneamiento pueden también afectar la posición relativa de las mujeres, como grupo generalmente en desventaja. El efecto, normalmente debería ser positivo, ya que ellas tendrían que perder menos tiempo y esfuerzo en cargar agua*.

(*) Esto no es siempre el caso. En dos comunidades indígenas del Departamento de Chichicastenango en Guatemala "Debido a su gran capacidad, las tradicionales tinajas de arcilla (jarras) eran utilizadas para cargar agua. La larga distancia que se debía recorrer en la oscuridad, la necesidad de cargar grandes volúmenes, y el uso de pesadas tinajas de arcilla, eran todos los factores que requerían que los hombres llevaran a cabo esta tarea la mayor parte del tiempo ... Con un abundante suministro de agua, ahora localizado cerca de los hogares ... la gente está introduciendo tinajas livianas de plástico. A su vez, esta innovación ha permitido la adaptación de la tarea de cargar agua, a una rutina realizada por las mujeres y niños". (Bukles 1979, 74-5).

LISTA DE VERIFICACION No. 2

MANERAS EN QUE LOS PROYECTOS DE SUMINISTRO DE AGUA PODRIAN LLEVAR A UN EMPEORAMIENTO DE LA POSICION RELATIVA DE LOS POBRES

1. Los grupos dominantes podrían obtener un servicio subsidiado que los pobres no reciben, p.e. abastecimiento individual para sus hogares.
2. El acceso al nuevo suministro de agua podría estar restringido o monopolizado. Este peligro incluye casos en los que el proyecto parece comprender también a los pobres, pero el flujo verdadero está limitado o dividido, de tal manera que sólo el grupo dominante se beneficia, p.e. por el uso de agua para fines agrícolas, en cantidades tales que el suministro no alcanza a los hogares de los pobres.
3. El agua utilizada por los grupos dominantes para fines agrícolas o comerciales puede aumentar sus ingresos de modo que no están disponibles para los pobres esto puede llevar a cambios que empeoren no sólo la posición relativa sino también la absoluta de los pobres - cambios de la tenencia de la tierra u otros, tales como la interrupción de acuerdos para compartir los alimentos en casos de desastre.
4. Pérdida de oportunidad de empleo para el traslado de agua, excavación de pozos o cualquier otra actividad relacionada con el sistema existente, tal como la fabricación del equipo utilizado.
5. Contribuciones equitativas por parte de todos los habitantes para cubrir el costo de la construcción o del suministro de agua, pueden significar una carga que las familias pobres no están en posición de afrontar.
6. El trabajo voluntario demandado en momentos "pico" en el ciclo de trabajo de la agricultura, puede llevar a una sustancial pérdida de la producción.
7. El poder de los grupos dominantes puede aumentarse mediante la influencia política disponible, p.e. en la forma de selección de un operador de un suministro de agua bajo salario. Por lo menos, el nivel de organización de la aldeas para el programa, en colaboración con una entidad externa poderosa, sería un recurso político de prestigio.

(Lo anterior es una versión ligeramente modificada de la lista propuesta originalmente en White, 1978, 60, y reproducida en Assignment Children, 46/6, verano, 1979).

Sin embargo, podría ser necesario asegurarse de que éste es efectivamente el resultado. En un caso en Africa del Sur, se informó que en una reunión de la aldea en la que sólo estaban presentes los hombres (excepto una mujer, para servir refrescos) se presentaron objeciones para un proyecto de suministro de agua precisamente sobre la base de que liberaría el tiempo de la mujer (¿y a qué podría conducir esto?). Con más frecuencia, tal vez, el problema potencial que previene la liberación del tiempo de las mujeres, será que éste es ocupado haciendo colas ante una instalación con un flujo muy pobre o con muy pocos caños; o con un aumento en el número de viajes de acarreo del agua, o porque las mujeres reemplazan a los niños en el acarreo de agua, o porque ellas se ven obligadas a ocupar el tiempo liberado en otra tarea de la cual no se benefician. Otra pregunta que concierne a los intereses de las mujeres es si el nuevo sistema de agua las privará de oportunidades de socialización y comunicación con otras mujeres: esto es probablemente importante sólo en lugares donde hay pocas oportunidades alternativas de encontrarse con otras personas y donde las mujeres están generalmente confinadas a sus propios hogares.

En otros lugares, (por ejemplo en algunas partes de Africa Occidental) podría ser que las mujeres sean las que están tradicionalmente relacionadas con los asuntos referentes al agua, a través de su propia organización dentro de la comunidad. Sin embargo, cuando se va a introducir un suministro moderno, las organizaciones de la comunidad dominadas por el sexo masculino, son las que probablemente toman el rol más importante; de esta manera, sacan una esfera más del control de las mujeres, afectando negativamente su status relativo.

No siempre será posible evitar tales efectos. Nuevamente, una de las dificultades, puede ser que el personal de la agencia a nivel local, probablemente no está entrenado o motivado para defender los intereses de las mujeres, puesto que es mucho más fácil alinearse con las creencias de los representantes masculinos que son predominantes en la localidad. Tendría que haber un reconocimiento explícito, tal vez en la forma de una directiva dentro de cada una de las agencias, de que el compromiso de incluir a las mujeres en el desarrollo requiere de una posición firme a nivel comunitario.

IV. CONTRIBUCIONES DE LA COMUNIDAD

Este capítulo considerará las contribuciones de la comunidad para proyectos conjuntos con una agencia externa.

LA ORGANIZACION DE LAS CONTRIBUCIONES DE LA COMUNIDAD

En varios países de América Latina se ha desarrollado un modelo estandarizado de contribuciones de la comunidad para las instalaciones de abastecimiento de agua (Donaldson 1974, 1977). Aunque se provea simples manantiales protegidos o pozos construidos por una agencia nacional sin la contribución de la comunidad, o para un nivel intermedio de servicio, principalmente a través de fuentes públicas, con poca contribución de la comunidad, el modelo aspira a proseguir rápidamente hacia una etapa en que se realicen conexiones domiciliarias, y el sistema sea administrado por una directiva local encargada del agua, bajo la supervisión de la agencia a cargo del sistema nacional. La directiva local a cargo del agua organiza la contribución de la comunidad para la etapa de construcción; tal contribución puede ser en efectivo, en trabajo y/o en materiales, pero usualmente asciende a más o menos el 20 por ciento del costo de la obra. También se ocupa del cobro de tarifas que cubren los costos operativos y administrativos del servicio. El personal de promoción de la agencia se encarga de guiar a la directiva en estos aspectos. En Colombia, por ejemplo, un miembro del personal de la agencia es designado para cada junta directiva del agua (o alcantarillado), para trabajar con las personas de la comunidad. (Donaldson, 1976; Mora Ramírez y López Orozco, 1976, 95). Sistemas similares operan en Ecuador, Perú y otros lugares (Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias 1980; Perú: Min. de Salud 1977).

Este sistema funciona bien en el caso típico de las aldeas grandes y más acomodadas, donde es factible instalar conexiones domiciliarias en por lo menos 80% de las casas, y donde los fondos externos están disponibles para un 80% de los costos de construcción (Donaldson, 1976, 51-56). Es por lo tanto posible obtener fácilmente la contribución de cada familia, ya sea con trabajo u otra cosa, ya que ésta sería la condición para conseguir la conexión a su domicilio, alternativamente puede ser la condición para pagar una tasa reducida por el agua, como es en el caso de Colombia. Es más difícil en aldeas más pequeñas y pobres, donde los costos son más altos para este nivel de servicio y la gente no tiene los medios para pagar las tarifas de agua que se requieren, lo que depende de la posibilidad de negociar con las familias individuales; usualmente, es mucho más difícil obtener contribuciones para una fuente pública, donde la ventaja para la familia no depende de su propia contribución (con frecuencia no es posible prohibir a los no contribuyentes el acceso a las fuentes públicas).

CONTRIBUCION FINANCIERA DE PARTE DE LA COMUNIDAD

Se podría muy bien argumentar que sería mejor no considerar como "participación comunitaria" ningún tipo de pago monetario por parte de los miembros de la comunidad, cuando se trata de un servicio tal como el suministro de agua que será proporcionado por una agencia externa a la comunidad: tal pago es una cuota por el servicio ya sea que se haga efectiva antes de la instalación del servicio, o después, como la recaudación de un impuesto. Sin embargo, hay algunas diferencias prácticas: (a) entre los pagos de familias individuales por las conexiones de las casas y pagos sobre la base de una contribución comunal para una instalación común; y (b) entre un pago comunal para una nueva instalación hecha por una autoridad local que aporta de sus fondos generales, y una contribución recolectada especialmente para una nueva instalación en una comunidad donde, tal vez, el consejo de la comunidad no tiene fondos generales y ningún derecho a establecer impuestos locales. Es este último caso el que más claramente podría ser calificado para incluirlo como "participación comunitaria".

En tal caso, la contribución puede establecerse a través de una colecta voluntaria; alguna forma de recaudación, u otras formas de reunir fondos tales como loterías o espectáculos.

La colecta voluntaria parece más apropiada en aquellas comunidades cuyos miembros más acomodados pudieran querer impresionar a los demás, y de este modo ganar un status social, haciendo una gran contribución para algún propósito comunitario. A veces un tipo de gasto conspicuo se asocia con ceremonias tales como funerales, bodas, etc., o festivales anuales de la comunidad. En algunos lugares podría ser posible aprovechar el mismo tipo de motivación para lograr un propósito de utilidad más permanente.

En muchas partes del mundo, donde las oportunidades más lucrativas están localizadas en las ciudades, una importante fuente potencial de contribuciones para un proyecto en una comunidad rural es el grupo de gente que ha emigrado de esa comunidad y ha tenido éxito en otro lugar. Con frecuencia existen asociaciones de migrantes de su respectiva ciudad natal, a través de las cuales se organizan.

Un impuesto generalmente implica cierta cantidad que se demanda por igual a las familias cuyos ingresos pueden ser bastante desiguales. Es difícil modificarlo hacia una forma de tributación progresiva, excepto en el caso en el que una cosecha o producción agrícola para la venta (no para el consumo de los productores) es puesta a la venta a través de una sola entidad compradora, tal como una cooperativa, y entonces el impuesto puede cargarse a la cosecha. En algunos países podría lograrse que la agencia a cargo del agua sugiera que el impuesto, o las tarifas de agua cobradas por la junta directiva encargada del agua, debieran variar de acuerdo al valor (proporcional) de la casa u otro indicador del ingreso familiar.

La gran dificultad para recaudar el impuesto de cada familia, se muestra ampliamente en el estudio sobre abastecimiento rural de agua en Lesotho (Feachem y otros, 1978, 44-57), donde "en todos, salvo en casos excepcionales la colecta progresaba alrededor de 50c por familia por año", y las recaudaciones rara vez se completaban. Se podría tener más éxito en otras partes estableciendo y recaudando un impuesto en especies durante la cosecha, como se ha hecho por ejemplo en Indonesia, utilizando la ayuda local recíproca según la tradición (Supardi, 1979), pero las cantidades que se pueden recaudar de este modo son relativamente pequeñas y no resultan ser un enfoque adecuado para una agencia gubernamental.

La recaudación de fondos comunitarios a través de las loterías y espectáculos parece ser en muchos países, especialmente en América Latina, el método más sencillo.

En lugares donde un proyecto de agua sirve para un propósito económico (ganadería o irrigación de sembríos), así como para la dotación de agua para uso doméstico, la contribución financiera toma la forma de una inversión por una retribución económica. Esta es una situación bastante diferente, en la que como ya se ha mencionado, es particularmente necesario prestar atención a la cuestión de equidad: pueden obtener una ventaja indebida aquellos que poseen más ganado o más tierra, el sentido de equidad demanda que su contribución debería ser mayor que la de aquellos cuya ganancia será menor. En el caso de irrigaciones, el agua puede estar disponible para una tierra distribuida desigualmente entre los miembros de una comunidad, lo que aumentará en gran medida las disparidades existentes en la distribución de la riqueza. En estas situaciones será claramente injusto para todos los miembros de la comunidad y hasta para todos los beneficiarios, el que se hagan contribuciones iguales. Más la realidad del poder local en algunas comunidades rurales es tal, que el principio de contribuciones iguales es impuesto aún en estos casos.

Existen ejemplos de este caso en países tan diferentes como Botswana y Bangladesh (Thorp, 1978, 131-2).

PROYECTOS DE AUTOAYUDA POR GRUPOS DE BENEFICIARIOS

Afortunadamente, cuando se trata de un asunto sólo de abastecimiento del agua de consumo doméstico, normalmente no aparecen las cuestiones complejas del control del agua como un recurso económico y su relación con las estructuras locales de poder. Sin embargo, existe aún la posibilidad de que las contribuciones para la instalación de un suministro de agua se conviertan en una forma de explotación. Por ejemplo, se reportó el siguiente caso en la comunidad peruana de Muquiyayuo, muy conocida como una comunidad corporativa que instaló su propia planta generadora de electricidad en época tan temprana como 1921. (No todos los habitantes son comuneros miembros de la cooperativa comunitaria).

"... Los comuneros contribuyeron en dinero (100 soles por persona) y en trabajo. A cada uno se le daba su tarea o la distancia que tenía que cavar. El trabajo que comenzó en 1960 se intensificó en 1964-1965 cuando el gobierno estuvo de acuerdo en colaborar con el proyecto, contribuyendo con las tuberías, por un valor de 1'988,440 soles. En 1966 se instalaron las tuberías maestras en la 'primera etapa' (calles centrales), y el Ministerio de Desarrollo - más tarde el Ministerio de Vivienda - se hizo cargo de la administración del servicio de agua potable.

Desde ese tiempo, no hubo más la distinción entre comuneros y no-comuneros: eran solamente 'residentes' para los fines del agua potable. Quien sea que tuviese el dinero para pagar por una conexión domiciliaria y para la tarifa mensual podía tener el agua potable en casa, sin tomar en cuenta su participación en el trabajo o su contribución financiera. Los más ricos, y muchos no-comuneros, estuvieron entre los primeros en obtener el servicio de agua, a pesar del hecho que muchos de ellos no habían contribuido para nada. En 1973, aún no se había construido la 'segunda etapa' del proyecto, que consistía en llevar las tuberías maestras hacia las calles secundarias. Tampoco se mencionaba el asunto en las asambleas generales de los últimos años.

El proyecto de agua potable fue causa de profunda desilusión y frustración entre la población de comuneros a la que se había prometido la instalación de agua potable en sus hogares, a cambio de sus contribuciones y su trabajo. Al mismo tiempo, hubo un incremento en la conciencia de los comuneros de que habían sido explotados, a pesar de que no lograron manifestarlo a través de los órganos de la institución comunal" (Grondín, 1978, 229-230, traducido del español por A.W.).

Este ejemplo parece mostrar los peligros: (1) de asumir que una organización comunal autónoma será manejada según los intereses de todos sus miembros, aún cuando sea formalmente democrática y (2) que una agencia del gobierno pase por alto la historia de acuerdos y promesas cuando se hace cargo de un proyecto de otra agencia, así como la necesidad más general de vigilar la preservación de los intereses de los pobres.

Otro país en donde los proyectos de autoayuda son frecuentemente llevados a cabo por grupos voluntarios organizados dentro de la comunidad, es Kenia; también aquí los proyectos a menudo se refieren a la introducción de un suministro de agua. Sin embargo, frecuentemente tienen como propósito primario la producción económica (ganadería o irrigación) y de este modo, más allá de lo que estamos tratando, parece existir el riesgo de que allí, tal como en el Perú, la gente más pobre es inducida a contribuir en proyectos que los benefician muy poco. (Lamb, 1974 57-9). Existen también algunos caos de suministros de agua para uso doméstico organizados por grupos voluntarios de mujeres (Cachukia, 1979). Podría

haber oportunidad en otros países también para que las agencias nacionales a cargo del servicio de agua, coordinen sus esfuerzos con las organizaciones de mujeres, en lugar de asumir que es con el liderazgo formal de las comunidades (casi siempre dominado por el sexo masculino), con quien deben cooperar en programas de participación comunitaria.

Aparte de esta posibilidad (que probablemente implicaría a todas o casi todas las mujeres activas de una comunidad), parece ser que la participación de toda la comunidad, en lugar de un grupo especial de beneficiarios, es más apropiada cuando se trata de una cuestión de suministro de agua para uso doméstico, ya que, generalmente, sería deseable al menos por razones de salud, que todos los miembros de la comunidad utilicen el servicio.

PROYECTOS DE AUTOAYUDA QUE IMPLICAN A TODA LA COMUNIDAD

La organización de un proyecto que implica contribuciones tanto de una entidad externa como de los miembros de la comunidad debe basarse en un acuerdo, hecho con un organismo que represente a la comunidad. Los requerimientos que se necesitan aquí son: (1) que la comunidad en general acepte que el acuerdo es un buen negocio, y (2) que haya un órgano representativo con suficiente autoridad en la comunidad para organizar las contribuciones, p.e. asegurar que la gente acuda al trabajo, en el caso de ser una contribución en trabajo.

Entre las posibles razones por las que el proyecto podría no ser percibido como un buen negocio están los siguientes:

- Se siente poca necesidad de la nueva instalación, en comparación con la cantidad de trabajo (u otra contribución) requerida. Una comunidad podría sentir poca necesidad de un nuevo suministro de agua, sólo sobre la base de la salud, en lugares donde el suministro existente está localizado en un lugar suficientemente conveniente (Misra, 1975).

Por supuesto que las instalaciones sanitarias son consideradas a menudo como lujos superfluos por la gente pobre del medio rural, acostumbrada a utilizar los arbustos.

Se puede mencionar que investigaciones recientes sobre el efecto en la salud de las nuevas instalaciones, en la práctica pueden ser vistas como confirmando estas dudas - por sí mismas significan poca diferencia (OMS, 1966, Feachem y otros, 1978).

- La opinión predominante en la comunidad podría ser la de que las autoridades de afuera deberían sufragar el costo de tales mejoras y no esperar que la población local lo haga. Mucha gente de la zona rural percibe - con frecuencia muy justificadamente - que se hace

muy poco por ellos en comparación con los servicios que se proporcionan a los habitantes urbanos. Esta opinión probablemente se refuerza cuando los impuestos - p.e. impuestos personales, impuestos sobre productos negociados - se recaudan hasta en las poblaciones rurales más pobres. Pareciera que las comunidades rurales subestiman tradicionalmente en grado considerable el costo de tales servicios cuando ellos les son proporcionados.

Sin embargo, salvo que exista el precedente de instalaciones proporcionadas gratis a otras comunidades, los pobladores en la mayoría de los casos aceptarían tal vez resignadamente la necesidad de hacer una contribución, cuando no haya otra alternativa para obtener el servicio.

Se pueden sacar algunas conclusiones prácticas acerca de la manera como se presenta la oferta a la comunidad: la agencia debe dejar claro desde el principio, cuál es el costo total, así como cuál será la carga que le corresponderá a los miembros de la comunidad en todos los aspectos: cantidad de trabajo, material y cualquier contribución en efectivo, tarifas de agua subsecuentes, o pagos por mantenimiento.

Si la oferta es buena, deberá hacerse ver como buena. En Lesotho, se informó que un comité de la aldea, que era responsable por el suministro de agua que le había costado a la agencia del gobierno 1300 rand, calculó su valor en "alrededor de 180" (Feachem y otros, 1978, 52).

Otro aspecto en el que los arreglos se deben ver como justos es el que los trabajos que se requieren de una comunidad deben ser para beneficio de dicha comunidad y no para el de otras. A veces esto está claro y no hay problemas, como cuando se trata de construir un suministro de agua separado para una sola población nuclear. Sin embargo, hay otras ocasiones en que esto es más difícil: especialmente cuando un suministro va a servir a varias comunidades. Entonces probablemente sería cuestión de construir el ramal de cada comunidad con el trabajo de cada comunidad por separado, mientras que para la tubería principal que será más difícil, se requerirá una consulta más extensa con todas las comunidades para asegurar que la solución se perciba como razonable para todos. Probablemente existan consideraciones complejas de las que estarán conscientes los aldeanos, tal como la posibilidad de que el beneficio del suministro de agua es mayor para la comunidad que está más alejada de la fuente. Si estas cuestiones no pueden resolverse a satisfacción de todos los interesados, sería preferible no tratar de utilizar trabajos de autoayuda para la tubería principal. Esto se comprobó en el caso de un proyecto en Kenia, donde la proximidad a una ladera bien irrigada significaba que las comunidades más cercanas a la fuente de agua recibían menos beneficio que aquellas que estaban más lejos, en tierras más áridas. "Es difícil poner a la gente a trabajar gratis para un proyecto, si ellos no pueden ver una relación directa entre sus esfuerzos y sus beneficios subsecuentes" (IDS, Nairobi, 1972 C-43).

Igualmente, cuando una comunidad no tiene su población totalmente concentrada, sino que hay casas de familias dispersas en las afueras circundantes o en pequeños caseríos, debe establecerse con anterioridad, cuáles de estos grupos utilizarán el suministro de agua y por lo tanto deben hacer su contribución al mismo.

Al tomar parte en las acciones de autoayuda es tan importante considerar los incentivos para cada familia individual, como lo es el considerar los incentivos de la comunidad en su conjunto. Pueden definirse maneras en las que se pueda remunerar a los individuos o aplicar sanciones para aquellos que no toman parte. Si la remuneración asciende a un pago completo por el trabajo realizado, se podría decir que no ha habido siquiera una contribución de trabajo de autoayuda, a pesar de que algunas de las ventajas, en el sentido de identificación con el proyecto que uno ha ayudado a construir, pueden estar todavía presentes. Sin embargo, existen otras posibilidades de remuneraciones parciales.

- Comida por trabajo, cuyo valor puede variar desde una cantidad menor que las calorías gastadas en el trabajo, hasta más del jornal usual (es importante tener presente el valor, ya que es de ésto de lo que generalmente depende el incentivo para trabajar);
- reducción de las tarifas de agua subsecuentes para las familias que participaron (sólo es posible si las conexiones domiciliarias han sido hechas para todas las familias, o donde aquellos que no optan por conexiones domiciliarias reciben otra remuneración equivalente);
- pago parcial o pago menor al del jornal mínimo;
- en lugares donde existe una hacienda comunal, la remuneración podría ser en la forma de "puntos por trabajo", al estilo de lo que se considera por trabajar en la hacienda, y que presuponen derecho a compartir una parte de su producto;
- ninguna remuneración aparte del beneficio del proyecto.

Se debe recordar nuevamente que el atractivo de cualquiera de estos tipos de remuneración dependerá probablemente del costo de la oportunidad, p.e. si es que el trabajo pagado se puede obtener en ese momento del año o según la temporada en que cada agricultor necesita realizar las tareas en su propia hacienda. En algunos casos, podría aún ser necesario tener en mente que a los agricultores o pastores no se les debe pedir, persuadir o atraer por una remuneración inmediata, para que omitan o pospongan tareas importantes en su ciclo de producción anual, ya que sus cosechas podrían sufrir indebidamente.

Se podrían aplicar varias sanciones a aquellos que no toman parte en el trabajo:

- Sólo presión moral y social;
- una multa;
- exclusión del beneficio.

Es, sin embargo, muy difícil en las comunidades rurales hacer que se admitan sanciones tales como multas o exclusiones individuales que afecten sus relaciones altamente personales. En cualquier esfuerzo sostenido - en donde el trabajo se debe llevar a cabo en más de un día o dos - es extremadamente importante asegurar que hayan pocos, si los hubieran, rebeldes. Cuando esto sucede, es probable que se produzca un rápido descenso en la cantidad de los que acuden a trabajar dándose así otro ejemplo de la necesidad de mantener la equidad. A veces, aún podría ser posible concluir el proyecto con un grupo pequeño de voluntarios decididos; sin embargo, esto tomaría más tiempo, aumentando los costos de la agencia en la supervisión, etc., hasta el punto de hacer la autoayuda poco atractiva - y el resultado a largo plazo, probablemente sería negativo para la armonía y la cooperación en la comunidad.

La mayor dificultad se presenta, en situaciones frecuentes en el caso de proyectos de suministro de agua, cuando las familias individuales no pueden, en la práctica, ser excluidas del servicio (p.e. de una fuente de agua comunal), y donde no se da ninguna remuneración por el trabajo, excepto la participación en el beneficio.

En lugares donde las organizaciones tradicionales (jefes, etc.), no tienen poder de coerción, se vuelve imperativo movilizar a toda la comunidad de tal manera que todos los miembros se sientan bajo una presión social de parte de sus compañeros: - esto significa, primero que nada, asegurar la cooperación de todos los grupos o partidos. Esta es tarea para un agente de extensión sensible a los delicados asuntos implicados; un adiestramiento en desarrollo de la comunidad proporcionaría esta sensibilidad; pero podría ser ventajoso, como se mencionó anteriormente, para la agencia responsable del servicio de agua y del saneamiento, el adiestrar a sus propios agentes de extensión, utilizando como capacitadores al personal experto, en desarrollo de la comunidad.

Circunstancias bajo las cuales el trabajo de autoayuda presenta ventajas podrían ser discutidas en términos de algunos de los argumentos más generales en favor de la participación comunitaria mencionados en la introducción de esta monografía. Primero, ¿cuándo es que ésta permite que los servicios se proporcionen de manera más económica y se extiendan más rápidamente, si los fondos ahorrados se usan para una más pronta ampliación?

Los ahorros son eficaces para la agencia cuando los costos reducidos por el trabajo, exceden cualquier pérdida causada por: (1) ineficiencias en la coordinación del trabajo, con retrasos que implican la subutilización de equipo y mano de obra capacitada, y (2) la participación de trabajadores inexpertos que conlleva el uso de patrones técnicos de construcción más bajos y por lo tanto un mayor requerimiento de mantenimiento y reparaciones posteriores.

Los ahorros en la mano de obra deben compensarse primero por los costos adicionales en la supervisión del trabajo, y particularmente el mantener la vinculación con la población debe ser parte de un compromiso comunitario más amplio, del que surgen otros beneficios que serán tratados en otra parte de esta monografía. Aparte de esto, el ahorro dependerá de: (1) la importancia de la contribución de la mano de obra en relación a los costos totales, y (2) si es que se otorga por ello alguna remuneración parcial - con la excepción de la comida en un sistema de alimentos por trabajo la que podría obtenerse de fuentes de ayuda alimentaria, y por lo tanto, no ser cargados directamente a la agencia o al gobierno. Debe quedar claro que la contribución en mano de obra representará una proporción más alta del costo total, mientras más simple sea el sistema técnico implicado. Desafortunadamente, muchos cálculos de los ahorros como una proporción de los costos totales, no se relacionan claramente con la simplicidad o complejidad de los sistemas implicados, y a veces las contribuciones en efectivo están incluidas junto con las de mano de obra y materiales. Es por eso que se informan cálculos que varían entre 3 y 50 por ciento (van Wijk-Sijbesma, 1979, 88-100).

Sin embargo, el valor de la mano de obra parece variar típicamente tal vez desde el 10 por ciento, cuando está limitado a la excavación de zanjas y la colocación de tuberías para sistemas relativamente complejos, a una proporción bastante más alta cuando se trata de la ejecución de casi todo el trabajo, en el caso de sistemas simples - cavado de pozos o protección de la fuente.

Para los sistemas reticulados más simples, se han logrado ahorros de 30 a 50 por ciento (Tschannerl y Muwahuzi, 1975, 10; PRODESCH May 1979, 17; cf. Feachem y otros, 1978, 59). La conclusión clara es que la autoayuda debe considerarse en primer lugar, cuando se trate de instalar sistemas muy simples; y que ciertamente se podría justificar un nuevo énfasis hacia los sistemas más simples debido al mayor ahorro que se puede lograr a través de la autoayuda en la mano de obra.

Es probable que la única variable más importante que determina si es que la autoayuda en la mano de obra reduce o no los costos para cualquier agencia, es el grado de ineficiencia en la coordinación del trabajo. Las deficiencias no necesariamente son inevitables; es posible que por lo menos podrían reducirse.

Antes de emprender o rechazar el uso de la autoayuda en la mano de obra, sería útil examinar qué factores probables podrían causar tales deficiencias.

Ante todo, existe la posibilidad de que en períodos "pico" del ciclo de trabajo agrícola, la autoayuda con la mano de obra no será posible, ya que la gente está ocupada en los campos o puede que estén ausentes durante una parte del año como trabajadores migrantes temporales. Podrían evitarse las demoras resultantes y la subutilización de maquinaria y mano de obra, planeando la realización de otros trabajos durante estos períodos.

Segundo, se puede encarar las demoras, haciendo arreglos para que la autoayuda con mano de obra esté disponible. Igualmente sería posible reducir sus efectos a través de un cuidadoso planteamiento relacionado con la experiencia local.

En tercer lugar, habrá demoras si es que en la población o en cualquier otro sector sustancial de ésta existe poco entusiasmo por el proyecto. Es vital asegurarse de que el incentivo para la comunidad, como un todo, sea adecuado, y que se mantenga la equidad o la justicia, de tal manera que ningún grupo esté descontento.

Finalmente, las demoras y deficiencias pueden ser causadas por desavenencias entre el personal de la agencia y la comunidad. En algunos casos, el personal de campo puede adoptar una actitud y un comportamiento autoritario, hacer pedidos irracionales u ofender a la gente de alguna manera. En casos menos extremos, puede haber irritación con respecto a lo que se ve como falta de mantenimiento de las promesas*. Tales malos entendidos también pueden evitarse si se adopta un enfoque razonable. El uso de mano de obra inexperta, inevitablemente significará la necesidad de más horas-hombre de trabajo para cada tarea, al menos en las primeras etapas, (a no ser que la inexperiencia sea compensada por un grado excepcional de entusiasmo bien dirigido). Sin embargo, como el trabajo no es remunerado (o sólo en parte remunerado), esto es en sí mismo imaterial; en muchos casos, la experiencia ganada por los trabajadores será una ventaja para el trabajo posterior. No obstante, se necesitará más tiempo de trabajo para los supervisores remunerados, y esto puede ser un costo sustancial en lugares donde la autoayuda en mano de obra está poco organizada o cuando el rendimiento es bajo (Feachem y otros, 1978, 57, 59). Podría sugerirse que un programa de trabajo con autoayuda no anda del todo bien cuando el costo de supervisión en cualquier esquema local se acerca a la magnitud del costo estimado de emplear trabajadores directamente, aún cuando no lo sobrepase.

Existe información acerca de resultados pobres en la técnica de construcción como consecuencia de la utilización de trabajadores inexpertos, en casos particulares donde la asistencia fue inadecuada (Tschannerl y Mujwahuzi, 1975 42; 44-8). Es importante admitir la inexperiencia y proporcionar una supervisión extra, una ayuda experta, o diseño de mayores factores de seguridad (David Donaldson, comunicación personal). Generalmente hay que asumir que la gente puede aprender cómo hacer las tareas requeridas pero se le debe dar la instrucción necesaria. Considerando que el aprendizaje de tareas semicalificadas es

(*) "El primer factor (entrega puntual del material y de los fondos) es decisivo para lograr el segundo (participación comunitaria), ya que las demoras y suspensiones del trabajo tienen como resultado que la población se torne renuente a apoyarlos". (PRODESCH, 1979, 18).

un derivado potencial valioso, ya sea de la autoayuda o del empleo de trabajadores locales, hay una buena razón para apoyar la enseñanza de las habilidades implicadas a la población local aún cuando pudiera ser más económico traer simplemente un experto para hacer el trabajo. Aún podrían existir más ventajas para el sistema de agua: la oportunidad de aprender nuevas habilidades o la experiencia con nuevas herramientas puede ser un incentivo adicional importante para la contribución de autoayuda con mano de obra, y de este modo se hace con entusiasmo; además, se pueden aprender las habilidades que podrían ser requeridas en la etapa posterior de mantenimiento.

Con respecto a la potencial reducción de costos de la autoayuda, generalmente se puede concluir en que hay razones para esperar una valiosa reducción de los mismos, siempre que los sistemas de mano de obra trabajen bien, con un buen rendimiento y una buena organización del trabajo, lo que depende, en gran parte, de la adopción de políticas y procedimientos apropiados por la misma agencia responsable del suministro de agua.

Por supuesto debe tenerse en cuenta, además, que los ahorros para la agencia representan ingresos no percibidos por aquellos que hubieran tenido que ser remunerados por hacer el trabajo. Por lo tanto, sólo se justifican si conllevan una reducción en las tarifas de agua para aquellos que han realizado trabajos de autoayuda, o para otros sectores pobres de la población, y una mayor experiencia que sirva para las necesidades de agua de otras comunidades.

Se ha postulado, además, que aparte de los ahorros en los costos, los pobladores participantes en el trabajo de autoayuda, se sentirán alentados a aceptar el proyecto como suyo, para fines de su cuidado y mantenimiento.

Esta sugerencia recibe una confirmación estadística en el caso de México, donde De la Barra Rowland señala que en una muestra grande de 137 comunidades, con lugares en los que se utilizó el trabajo de autoayuda en la construcción de las obras, el 69 por ciento tenían a alguien a cargo de la operación y el mantenimiento del sistema, y en el 73 por ciento de las comunidades, el sistema estaba todavía funcionando en el momento del estudio. Comparativamente, en las comunidades donde no hubo ninguna forma de participación comunitaria, las cifras fueron, en ambos casos, del 51 por ciento. En las comunidades donde la participación sólo tomó la forma de un comité, 68 por ciento tenían a alguien a cargo de la operación y mantenimiento, pero sólo el 60 por ciento de los sistemas estaba todavía funcionando. Los cuadros también indican que cuando se tienen varias formas diferentes de participación comunitaria, hasta el 83% de los sistemas permanece en operación; desafortunadamente los detalles no están muy claros (de la Barra, 1978, 28-9, Cuadros 3 y 4).

Sin embargo, otro estudio de 97 suministros de agua en siete países de Africa encuentra que es la presencia de un comité, la que reduce la posibilidad de una falla, más que el hecho de que los aldeanos participen en trabajos de autoayuda (Miller, 1978). Feachem y otros, argumentan que "si uno se coloca por un momento en el lugar de un aldeano, lo que podría esperarse es justamente lo contrario de lo que ocurre. Cualquiera que ha pagado por una instalación pública, como en el caso de un suministro de agua, esperará más a cambio, no menos que si hubiese sido gratis. Una respuesta típica de los aldeanos es, que si ellos contribuyeron con su parte del convenio cuando se construía el suministro, es deber del gobierno velar por éste de allí en adelante" (Feachem y otros, 1978, 232).

Una actitud similar se reportó en Botswana: "Para cualquier asunto que implique a la comunidad, la asamblea tradicional forma un regimiento (fuerza de trabajo), cuya función es la de realizar la tarea dentro de un plazo especificado; sin embargo, se ha ido originando gradualmente el sentimiento de que éstas son funciones del gobierno y no deberían hacerse gratis." (UNICEF-OMS, 1977; Anexo I, 7).

Estos hallazgos, aparentemente divergentes, pueden probablemente reconciliarse si se toma en cuenta el arreglo original entre la agencia y la comunidad, y si se reconoce que para que haya mantenimiento, el requerimiento más importante es que se hagan los arreglos adecuados desde el comienzo. Las disposiciones para el mantenimiento deben formar parte de la oferta original. De esta forma, los aldeanos deben estar conscientes, desde el comienzo, de cuál es la contribución que se espera que hagan en esa etapa. De este modo no podrán ponerlo de lado como si fuera responsabilidad del gobierno; pero en cualquier caso, es poco probable que tal abdicación de responsabilidad sea la razón principal por la que los aldeanos no realizan el mantenimiento de su servicio de agua; es mucho más probable que no se haya hecho un arreglo razonable que les permita hacerlo (véase la siguiente sección).

Otra sugerencia es que una experiencia exitosa con suministros de agua, llevará a los aldeanos a emprender otras tareas de desarrollo y que en general contribuirá a la motivación de la comunidad y a una "institucionalización" sobre estos aspectos, existen argumentos convincentes, así como experiencias en comunidades específicas*, a ambos lados del

(*) La encuesta por de la Barra Rowland presta apoyo a estas proposiciones (Op. cit. esp. p. 31), donde se tiene que 39 por ciento de las comunidades donde hubo alguna forma de participación en el sistema de agua, continuaron con más proyectos, en comparación con 22 por ciento para las comunidades sin participación. Esto puede, sin embargo, interpretarse en el sentido de que algunas comunidades están más dispuestas a emprender proyectos en cooperación, ya sea en agua o en otros campos.

argumento. Una autocontribución a un proyecto organizado por una agencia gubernamental, no implica necesariamente gran monto de iniciativa, pero puede lograr la mejora colectiva que la población siente como una gran necesidad, o puede ser el único medio por el que el gobierno ofrece un insumo necesario; por otro lado, en algunos lugares parece proporcionar un marco para la cooperación a nivel local, que subsecuentemente se utilizará para otros propósitos comunales (Sung Hwan Ban, 1977). En otros lugares, esta estructura ya existe, y lo que podría faltar sería una respuesta de otros departamentos del gobierno: el deseo de trabajar con la gente, en lugar de (algunas veces) proporcionarles un servicio.

En cuanto al tipo de arreglo que hay que hacer para los trabajos de autoayuda ya mencionados, parece más probable que el estímulo para la "institucionalización" y para emprender futuros proyectos de desarrollo sería mayor cuando el trabajo de la comunidad representa una proporción sustancial del costo total, más que si sólo se trata de una cuestión de proporcionar trabajadores inexpertos para un proyecto más complejo. Sin embargo, el criterio principal es probablemente hasta dónde todo ello significó el compromiso de la comunidad en el planeamiento, diseño y organización del trabajo; la participación comunitaria en la toma de decisiones puede ser una condición necesaria para que los proyectos de autoayuda conduzcan a un desarrollo autoiniciado. Pero no es una condición suficiente.

También se sugiere que la participación en trabajos de autoayuda llevará a un pago más eficiente de las tarifas de agua. De la Barra Rowlands encuentra que en México es menos efectivo que la formación de un comité (42 por ciento de las comunidades pagan a tiempo, contra 52 por ciento). Aquí se aplicarían de nuevo los argumentos de que cuando la gente ha contribuido ya de alguna manera, puede muy bien sentir que ha hecho su parte y estar más renuente a contribuir en otra forma. En cualquier caso, el pago efectivo de tarifas de agua parece depender primariamente de otros factores.

Una conclusión parece justificable en todo este asunto de los beneficios del trabajo de autoayuda, y es que, aparte de la reducción de los costos para la agencia, los beneficios de ningún modo fluyen automáticamente del uso de trabajos de autoayuda, sino que deben buscarse en forma separada, creando disposiciones apropiadas.

Hay un beneficio de otro tipo cuando se arguye que el deseo de proporcionar trabajo de autoayuda debe ser utilizado como criterio para la selección de las comunidades que se beneficiarían con el programa. El problema de utilizar este criterio en la selección de propósitos de abastecimiento de agua, es que éste es un método extremadamente crudo para juzgar una necesidad o hasta una necesidad sentida, por cuanto toda o casi toda la población rural podría querer un suministro (así como querrán beneficiarse de cualquier otro programa subsidiado por el gobierno), algunas comunidades estarán mejor organizadas que otras para aceptar la oferta. Como se mencionó en el Capítulo II, el proporcionar agua a comunidades que se avienen más fácilmente al compromiso de hacer una contribución, es probable que favorezca a las comunidades más acomodadas, con mejores conexiones - en todos los sentidos - con centros urbanos y que también están favorecidas en otra forma por otras entidades.

Existe también el problema de un exceso de acogida: en Lesotho, se encontró que el número de aldeas que habían solicitado un suministro bajo el programa de autoayuda (un promedio de 97 por año) ya mucho mayor del que la agencia estaba en capacidad de instalar (29 por año) (Feachem y otros, 1978, 43). Si para evitar el problema de exceso de acogida se hace la oferta menos favorable para la comunidad, hay aún una mayor probabilidad que las comunidades generalmente más favorecidas, con mayores recursos, estarán en mejor posición para avenirse a hacer una mayor contribución.

Sin embargo la buena voluntad para construir y utilizar letrinas caseras se ha utilizado aparentemente con cierto éxito en varios programas pequeños, como condición para recibir ayuda en el suministro de agua o para una clínica de salud. (Buckles, 1979, 52-3; Goyder, 1978, 164). Toda la comunidad tiene que estar de acuerdo en cavar las letrinas, y así el suministro de agua solamente se introduce una vez que un alto porcentaje las ha instalado y las está utilizando.

Se debe anotar una sutil diferencia: una cosa es utilizar la buena voluntad para proporcionar trabajo de autoayuda (ya sea en la instalación del suministro propiamente dicho o de letrinas individuales), como una condición para obtener la ayuda de la agencia, y con la esperanza de que las comunidades preseleccionadas estarán de acuerdo con la condición que se les presenta, pero otra muy diferente, es utilizar la misma condición como criterio básico de selección mediante el anuncio de la medida política y luego la concesión del suministro de agua a las primeras comunidades que estén de acuerdo con ella.

Es poco probable que la buena voluntad para hacer una contribución en trabajo sea tan buen indicador de una necesidad real para el suministro de agua, y hasta de una necesidad sentida, como lo es una rápida evaluación de factores objetivos tales como el tiempo requerido para recoger agua de las fuentes existentes. (Se puede considerar que un buen criterio de selección podría ser el simple cálculo del tiempo diario que utilizan los miembros de la comunidad en recoger el agua: véase el Apéndice 3, p. 157).

OPERACION Y MANTENIMIENTO: ENTRENAMIENTO Y DESIGNACION DE PERSONAL COMUNITARIO

Al parecer las agencias de abastecimiento de agua han tendido a sobre-enfatizar el trabajo de autoayuda en comparación con otras formas de participación comunitaria, lo que ha derivado, en la mayoría de los casos, en muy poca atención al entrenamiento y apoyo adecuado a los miembros de la comunidad para que desarrollen responsabilidades para la operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua.

Existe información acerca de que, en algunos países, los suministros rurales de agua están fallando a un ritmo tan rápido como el que se construyeron (Saunders y Warford, 1976).

Considerando que el trabajo real requerido para un efectivo mantenimiento del servicio es comparativamente insignificante, se hacen evidentes grandes errores en el enfoque de la organización del mantenimiento.

Las fallas son comunes tanto en el caso de las agencias que dejan todo el mantenimiento a la comunidad, como en el caso de las agencias que asumen una responsabilidad directa con respecto al mantenimiento, no permitiendo a la comunidad tomar otro papel que el de informar sobre fallas. En el primer caso, la razón básica del fracaso parece ser que generalmente la comunidad da un apoyo insuficiente (si da alguno) a la organización de un sistema de mantenimiento. En el segundo caso, la evidencia es de la falta de un servicio regular, demoras burocráticas en la respuesta a los informes de las comunidades sobre las fallas y una preocupación insuficiente, en los niveles más altos, para proporcionar los recursos adecuados, incluyendo transporte, para el mantenimiento, debido a la mayor atención pública que demandan los nuevos suministros. Otro punto es el diseño inapropiado y/o el uso de equipo inadecuado (p.e. bombas de mano débiles, tuberías angostas), lo que, con frecuencia se hubiera podido evitar si se hace una consulta suficiente con la comunidad y/o se observa los resultados de las instalaciones en otras comunidades.

El diseño o el equipo pueden ser inadecuados en muchas formas, pero algunas de las fallas mencionadas con más frecuencia y que significan una carga adicional en la capacidad de mantenimiento y reparación, son las siguientes: bajo flujo (que implica largas colas y que a veces es causa de que la gente prefiera las fuentes contaminadas, o que se dañe el equipo en el esfuerzo por conseguir agua); las bombas de mano débiles (el uso de bombas de mano diseñadas para uso domiciliario en vez de uso comunal); o por otro lado, el suministro de bombas que requieren energía lo que se supone esperar que la comunidad compre el combustible, cuando no está organizada para hacerlo (Feachem y otros, 1978, 31-2).

Si el diseño no satisface las necesidades de parte de la población, existe el peligro de que aquellos que han sido excluidos hagan daños deliberadamente. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando existen rebaños que necesitan agua, pero el suministro está limitado al consumo humano: el conflicto de intereses entre los dueños de los rebaños y los agricultores puede derivar en "vandalismo".

Un daño involuntario puede resultar del desconocimiento por los usuarios de los grifos, etc., a menos que se dé una explicación de cómo operarlos.

Generalmente, la comunidad de una aldea que carece de sus propios órganos de gobierno local, no está suficientemente organizada como para emprender la operación y mantenimiento del suministro de agua. Tal comunidad puede muy bien reunir fondos para una ocasión única, tal como la construcción del suministro; puede también estar en la capacidad de comprometerse al aporte de trabajos de autoayuda y asegurar la participación de sus miembros; pero es poco probable que esté preparada para la recaudación regular de fondos, ni siquiera para la recaudación irregular de pequeñas

cantidades que se podrían necesitar para el reemplazo de depuradores de agua u otros trabajos de mantenimiento. De modo que es improbable que tal comunidad sea capaz de organizarse para comprar regularmente el combustible u otros insumos, o de repuestos, es probable que tampoco sea capaz de pagar una remuneración regular a un operador miembro de la comunidad responsable por el mantenimiento.

Por lo tanto, si la comunidad va a ser en algún grado responsable por el mantenimiento, la primera cuestión que se debe establecer, desde el comienzo es: ¿en cuál de estos tipos de gasto se incurrirá?, y ¿cómo se cumplirá con ellos? Son preguntas que deben formularse como parte del diseño inicial del proyecto con la comunidad, ya que las respuestas pueden muy bien influir en las soluciones técnicas adoptadas. Se podría decidir, por ejemplo, que se deben instalar bombas de mano en lugar de bombas que requieran energía, debido a que no será posible asegurar que se contará con dinero en efectivo para la compra de combustible.

Claro está que la agencia podría, por supuesto, hacer frente a estos gastos, especialmente cuando se cobra una tarifa de agua, o cuando es parte de la política de proporcionar suministros de agua gratis en las zonas rurales como una medida redistributiva o como un derecho básico. Alternativamente, podría ser posible hacer responsable de los gastos al gobierno local. Esto funcionaría mejor en lugares donde toda el área del gobierno local es provista de manera similar.

Aparte del difícil problema de los gastos, es de la mayor importancia el asunto de la asignación precisa de responsabilidades. A menos que quede muy claro quién será responsable de emprender el mantenimiento preventivo, de organizar un grupo de trabajo que se ocupe de volver a enterrar una tubería que ha quedado al descubierto, o de tomar la iniciativa para llevar a cabo una reparación; es muy probable que estas tareas permanezcan sin hacerse, quizás hasta que el suministro se malogre completamente. Esta es una función que tiene mucho que ver con el conocido principio que dice que una responsabilidad compartida es una responsabilidad disminuida: cada persona tiende a esperar que otra tome la acción requerida, y cuando los otros están inactivos, tiende a seguir tal actitud y tampoco ella toma ninguna acción (Macauley y Berkowitz, 1970). En algunas comunidades, puede también haber renuencia para encargarse del liderazgo, necesario para organizar un grupo de trabajo, a menos que se tenga el rol de liderazgo reconocido, tal como el de jefe o de sacerdote; si estos líderes formales no se encargan del asunto, entonces los otros podrían sentir temor de ser criticados por hacerlo. Generalmente, no existe precedente en las organizaciones tradicionales de las aldeas en cuanto a una asignación de responsabilidades por instalaciones modernas tales como un suministro de agua.

De todo ello se deduce que sería necesario señalar a un individuo como principal responsable por el suministro de agua, o cuando la responsabilidad está dividida habría que establecer claramente para cada uno qué deberes y derechos tiene (por ejemplo, el derecho de pedir asistencia).

Por último, no es menos importante, reconocer la necesidad de que la agencia a cargo del agua provea entrenamiento: un entrenamiento práctico, que prepare a la(s) persona(s) responsable(s) de llevar adelante todas las tareas requeridas. Si el conocimiento técnico y la experiencia existentes en la comunidad son de un nivel bajo, podría ser necesario tomarlo en cuenta en la etapa de diseño, de tal manera que se deba utilizar un sistema simple para que las tareas no sean muy difíciles, o un sistema autónomo que no requerirá un mantenimiento especializado por parte de sus componentes internos. Debe preverse además, que si no es posible lograr que los conocimientos de los operadores de la comunidad estén a un nivel en el que puedan hacer frente a reparaciones mayores del sistema, la concentración debe estar en la operación normal y en el mantenimiento preventivo, y la agencia debe tener una disposición adecuada para llevar a cabo las reparaciones cuando éstas se requieran. Lo que más comúnmente se descuida es el mantenimiento preventivo.

Luego del entrenamiento inicial, habrá necesidad de que un equipo profesional de mantenimiento realice visitas de supervisión. Cada una de tales visitas debe ser vista primariamente como una ocasión para un mayor entrenamiento en tareas de mantenimiento preventivo; si este entrenamiento fuera asimilado sin problemas, podría ser posible reducir la frecuencia de las visitas. Se debe prestar atención para asegurarse de que el operador dé una adecuada consideración a las primeras señales de problemas, que tenga herramientas suficientes, que pueda obtener repuestos, y que, en todo caso, pueda remediar la situación antes que se presente una avería.

El asunto de la remuneración del operador, puede ser algo difícil, especialmente en el caso de sistemas de mediana complejidad. En sistemas simples, tal como aquellos que no requieren que se realice ninguna tarea diaria, es probable que el operador quiera encargarse de las tareas sin más compensación que la del entrenamiento técnico recibido*. Los sistemas altamente complejos requerirán asistentes a tiempo completo. Sin embargo, hay muchos sistemas de mediana complejidad que tal vez requieren de una media hora de trabajo diario y, ocasionalmente, más. Por tanto, es probable que ningún miembro de la comunidad (o ningún candidato apropiado) tenga la buena disposición de encargarse del mencionado trabajo, como voluntario sin remuneración.

(*) Puede muy bien ser necesario, durante el entrenamiento, que la agencia a cargo del agua cubra los gastos de los aprendices, incluyendo el pago de una suma para compensarlos por los días o semanas que han estado ausentes del trabajo normal. Sin embargo, no se debe establecer una tarifa muy alta para atraer a los candidatos, simplemente tomando en cuenta el pago. Una tarifa apropiada sería la que se paga a los agricultores por cada día de ausencia.

En todas las comunidades afectadas será entonces necesario adoptar como solución, el considerar un oficio por horas. Con frecuencia, sin embargo, ni la agencia del agua ni el gobierno local tienen los procedimientos adecuados para establecer el pago regular de los trabajadores por horas; podrían haber presiones para que se creen nuevos puestos a tiempo completo, asumiendo que los fondos vendrán de afuera y no serán una carga para la comunidad local. En muchos países, sin embargo, el salario más bajo por tiempo completo es alto en comparación a los ingresos de la mayoría de los pobladores y podría no haber justificación para escoger a una persona en un puesto tan favorecido.

Una posibilidad es la de combinar la operación y el mantenimiento del sistema de agua con otro trabajo.

Debería considerarse seriamente la posibilidad de combinar el mencionado puesto con el de educador o el de trabajador de salud de la comunidad. Esta última posibilidad dependerá de la política de las autoridades de salud hacia el entrenamiento y apoyo de los trabajadores de salud de la comunidad, actualmente está aumentando el reconocimiento de la necesidad de algún tipo de trabajador de salud en cada comunidad, que se encargue de proporcionar cuidados preventivos y curativos, en el contexto del sistema de la Atención Primaria de Salud. De hecho, se puede argumentar que sólo se puede aprovechar todas las ventajas de un suministro de agua pura, si se complementa con servicios de salud de este tipo. Un trabajador comunitario de salud podría también estimular medidas sanitarias e higiénicas en cuanto al uso del agua, y sería conveniente que él o ella fueran también responsables por el suministro de agua. Una variante de esta solución podría ser la designación de dos miembros de una misma familia, hombre y mujer, para cubrir entre ellos todos los aspectos de salud, saneamiento y agua*.

Una segunda posibilidad originalmente planteada en Tanzania ha sido ya mencionada, y es la de recompensar al operador dándole un entrenamiento técnico más general y ayudándolo a abrir un taller de mecánica.

En resumen, la designación de una persona de la comunidad local para que se haga cargo de la operación y del mantenimiento del servicio del agua implica los siguientes pasos:

(*) El programa de trabajadores de salud de la aldea sostenido por el Hospital Erskine del Gobierno, Madurai, Tamil Nadu, India, invitó a miembros masculinos de las familias de sus trabajadores de salud para que asistan a sesiones de entrenamiento junto con sus esposas y madres. Después de esto, ofrecieron una ayuda especialmente invalorable, ya que tenían un nivel de alfabetización más alto. (Sheila Zurbrigg, comunicación personal).

- Decidir si el operador debe ser varón o mujer, si se debe entrenar a más de una persona, y si se debe combinar con otro trabajo afín (en consulta con la comunidad).
- Decidir ante quién serán responsables, él o ella.
- Definir la cuestión del salario u otra forma de remuneración, incluyendo el período de entrenamiento.
- Selección del (de los) individuo(s) (en consulta con la comunidad).
- Establecer el entrenamiento inicial (el que podría combinarse con un entrenamiento más general, ya sea en salud o en educación sanitaria, en saneamiento o en mecánica).
- Arreglar subsecuentemente el entrenamiento y supervisión en servicio.
- Proporcionar las herramientas adecuadas y los materiales y repuestos que se requieran para un mantenimiento preventivo y para reparaciones menores.
- Asegurarse de que se resuelvan todas las dificultades que surjan referentes a la remuneración; asistencia para las reparaciones, etc.

No se puede pretender que una comunidad se encargue de todos estos asuntos sin ayuda. Claro está que es también un requisito importante para la agencia a cargo del agua, si es que emprende algún programa extenso. Por lo tanto podría haber casos en que se reduzca el período inicial de entrenamiento a un mínimo, mientras el programa se encuentra en sus primeras etapas, pero que se tenga que considerar un período más largo de reentrenamiento para la etapa posterior.

Una ventaja que se menciona con frecuencia derivada del uso de miembros de la comunidad en la operación y mantenimiento del servicio es que las habilidades que ellos aprenden, pueden utilizarse en otros contextos. En Tanzania, se sugirió por ejemplo, que se debe ayudar al operador a abrir un taller de mecánica general para la aldea. Sin embargo, la principal ventaja es la de evitar la situación frecuente de tener que "esperar que un técnico venga de las sedes distritales o regionales, lo que puede algunas veces causar demoras innecesarias para efectuar reparaciones menores que fácilmente podrían haber sido manejadas por la gente local con un mínimo de entrenamiento y herramientas para reparación". (Tschannerl y Mujwahuzi, 1975, 31).

No se puede esperar siempre que la participación comunitaria durante el mantenimiento reduzca los costos de un programa (Feachem, 1979, 16) pero se puede esperar que conducirá a un mantenimiento más efectivo, y por lo tanto, a una reducción final en el costo del servicio efectivo por día o por año en cada comunidad. Esto se aplica particularmente a las comunidades rurales más pequeñas a las que no se llega fácilmente con un equipo de mantenimiento.

V. ACCION COMUNITARIA Y EL ENFOQUE DE CAMPAÑA ACCION MASIVA

Trataremos ahora de aquellas formas de participación comunitaria en las que el rol de la entidad técnica externa es más limitado. Puede estar totalmente ausente si el gobierno lanza una campaña para la actividad comunal a través de los medios de comunicación, de las autoridades locales o de las organizaciones partidarias; la iniciativa puede venir de las agencias voluntarias o de las propias comunidades. Podría llamarse a una entidad técnica para aportar su experiencia u otras formas de ayuda a las comunidades que emprenden la actividad; podría, sin embargo, actuar como el principal auspiciador y estimulador de las actividades en las comunidades. Estas formas de acción difieren de las que se han expuesto hasta ahora; sin embargo, en estos casos la comunidad organizada básicamente realiza la actividad en lugar de sólo contribuir a ella (y es toda la comunidad la que la realiza, en un esfuerzo colectivo, en lugar de ser, ya sea un grupo de beneficiarios o la autoridad local en el ejercicio de sus responsabilidades administrativas).

Una entidad a cargo del agua puede también considerar un enfoque combinado según el cual las comunidades más grandes (y aquellas en las que los problemas técnicos para introducir un suministro de agua sean mayores) son abastecidas con programas participatorios del tipo considerado en el capítulo anterior, mientras que en otras comunidades se fomentan mejoras más simples, de la manera como se presentan aquí.

Existen muchas acciones bastante simples, y en pequeña escala, en el campo del agua y el saneamiento, las que con frecuencia se realizan en forma de acciones masivas.

Especialmente en las aldeas donde sobreviven los elementos de autoridad tradicional, se organizan grupos de trabajo para limpiar las áreas públicas y tal vez para proteger un suministro de agua o para cavar un pozo y hasta una letrina comunal de pozo. En países donde la irrigación es parte de una vieja tradición técnica nativa, pueden mantenerse y hasta construirse sistemas de agua mucho más complejos bajo esta forma tradicional de autosuficiencia.

(*) "Acción Masiva", "Acción de la Comunidad" y "Acción Colectiva", son expresiones con sustancialmente el mismo significado, a pesar que se pueda referir una u otra en diferentes contextos o países. Aquí se utilizará indistintamente.

ACCION MASIVA DE LA COMUNIDAD EN UN SISTEMA SOCIOECONOMICO COLECTIVISTA

La medida en que se pueden utilizar las actividades tradicionales de trabajo colectivo, como base para futuras mejoras en el abastecimiento de agua y el saneamiento, depende probablemente hoy en día, de la orientación general del país por las vías colectivista o individualista de desarrollo.

En países que siguen principalmente un enfoque colectivista, como es el caso de la República Popular China, pueden lograrse y se han logrado mejoras sustanciales en el abastecimiento de agua y el saneamiento, mediante la difusión en todo el país, de modelos que prueban el éxito en áreas pioneras, y mediante la organización de campañas que emulan estos modelos. Tales campañas constituyen, durante el período en que se introducen, un importante foco de atención para el gobierno local y para los funcionarios de partidos, y en este sentido llevan tras ellos todo el peso del estado. Tal vez es también crucial, que el partido gobernante goce de la confianza de las masas populares y se relacione muy de cerca con la población, en la formulación de la política de la acción en masa: de lo contrario la distancia social entre los funcionarios y la gente, tal vez inhibiría a los primeros de interesarse en asuntos menores y de poco prestigio, mientras que la población no tendrá muy buena voluntad para hacer los esfuerzos voluntarios sustanciales que se requieren en este tipo de campaña. En China, es muy conocido el enfoque de línea de masa de Mao: "Debemos acercarnos a las masas y aprender de ellas, sintetizar su experiencia de la mejor manera, articular principios y métodos, luego hacer propaganda entre las masas y exhortarlas para que pongan en práctica estos principios y métodos, de tal manera que solucionen sus problemas y los ayuden a alcanzar la liberación y la felicidad". (Mao, 1943: 1965, 8). Del mismo modo en Vietnam se ha enfatizado la necesidad de un acercamiento entre el gobierno y la gente: (en el área de la higiene) nada se consigue forzando a que se cumplan los reglamentos. No hay otros medios que el de la persuasión - la paciente persuasión. Todos los elementos políticos, económicos y culturales del nuevo régimen deben tomarse en cuenta para alcanzar una movilización sistemática de las masas de gente: (Le Zan, 1972: McMichael, 1976, 90). La persuasión se refiere en este caso a la campaña para lograr el "tríptico" de la higiene rural: la letrina para compostado de doble bóveda para cada familia, pozos protegidos con parapetos, y el baño, además de cambios en las prácticas de higiene. Los objetivos de este tipo, fáciles de recordar (un número pequeño de puntos para acordarse o cambios que se deben hacer siempre y en cada familia) son las características de tales campañas en varios países.

Las campañas pueden organizarse sobre una base nacional, pero los detalles varían de acuerdo a las necesidades y circunstancias del caso, a la discreción de las autoridades locales: en Vietnam por ejemplo, la letrina de doble bóveda se introduce en las regiones donde los desperdicios humanos se usaban tradicionalmente como fertilizantes, pero en ciertas

regiones montañosas donde no sucedía así, se popularizó, en cambio, una forma de letrina de pozo (Vietnam, Rep. Dem. 1968, Rybczynski y otros, 1978, 62).

La agricultura colectiva ofrece una base más sólida para trabajo colectivista en campañas de acción masiva, ya que es posible utilizar, un incentivo por la participación de cada individuo que acude, sin tener que gastar en fondos que la comunidad no tiene. Por cada día de trabajo en el proyecto de agua o saneamiento a cada participante se le puede dar puntos por días de trabajo, como si hubiera estado trabajando en la cooperativa o haciendo colectiva. Cada punto por trabajo lo habilita para una participación proporcional en la cosecha anual de la granja. Es así como el individuo es remunerado por su trabajo por la colectividad o la cooperativa a la que pertenece, mientras que la colectividad gana una inversión para el futuro a través de una forma de ahorro que vendría a ser una carga relativamente liviana. Sin embargo puede ser llevada demasiado lejos por algún líder muy entusiasta, en detrimento del trabajo para la producción del año, lo que llevaría a una cosecha pobre y a una pérdida de confianza. Este fue aparentemente uno de los problemas que hubo en China durante el período del "Gran Salto Adelante" (1958-62), y otro fue el abandono parcial de los principios de remuneración descritos aquí, y su reemplazo por solicitudes de trabajo puramente voluntario.

La extrema confianza en el puro voluntarismo aplicado en campañas prolongadas o repetidas para la acción de masas puede llevar a la apertura de una brecha entre las normas formales de entusiasmo colectivista expresado en ocasiones públicas, en discursos, etc., y normas informales de acuerdo a las cuales, particularmente, se espera mucha menor devoción por la causa pública.

Esto podría tener un efecto adverso en la productividad del trabajo voluntario, y puede llegar hasta un cinismo público o un rechazo de los ideales colectivistas. Por lo tanto, parte esencial de un enfoque satisfactorio de movilización de las masas es una estrecha sensibilidad a las normas informales y a las actitudes de la población en lo que concierne al grado de esfuerzo que se podría esperar, especialmente cuando el beneficio no aumentará para el pequeño grupo al que pertenece el individuo, sino para los habitantes de todo el distrito o del país en general. Esto se aplica a una amplia gama de esfuerzos que son solicitados, más que a aquéllos relacionados particularmente con el agua y el saneamiento.

A pesar de tales advertencias y últimos límites sobre el grado de esfuerzo colectivo que se obtendrá de la comunidad, los países colectivísticamente orientados a países "socialistas", pueden y realizan mayor acción masiva que otros en todas las esferas, incluyendo el agua y el saneamiento. Tanto el factor de motivación como el de organización son favorables: el prestigio y la estima son otorgados a aquellos que trabajan por el interés común y existen estructuras establecidas para que éstos se hagan así.

En China se han realizado proyectos multipropósito de agua, utilizando el máximo de acción de las masas, formando un gran número de equipos de trabajo y brigadas para trabajar en los lugares de construcción. Los individuos son remunerados en puntos por trabajo, así como en otros sistemas más simples, mientras que el principio que se aplica a niveles de los equipos de trabajo y de las brigadas es el de una compensación justa por parte de aquéllos que se beneficiarán más en comparación con los que se beneficiarán menos o nada con el trabajo emprendido. (Ho Chin 1975; Tang Feng-Chang 1975, 68-69; Unger, 1974, 99).

ACCION MASIVA EN UNA ECONOMIA CAPITALISTA O MIXTA

En varios países de Africa y Asia, luego de la independencia, han habido movimientos para revivir tradiciones de trabajo comunal. Se han creado estructuras administrativas mediante las cuales las comunidades pueden obtener ayuda del gobierno para proyectos de desarrollo en los que trabajan en forma colectiva. Un ejemplo fue de provisión para el "shramdan" (trabajo comunal) en el Programa Hindú de Desarrollo de la Comunidad en los años 50: al inicio fue visto como un elemento importante del desarrollo rural. En la India y en varios otros países, fue retirado subsecuentemente el énfasis que se diera a la acción comunitaria.

Tal vez esto se debió en gran parte a que las mejoras económicas directamente productivas eran consideradas como algo de la mayor importancia, y en un sistema económico no colectivo, estas mejoras no podrían basarse en el trabajo comunal. La acción comunitaria continúa siendo, sin embargo, un medio adecuado para satisfacer las necesidades sociales de la comunidad.

Una campaña digna de mención en un país con una economía de orientación mixta, fue la campaña radial del grupo de estudio Mtu ni Afya (El Hombre es Salud) en Tanzania. No fue la única de su género, pero, ciertamente, es una de las mejor documentadas (Hall, 1975, otros artículos). Se organizaron 75,000 grupos de estudio a lo largo de todo el país, para la campaña de 1973, a través de la red establecida de trabajo en educación de adultos y de los funcionarios de educación para la salud. Los líderes del grupo de estudio fueron entrenados, no para enseñar a otros, sino para guiar los estudios del grupo y estimularlos a una acción colectiva luego de sus discusiones sobre las transmisiones semanales de radio que constitufan la campaña. Los grupos realizaban acciones que inclufan la limpieza de la vegetación alrededor de las casas (28% de una muestra de los grupos a nivel nacional que se hizo en un estudio de evaluación, demostró esto), construyendo, reparando o reconstruyendo letrinas (20%), eliminando aguas estancadas (24%) y limpiando el área alrededor de las fuentes de agua (11%). Al finalizar la campaña, en un distrito no quedó ni una sola casa sin letrina. En varias comunidades, el entusiasmo se contagió de los miembros de los grupos de estudio a la comunidad en general (Hall, 1975). Subsecuentemente, se lanzaron otras campañas de

corto plazo sobre otros aspectos, a través de la misma red. Está claro que mucho del ímpetu vino de la importancia atribuida a la campaña por el partido gobernante TANU y por la atención prestada a la organización y preparación de los grupos. La lección que parece deducirse de esta experiencia es que cuando el partido político y el gobierno en conjunto se proponen realizar una campaña importante, que incluye a los medios de comunicación y las estructuras de organización de nivel local en todo el país, se puede obtener una respuesta popular, completamente fuera de proporción de lo que normalmente ocurre con las indicaciones de los inspectores y educadores de salud. Se puede decir que las masas responden efectivamente a la importancia atribuida por el gobierno a la acción masiva.

En países no-socialistas, la construcción de sistemas complejos de agua será realizada, generalmente, por las instituciones encargadas del agua, y si hay participación de la comunidad, ésta se hará en la forma de métodos participatorios ya expuestos en los capítulos anteriores. Es sólo en los países socialistas, organizados para aprovechar totalmente el potencial de la población para la autoconfianza, donde se pueden construir sistemas en mayor escala, fundamentalmente a través de la iniciativa y de los recursos locales. Sin embargo, aún en países capitalistas o de economías mixtas, pareciera haber todas las posibilidades para el desarrollo de proyectos de acción comunitaria en pequeña escala, y se puede decir que este potencial ha sido descuidado o subutilizado en la práctica, a pesar de la importancia que se da frecuentemente a llamados para la acción colectiva a nivel de los discursos y los lemas. Frecuentemente lo que hace falta es el suficiente apoyo del gobierno mediante fondos y directivas a los órganos administrativos locales para que den prioridad en su ayuda a la acción comunitaria.

En el caso de proyectos de agua y saneamiento, podría requerirse materiales tales como cemento, y expertos tales como un excavador profesional de pozos, lo que es considerablemente menos de lo que se necesitaría para sistemas complejos (por ejemplo, bombeados por electricidad y reticulados); aunque sistemas tales como el de tuberías para suministros reticulados simples, podrían también estar disponibles en esta forma, a través de autoridades locales o entidades a cargo del agua, en comunidades preparadas para organizar sus proyectos por sí mismas.

Sin ninguna ayuda del exterior, muchas comunidades organizan fuerzas regulares de trabajo para limpieza de las áreas públicas o para otras tareas de saneamiento ambiental en pequeña escala, por ejemplo, el drenaje de lagunas, y estas comunidades sólo requieren poca ayuda para ampliar sus actividades.

En una escala limitada, tal apoyo se ha dado a ciertas comunidades; por ejemplo en Brong-Ahafo, Ghana (Yeboah, 1978 48 - 50, van der Berg, 1978, 19-21, IDS, Grupo de Sanidad 1978, 235-8), en donde la Corporación de

Ghana para el agua y el alcantarillado puso a disposición de las aldeas los servicios de dos excavadores de pozos, en tanto que se han hecho previsiones para que las autoridades del distrito proporcionen cemento para trabajos menores de este tipo. Sin embargo, tales esquemas fallan por la poca importancia que les otorgan las autoridades, cuyas expectativas se basan en soluciones más "modernas", y menos autoconfiables. Es cierto, por supuesto, que la topografía y la formación geológica ponen limitaciones a la disponibilidad de opciones tecnológicas (Beyer, 1976), y, en algunos casos es esencial la necesidad de un equipo sofisticado.

En otros lugares, tal como el Sahel, se brinda atención a la excavación de pozos como algo rutinario, frente a la carencia de alternativas posibles, allí tiene su rol la participación comunitaria (Hima, 1976).

Existen, sin embargo, algunos países donde actualmente se concentra la atención en sistemas relativamente complejos para pueblos pequeños y aldeas grandes, en tanto que no se considera el potencial para comunidades más pequeñas, de modo que ellas realicen sus propias mejoras con menos ayuda.

La existencia de filariasis en una población podría considerarse como un indicador de que se está dando una atención insuficiente a este potencial, ya que la transmisión de esta enfermedad puede interrumpirse con sólo introducir pequeñas mejoras en las fuentes de donde se extrae el agua (es decir, permitiendo que las personas extraigan el agua sin que vadeen la fuente).

VI. EDUCACION COMUNITARIA Y CAMBIO DE COMPORTAMIENTO

Los beneficios potenciales que se pueden obtener en la salud, mediante el suministro de agua potable, con frecuencia no pueden lograrse debido a que algunas enfermedades infecciosas y parasitarias continúan transmitiéndose por vías que permanecen sin ser afectadas:

- Continúan utilizándose para bebida las antiguas fuentes de agua contaminada, por razones de preferencia o de conveniencia.
- El agua procedente de los suministros mejorados, se contamina entre el punto de salida y el punto de ingestión - en las vasijas para transporte, en las vasijas para almacenar y para beber y al pasar de mano en mano.
- A pesar de que el agua está más accesible, no se usa óptimamente en la higiene personal y doméstica. En algunas comunidades, donde se han realizado estudios, luego de la introducción de un nuevo suministro que permitió tener el agua más cerca de los hogares (aunque no se habían proporcionado conexiones a las casas) se encontró que no había aumentado la cantidad de agua utilizada, lo que hacía presumir que los hábitos de higiene no habían cambiado.

Posiblemente sea necesario considerar un enfoque particular para el lavado de las manos (White y otros, 1972, 129; Feachem y otros, 1978, 106).

- Los métodos para disponer la basura y para el saneamiento ambiental no mejoran: porque no se toma ventaja de la oportunidad para realizar paralelos en este campo.

En muchos países, actualmente, la instalación de suministros de agua y aún la provisión de letrinas tienen lugar sin ningún programa concurrente de educación sanitaria. En estas circunstancias, no es de sorprender que los logros en la salud sean mínimos o no detectables. En general, se reconoce ahora que se debe poner mucho más énfasis en la integración de un elemento de educación sanitaria en un programa combinado de agua y saneamiento.

Uno de los problemas de tal tipo de integración es que los departamentos de salud tienen usualmente sus programas separados y cubren campos que no están relacionados con el agua y el saneamiento (por ejemplo, la planificación familiar). Es probable que si este tipo de programa general de educación sanitaria se introduce simplemente en un área de proyecto, el esfuerzo será en gran parte disipado, debido a que se efectuarán pocas relaciones, específicas con las instalaciones de agua y saneamiento que se han introducido. Lo que se necesita es un enfoque específico de educación sanitaria, que se aplique en conjunción con la introducción de las instalaciones y utilizando métodos educativos participatorios.

LA BASE CONCEPTUAL DE UN ENFOQUE PARTICIPATORIO PARA LA EDUCACION SANITARIA

Entre los estudiosos de las diversas sociedades humanas (etnólogos, antropólogos sociales y culturales) es axiomático que, en general, los patrones de conducta de los grupos sociales se encuentran bien adaptados a la supervivencia de la gente en su medio ambiente, dado su conocimiento tecnológico. Los patrones de conducta y las creencias y actitudes relacionadas se han desarrollado durante un tiempo considerable, en un medio que usualmente ha ido cambiando en forma relativamente lenta, de manera que ha sido posible una gradual adaptación.

El resultado de esta relativa estabilidad de condiciones de generación en generación es que los patrones de conducta que son de hecho bien adecuados a la supervivencia, pueden persistir (o tal vez establecerse) sin que la gente esté consciente de este valor y pueden verse simplemente como tradicionales - "nuestras costumbres" - o estar dotados de significado religioso o ser explicados en algunas otras formas*.

Cuando el medio ambiente experimenta de pronto un cambio rápido debido a fuerzas externas que chocan con la sociedad local, o cuando se tiene disponible un nuevo conocimiento tecnológico, podría suceder que los antiguos patrones de conducta con sus creencias relacionadas, no continúen estando bien adaptados para sobrevivir en las nuevas circunstancias. Los estudiosos de los cambios sociales y el desarrollo solían asumir (y algunas veces lo hacen) que el principal problema en estas circunstancias sería la adhesión conservadora a las prácticas tradicionales. En forma general, se consideró que el remedio sería la educación escolar que daría a la nueva generación un sistema de creencias "moderno", bien adaptado al medio ambiente de cambios rápidos. La persona "moderna" adoptaría prácticas racionales, alterándolas cuando lo requieran sus propios intereses.

(*) Un posible mecanismo para el establecimiento de prácticas útiles en este contexto, es sugerido por el siguiente caso, citado por Gordon Harrison en su narración de la lucha contra la malaria, en el año 1930 en Brasil: "Ellos (mosquitos Aedes aegypti que llevaban la fiebre amarilla a nuevas áreas) iban en los barcos costeros, por carreteras, y tal vez más ingeniosamente en el equipaje de los peregrinos religiosos. Los Aedes, descubrió Soper, ponían regularmente sus huevos en las jarras de agua que cargaban tales peregrinos en el noroeste de Brasil. Para detener esto, Soper encontró un aliado en un sacerdote expulsado, de noventa años de edad, el Padre Cícero, quien era un poderoso líder del culto entre los campesinos del noroeste. Le pidió al Padre Cícero que permitiese que las jarras de agua se aceitaran. El anciano estuvo de acuerdo e hizo más: aceptó como cierto un rumor, que pronto circuló por todo el país, de que el aceite era bueno para el reumatismo". (Gordon Harrison, 1978, 212).

Claro que las cosas son mucho más complicadas de lo que se considera en esta suposición.

Por un lado, hay en general, mucha menor resistencia al cambio, y mucha mayor racionalidad en el comportamiento entre la gente sin educación escolar, de modo que las prácticas se cambian cuando se percibe que el cambio vale la pena. Ha sido necesario reevaluar las prácticas tradicionales y la actitud de la gente hacia ellas: y se ha encontrado que a menudo existe una actitud inquisitiva y que la experimentación no es poco frecuente. Por otro lado, las personas instruidas no necesariamente rechazan por completo las prácticas tradicionales, sino que con frecuencia reafirman muchas de tales prácticas como parte de su identidad cultural. Los individuos que tienen éxito en la moderna economía de mercado puede que utilicen el incremento en sus ingresos para amoldarse más estrechamente a los ideales de la sociedad tradicional, mejorando su nivel social mediante la adopción de prácticas tradicionalmente aprobadas.

Actualmente ya no se puede considerar la educación comunitaria en los términos paternalistas en que solía situarse: la visión del agente de cambio como alguien que era todo sapiencia y todo comprensión (así como altamente consciente y comprometido que "debía ayudar a la gente a construir sus propias culturas, comunidades y naciones .. debía ayudar a alcanzar el tipo de inteligencia flexible que la gente necesita para una era de cambio". (Biddle, 1968, 194). No existe tal abismo entre la competencia del agente de cambio promedio y la de muchos miembros de la comunidad que va a ser educada; y es probable que cualquier diferencia que exista se deba a la posesión por el agente de cambio de ciertos conocimientos técnicos particulares, más que a una inteligencia más flexible.

En circunstancias normales es probable que la sobreestimación de la habilidad del agente de cambio, para promover un cambio radical en el modo de vida de una población local, se extienda también al área de cooperación dentro de la comunidad. En los lugares donde la cooperación no se hizo evidente en el pasado, puede que haya habido muy poco incentivo racional (al menos para alguna gente) como para comprometerlos en actividades cooperativas; sin embargo, no se trataría de que la causa fue la tradición cultural no cooperativa.

La educación comunitaria está girando, por lo tanto, desde un punto de vista algo mesiánico del desarrollo de la comunidad como la transformación benigna de una sociedad tradicional en una sociedad moderna armónica y cooperativa, hacia un enfoque más mundano y práctico, con énfasis en la difusión de información técnica apropiada (en el campo de la agricultura, nutrición, salud, etc.) y alentando la participación comunitaria, tratando a los miembros de la comunidad como compañeros racionales en el proceso de desarrollo. Esto supone un diálogo entre iguales, e impone la necesidad de mayor atención a las razones por las que puedan estar faltando incentivos suficientes para tomar parte en las actividades cooperativas.

Sin embargo, ninguna población humana cambia sus prácticas habituales, simplemente porque recibe información técnica que le indica que a largo plazo es de su mejor interés el hacerlo; si así fuera, no habría por ejemplo problema alguno en los países desarrollados con el hábito de fumar. La tarea de cambiar comportamientos relacionados con la salud en las comunidades pobres es de un tipo similar: la renuencia al cambio se debe en gran parte al hecho de que ello requiere un cierto y repetido sacrificio (en términos de una satisfacción anterior o de un esfuerzo o gasto adicional) por causa de un posible beneficio futuro, o un riesgo reducido de enfermedad.

Claro está que, en tales circunstancias, la mayoría de la gente no ordena simplemente sus ideas para cambiar sus prácticas, haciendo un informado cálculo del riesgo para llegar a la conclusión que no vale la pena continuar. La gente está influenciada en diversos grados y en diferentes maneras por sus relaciones sociales con los demás.

La psicología social ha investigado estos procesos de influencia social. La literatura es enorme y la breve relación de algunos de los importantes puntos que se expone a continuación no permite una apreciación justa. No se ha llegado a un modelo generalmente aceptado sobre los procesos de cambio de actitudes y comportamientos. Los estudios sociopsicológicos y de comunicación más importantes, pueden ser divididos de un modo amplio, según que estén interesados en:

1. La influencia interpersonal y de grupo en el juicio, la percepción y el comportamiento del individuo.
2. la persuasión o comunicación y cambio de actitud; y
3. la difusión de las innovaciones.

El primer grupo de estudios ha establecido la importancia de las reacciones que una persona ve en las otras hacia la manera cómo interpreta una situación y actúa dentro de ella. Existen tendencias a la conformidad, las que son más fuertes en algunas situaciones y en algunos individuos. La conformidad misma, sin embargo, puede ser el resultado de una variedad de procesos diferentes, incluyendo:

- La delegación de la responsabilidad en aquellos en cuya experiencia uno confía;
- en casos de incertidumbre, dar a los otros el beneficio de la duda;
- la inmediata disposición de personas y grupos a ser persuadidos;
- así como un acuerdo sobre la base de juicios independientes (Asch, 1961).

Hay estudios sobre comunicación y cambio de actitud que han investigado la persuasividad de las comunicaciones en las que un "mensaje" (abiertamente persuasivo) va desde una "fuente" a un "receptor". Algunas de las conclusiones de un amplio grupo de investigaciones, pueden resumirse brevemente diciendo que el poder persuasivo, con frecuencia parece ser mayor cuando:

- El receptor percibe a la fuente como alguien experto;
- el receptor tiene una actitud positiva hacia la fuente;
- el receptor era originalmente neutral en vez de estar comprometido con el tema en cuestión;
- el receptor tiene un nivel de amor propio relativamente bajo (y el mensaje es simple y fácil de comprender): el bajo nivel de amor propio está relacionado con un alto nivel de susceptibilidad a la influencia de otros;
- al comunicar el mensaje son diseñadas conclusiones explícitas (debido a que puede que el receptor no podría formularlas por sí mismo, lo que no se aplica a una situación más compleja de enseñanza, en la que el receptor puede ser conducido a hacerlo);
- los argumentos contrarios se refutan dentro del mensaje (esto hace al receptor menos susceptible a los argumentos contrarios que encuentre subsecuentemente);
- el mensaje se repite a través de la misma u otras fuentes (pero se alcanza rápidamente un límite superior por sobre el cual mayores repeticiones no tienen efecto). (Jaspars 1978).

La investigación sobre la difusión de innovaciones ha sido realizada ampliamente en relación a la adopción de nuevas prácticas en la agricultura por parte de los campesinos.

Estos estudios han establecido correlaciones entre adopciones tempranas y características tales como:

- Nivel socioeconómico alto (se ha señalado que esto podría ser principalmente debido a que en los estratos más acomodados pueden permitirse tomar los riesgos que implica la adopción de nuevas prácticas, tales como el sembrar diferentes variedades);
- una mayor exposición a las comunicaciones que recomiendan las nuevas prácticas;
- un mayor contacto con los agentes de extensión;
- un nivel más alto de participación social;

- un nivel más alto de aspiraciones y de motivaciones para la realización personal (Sandhu y otros, 1977).

Tales descubrimientos nos dicen muy poco sobre cómo alentar la innovación entre aquellos que no se sitúan mucho dentro de estas características.

En realidad, al enfocar la atención sobre las características de los primeros que adoptan las innovaciones, uno se encuentra en un serio problema. Tales estudios alientan un énfasis del trabajo de extensión con los "campesinos más progresistas", excacerbando la tendencia de favorecer innovaciones en los grupos de mejor situación, sin que puedan tal vez nunca llegar a los pobres (Röling y otros, 1976). No puede asumirse, sea en el caso de innovaciones - prácticas agrícolas o instalación de letrinas - o en el caso de actitudes y opiniones, que hay un flujo de dos pasos, por el cual, si los "líderes de opinión" son convencidos primero, ellos a su vez persuadirán al resto de la población (Nan Lin, 1973). Esta suposición sin embargo, ha estado frecuentemente implícita en el diseño de los programas de extensión.

Considerando cómo pueden utilizarse estos diversos descubrimientos en un enfoque para la educación comunitaria, el primer paso podría ser el de intentar avanzar sobre la secuencia simple de conocimiento-actitud-práctica, como modelo de cómo ocurren los cambios en las relaciones del individuo con las nuevas prácticas que se están introduciendo. La secuencia conocimiento-actitud-práctica coloca simplemente en orden lógico los hechos, pero no da ninguna explicación sobre el proceso en cuestión. No puede explicar por ejemplo, por qué algunas personas hacen la transición entre el saber acerca de una práctica y el tener actitudes positivas hacia ella, mientras que otros no hacen lo mismo; o sobre por qué algunas personas adoptan una práctica y otras no. (Park y otros, 1975, 3-6).

También se ha señalado que un proceso con tal secuencia "no prevé falla o discontinuidad si se siguen los pasos cuidadosamente", y esto ha llevado a una superconcentración en las ayudas audiovisuales como medios de comunicación del conocimiento, suponiendo que si el conocimiento es transferido, debe seguir como consecuencia la adopción. El modelo presta muy poca atención al rol de los valores de una persona en la determinación de su comportamiento y por lo tanto el rol de métodos tales como discusiones en pequeños grupos con una comunicación de doble vía para el cambio de actitudes y comportamiento (OMS 1978, Esp. 5-6).

La propia secuencia también ha sido cuestionada: las cosas no siempre se suceden en tal orden lógico. En particular, los cambios de actitud con frecuencia siguen a los cambios en la práctica, los que en sí mismos se adoptan con incertidumbre o con una actitud neutral, o bajo presiones sociales que pueden ser situacionales y temporales (Kelman, 1962).

Asumiremos primero a una persona racional, no muy susceptible a la influencia de otros, pero con un conocimiento limitado en el área en la que se está recomendando una nueva práctica. Habrán dos tipos de consideraciones en su mente: (1) los posibles beneficios, pérdidas y riesgos para él(ella) al adoptar dicha práctica, y (2) los posibles beneficios sociales, pérdidas y riesgos en ser visto al adoptar o no adoptar la práctica. Si se pone en una balanza el punto (1), los probables beneficios directos, pérdidas y riesgos, su información es imperfecta y es probable que él tome en cuenta: (a) la racionalidad del argumento mismo, tal como lo percibe; (b) la confianza que pueda tener en la persona o agencia que lo presenta; y, (c) quiénes más y cuántos lo están aceptando, especialmente en términos de su percepción de que están en una buena posición para juzgar y de que ellos tomarán en cuenta obstáculos similares a los suyos (por ejemplo, si se encuentran en una posición social bastante similar). Poniendo en la balanza el punto (2) los beneficios sociales, pérdidas y riesgos, el individuo racional estará preocupado por cuestiones complejas de status y por el riesgo de perder la aprobación del grupo al cual pertenece al abandonar sus tradiciones o convenciones.

En cualquier caso real, claro que sólo algunos de estos factores serán probablemente de gran importancia, mientras que otros no se considerarán, pero podría ser de utilidad, el uso de éste, tal vez superracionalizado punto de vista del hombre, como punto de partida.

Sin embargo, se debe anotar en el segundo caso, que algunos individuos tienen rasgos de personalidad caracterizados (por Milton Rokeach) como "inhabilidad para discriminar, evaluar y actuar con información independiente de la fuente" y están marcados por una sumisión a la autoridad o por la conformidad con las creencias y acciones del grupo al que pertenecen, a la tradición, convención o vigoroso liderazgo de una personalidad más segura de sí misma y carismática. Más aún, tal "dirigismo de otros" o conformidad, es claramente prevalente - inducido por socialización en la niñez - en algunas culturas más que en otras. Es también claro que en muchas culturas es más predominante - inducidos por la socialización - en las mujeres que en los hombres: este es un aspecto importante de la subordinación de la mujer.

Ahora tenemos una base para una clasificación de las razones por las cuales, solas o en combinación, una persona puede adoptar un cambio en el comportamiento pertinente a la salud.

Un programa de educación comunitaria podría entonces intentar establecer mecanismos en la comunidad que usen u operacionalicen las siguientes razones para el cambio:

1. La persona entiende, más o menos bien, los procesos mediante los cuales es probable que el cambio tenga un efecto beneficioso. La motivación está directamente en términos del objetivo de la salud y es autodirigida.

2. La persona acepta garantías autoritarias de que el cambio tendrá un efecto positivo para la salud, sin prestar necesariamente mucha atención a las razones por las que ello sucede. La aceptación puede estar rodeada de escepticismo y podría ser de vida corta.
3. Un grupo de gente de referencia de un nivel más alto o similar adopta el cambio, de tal modo que es respaldado por la opinión del grupo. (Un grupo de referencia es un grupo cuyas normas de comportamiento las toma en cuenta una persona en sus propias acciones: puede ser un grupo del cual es él un miembro o un grupo de un nivel más alto y que es admirado).
4. Sanciones sociales informales o recompensas pueden jugar un rol, la gente podría buscar admiración por introducir innovaciones en la dirección que otros seguirían, podrían buscar un status mediante la adopción de prácticas que han adoptado otros de status superior, o pueden sentir temor de incurrir en una pérdida de respeto por parte de los otros, al dejar de hacer lo que ha sido convencional, (igualmente existen sanciones sociales que pueden causar que una persona de abstenga de cambiar las prácticas).
5. Sanciones formales (castigos, multas, etc.) pueden amenazar a aquellos que no cumplen con la acción. Esto puede ser aplicado a los niños dentro de una familia o a personas en posiciones subordinadas, mientras que la motivación del padre o de los de rango superior puede clasificarse en otra categoría. Algunas sociedades muestran gran disposición para prescribir sanciones formales en un intento por regular el comportamiento: su real imposición, sin embargo, puede ser más difícil.

En las últimas categorías, lo que se busca ya no es el objetivo mismo de salud, sino los beneficios sociales.

Existe una fuerte evidencia en cuanto a que las consideraciones de status son con frecuencia más importantes que las consideraciones de salud en la adopción de nuevas prácticas, especialmente cuando están expuestas a la opinión pública. Cuando la gente está considerando la construcción de letrinas, por ejemplo, le darán más peso a lo que los vecinos piensan que a cualquier argumento de salud. El peligro implícito en esto es que las letrinas no se usarán: y más generalmente, que la práctica se adoptará en apariencia pero no en sus detalles esenciales.

Todas las nuevas acciones requieren de un esfuerzo, toman tiempo y pueden verse en términos de "costos de oportunidad" - la comparación del beneficio que se espera ganar con el de otra alternativa en la que podrían haberse invertido esfuerzo y tiempo (tal vez también otros recursos en los que éstos tengan participación). Puede ser igualmente importante reducir los costos (en tiempo, esfuerzo o dinero) con el fin de introducir un cambio en las prácticas relacionadas con la salud, como lo es también el hecho de formular un argumento positivo o proveer el estímulo social para el cambio.

Es por esto que hay una sexta razón para el cambio, la que está en una categoría diferente de las otras pero que es igual o quizá más importante:

6. Facilidades, la gente puede cambiar sus prácticas cuando se hace más fácil el hacerlo.

Cualquier política para persuadir a la gente a cambiar su comportamiento, debe proporcionar en la medida de lo posible los medios que le permitan hacerlo más sencillamente. Existe un caso especial en el que por motivos de salud es necesario renunciar a una actividad placentera (por ejemplo, fumar). En este caso, la facilidad puede incluir el proporcionar una actividad sustitutoria que sea menos dañina.

Cada situación en la que se desea cambiar las prácticas de una población, requiere un examen cuidadoso del probable éxito de diversos enfoques utilizando diferentes combinaciones de estas razones como medios para efectuar el cambio. Con gran frecuencia se ha supuesto que una recomendación autoritaria hecha por un trabajador de salud semiprofesional, tal vez acompañada por una pequeña explicación, podría o debería ser suficiente para persuadir a la mayoría de la gente a cambiar sus prácticas; donde esto falla, es que se dice que las prácticas existentes están "profundamente arraigadas", y puede entonces pensarse que el cambio requerirá muchos años de paciente educación. Existen varias razones por las que tal recomendación del trabajador de salud, puede no ser suficiente para persuadir a la población a un cambio.

El poblador puede percibir que el cambio es deseable, sin lugar a dudas, para quienes pueden permitirse cambiar pero no factible para la gente pobre que vive en las condiciones de ellos.

O podría considerarse que el trabajador de salud sólo está dando preceptos que él o ella han aprendido de otros, sin comprenderlos mucho realmente.

Por estas razones, se viene dando una creciente atención a la facilidad y también al diálogo entre el experto y la población, de tal manera que las razones para el cambio se entiendan mejor y así el experto puede apreciar mejor los aspectos que hacen el cambio difícil y a su vez puede ayudar a terminar con las limitaciones. Existe, sin embargo, problema en el hecho de que un enfoque a través del diálogo es más difícil para muchos trabajadores de salud de nivel medio (o agentes de extensión similares) cuyo propio entrenamiento ha sido en gran parte en términos de preceptos en vez de lograr un completo entendimiento. Podrían encontrar imposible el alentar el diálogo sin socavar su propia autoridad, ya que no serían capaces de responder todas las preguntas que podrían surgir en el curso del diálogo.

COMPROMISO COLECTIVO PARA LOS CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO

"Sólo cuando toda la comunidad adopta la idea del saneamiento, tal vez con el objeto de erradicar un terreno sucio por la defecación, es cuando se logra un real impacto en la situación de la salud". (Pacey, 1978, 169).

En el pasado, la educación para la salud se ha orientado con frecuencia hacia el problema de superar en cada individuo al que se dirige, el efecto de su medio ambiente social, con sus tabúes, prejuicios y actitudes tradicionales. Sin embargo, es posible un enfoque diferente, en el que las presiones sociales sean utilizadas en lugar de ir en contra de ellas. Las comunidades pequeñas pueden tomar decisiones colectivas para cambiar las normas de comportamiento entre sus miembros. Esto está claro en comunidades altamente organizadas, tal como el "kibbutz" isrraelí* o el equipo de trabajo o brigada china.

También es aplicable en muchos otros tipos de comunidades que tienen un gran grado de cohesión interna, como por ejemplo las comunidades africanas que retienen elementos de la estructura social tribal. En ellas, una decisión de la aldea puede prohibir la crianza de cerdos o insistir en que las cabras se mantengan en corrales. De modo que, en muchos casos, todo lo que se requiere es la extensión de una práctica ya existente.

¿Cómo se logrará el compromiso de la comunidad para el cambio, a la luz de los aspectos mencionados y de las razones por las que la gente podría cambiar? Podemos conceptualizar tal situación como la necesidad de tener que:

1. Establecer, en consulta con la comunidad, un detallado conocimiento de las formas en que es necesario un cambio del comportamiento acostumbrado en las áreas del uso del agua, de la higiene y del saneamiento, mediante la combinación del conocimiento especializado sobre las vías potenciales de transmisión de la enfermedad, y del conocimiento de la gente sobre las circunstancias y los hábitos de comportamiento locales.
2. Difundir en toda la comunidad, el conocimiento que se ha establecido, es decir, mejorar la comprensión general de los procesos de transmisión de la enfermedad y las formas cómo podrían reducirse.

(*) NOTA DE TRADUCCION
Granja cooperativa en Israel.

3. Aumentar la motivación de cada miembro de la comunidad para reducir la transmisión de la enfermedad en las formas sugeridas por la discusión y combinación de conocimientos (punto 1, indicado arriba) utilizando afirmaciones autorizadas por figuras respetadas, en la localidad; adopción de la práctica por acuerdo común de toda la gente; incluso el establecimiento de sanciones contra de los que no las adoptan; sanciones informales o formales impuestas por la comunidad (cuando es en interés de la salud de toda la comunidad).
4. Facilitar los cambios en las prácticas en todas las formas posibles (por ejemplo, mediante el abastecimiento de materiales),

Los principales supuestos implicados en esta conceptualización son, que es factible alcanzar una mejor comprensión de la transmisión de la enfermedad (al menos las vías, si no los procesos implicados) en una población grande y no instruida; que este mejor entendimiento motivará de modo más efectivo los cambios de comportamiento, de lo que podría lograrse mediante recomendaciones o preceptos que no están apoyados por una mejor comprensión. Es posible que, al menos para algunas comunidades, estas asunciones sean mal entendidas o exageradas. Sin embargo, si la población va a participar en hacer una decisión consciente para adoptar nuevas prácticas, parece necesaria una genuina participación en cuanto al tratamiento de las razones por las que la decisión debe ser entendida. De otro modo, los cambios podrían verse como impuestos desde afuera:

"Debo mencionar algo gracioso que un hombre me dijo en Panamá. El Instituto Rockefeller ha instalado un pozo sanitario cerca de cada casa.

Los inspectores ven que éstos se mantengan limpios por el bien de la salud pública, y el descuido de estas costosas instalaciones se castiga a veces con una multa. 'Señor', me dijo este panameño, desde que los gringos han invadido nuestras alegres costas, la libertad ha dejado de existir, ya que hasta el hacer nuestras necesidades ha sido puesto bajo control!" (Tschiffely, 1933, 271).

En una comunidad muy pequeña el primer paso (el establecimiento de conocimientos, en consulta con la comunidad) puede ser enfocado a través de reuniones amplias en las que todos los miembros de la comunidad sean invitados a participar. De otro modo, sería necesario empezar con un pequeño grupo, formal o informal, que podría ser el mismo comité responsable de la construcción o administración de las nuevas instalaciones. El agente de extensión llevará a este grupo el conocimiento experto sobre la transmisión de las enfermedades pertinentes, principalmente, aquellas que se transmiten a través de los excrementos (ver Lista de Verificación No. 3). Luego el grupo discutirá las prácticas locales en relación con estas vías de transmisión de la enfermedad, y desarrollará ideas sobre los cambios necesarios en el comportamiento y cómo lograrlos. Debería discutirse la posibilidad de cambios relativamente pequeños en las prácticas, teniendo en cuenta que "mientras que la meta de las letrinas sanitarias y

el uso de zapatos podría tener que esperar por muchos años en las áreas rurales, las medidas de control del comportamiento que son baratas, factibles y aceptables, pueden ofrecer cambios de cierto beneficio y ayuda en un futuro inmediato". (Kochar, 1978, 184, referente a Bengala Occidental). A una conclusión similar se llegó a través de los líderes del proyecto Jamkhed (los Dres. Arole) y los aldeanos de Bhavi, Maharashtra (también en la India). Aquí en lugar de construir letrinas, se ha adoptado un sistema intermedio: se han cavado afuera de la aldea dos zanjas poco profundas. Se renuevan a intervalos frecuentes, y los contenidos se venden como fertilizantes.

Algunos problemas en este tipo de enfoque se relacionan con una extendida resistencia a: (1) Aceptar lo que parecen ser soluciones de segunda clase, aún cuando la solución preferida es inaceptable para la mayoría de la gente, desde el punto de vista del costo; (2) discutir en detalle las prácticas relacionadas al saneamiento, debido a que ello no es decoroso; y (3) discutir las prácticas de la aldea en base al conocimiento de la transmisión de la enfermedad, en lugar de hacerlo simplemente en relación con los casi "tradicionales" preceptos de educación para la salud. Con mucha frecuencia, lo que proponen a nivel de aldea los trabajadores de salud, los funcionarios de saneamiento ambiental, etc. es lo mismo que se recomienda en los textos escritos hace más de 20 años. No toman en cuenta enfoques recientes en cuanto a la transmisión de la enfermedad, ni las características específicas de las diferentes regiones y aldeas con sus diferentes topografías, lluvias, patrones de asentamiento, costumbres y habilidad de la población para afrontar las soluciones propuestas.

Por estas razones, el agente de extensión debe ser entrenado de un modo tal que reconozca estas barreras y que se le ayude a superarlas, presentando con mucho tacto, a los aldeanos las ideas que podrían no quererse discutir. Es también importante que haya una apropiada composición de los grupos que se forman para discutirlos. Por ejemplo, no debieran estar allí las personas tan mayores y tan formales que no puedan discutir los detalles pertinentes sin pérdida de su dignidad. Sería tal vez mejor incluir a un maestro de escuela o a una persona de similar educación formal, pero además debiera incluirse personas de sectores menos favorecidos de la comunidad y también a las mujeres. Si los miembros del grupo sólo se extraen de estratos superiores, puede haber una tendencia a condenar más que a comprender el comportamiento de las clases más pobres.

Una vez que ha tenido lugar una discusión adecuada de lo que concierne a los cambios deseables en las prácticas, podría posibilitarse la toma de una decisión formal en una asamblea, en la que se recomendaría que estas nuevas prácticas sean adoptadas por todos. Se podría entonces lanzar una campaña en la que el agente de extensión y los miembros del grupo que colaboran con él podrían (digamos en grupos de dos o tres personas) hacer visitas domiciliarias para fomentar la adopción del cambio.

Esto sería útil como un modo de descubrir qué dudas y dificultades actúan como obstáculos para la adopción; también sería una manera informal de ejercer una ligera presión, y por lo tanto es muy importante ver la forma de evitar resentimientos. En cualquier caso, los medios a través de los que se puede lograr que la presión sobre la comunidad pueda llevar asimismo a la presión en sus miembros, diferirán, y se puede esperar que actúen sólo en comunidades relativamente homogéneas, étnica y económicamente. Un caso de una comunidad en donde los controles sociales aseguraron que la mayoría utilizara letrinas, es el de Yalcuc, comunidad indígena en Chiapas, México (Miller y Cone, 1979, 104-5).

La ocasión y oportunidad para que una decisión comunal en el cambio de las prácticas relativas a la salud, se proporcionaría mediante la introducción de un nuevo sistema de agua u otras nuevas instalaciones y ésta es una de las razones de por qué es importante asegurar que el programa de educación de la comunidad coincida en tiempo con la introducción de las instalaciones. Otra facilidad, bajo la forma de provisión de letrinas de plataforma o de cemento, podría también ser efectiva. Sin embargo, se debe señalar finalmente, que en algunos países es indispensable una distribución más equitativa del ingreso nacional antes que se pueda esperar que las comunidades hagan un compromiso colectivo para realizar cambios en su comportamiento. Por ejemplo, en Etiopía en el año 1970, la gente se sentía "demasiado pobre para gastar el dinero que necesitaban con urgencia para la alimentación, en jabón, construcción de letrinas, o tarifas por un sistema de tuberías de agua potable. Ellos, incluso dudaban en lavar su ropa gastada (con agua fría del río) por temor a que el frotamiento redujera en duración." (Messing, 1970).

En algunos países donde se ha realizado la movilización de la población en torno a diversos propósitos nacionales (generalmente debido a un movimiento revolucionario, como en Cuba, Nicaragua o Mozambique) se puede hacer pleno uso de estas estructuras en campañas para cambiar las prácticas de la salud.

En Nicaragua, por ejemplo, la organización masiva de los partidarios del gobierno revolucionario, los Comités de Defensa Sandinista designan un miembro de la comunidad como responsable para la salud en cada bloque, coordinando con una contraparte en cada comité del vecindario mayor. La población puede ser movilizada efectivamente para campañas de salud o "días de acción" (Nicaragua, s.f.). La efectividad de este tipo de estructura parece depender del alto nivel de solidaridad nacional y de la identificación entre el gobierno y el movimiento de masas que se produce en una situación posrevolucionaria, y que puede ser difícil de crear en un clima político más estable.

LISTA DE VERIFICACION No. 3

TRASMISION DE ENFERMEDADES

El trabajador de extensión debería aportar al grupo un conocimiento sobre:

1. Las enfermedades acerca de las cuales el suministro de agua o su purificación podrían jugar algún rol reduciendo su incidencia, dentro de la categoría fecal-oral (enfermedades transmitidas a través de cualquier ruta fecal-oral) que es de abrumadora importancia en el trópico (junto con la esquistosomiasis; localmente, la filariasis puede ser importante en alguna comunidad en particular).
2. La categoría fecal-oral de enfermedades transmisibles es causante en todas las comunidades pobres y relativamente pobres del mundo, de una muy alta proporción de mortalidad de infantes y niños; evidencias recientes sugieren un rol aún mayor del que se le había atribuido al desencadenar la espiral y empeorar el nivel nutricional y de infección.
3. Las rutas de transmisión fecal-oral son múltiples, y sólo algunas veces implican la contaminación del agua antes del punto de recolección. En el contexto de un proyecto de agua, que cuidaría cualquier contaminación de este tipo, se debe dar una atención primordial a intervenciones preventivas en aquellas rutas de transmisión fecal-oral que no implican contaminación del agua antes del punto de recolección.
4. El número de rutas posibles es casi infinito y muchas son, en la práctica, imposibles de investigar con alguna precisión, pero el ataque puede ser identificado hasta cierto grado, a través del ejercicio de conocimientos locales lógicos y simples. La lógica permite recordar al investigador que la multiplicidad de rutas, todas van de A a B - de defecación a ingestión - lo que implica que un ataque concentrado alrededor de estos puntos tiene una probabilidad de éxito en cortar una gran proporción de la transmisión: el factor limitante en este ataque sería la dificultad de cambiar el comportamiento en estas áreas, más que la imprecisión en la tarea.
5. El conocimiento local, principalmente sobre los detalles del comportamiento habitual, puede lograrse que sea ejecutado por la gente del lugar, pero ello implica delicadeza para alentar una discusión franca al respecto.

6. En el punto de origen de las rutas de transmisión oral-fecal, las materias específicas a considerar probablemente incluirían:

A. Las propias heces en el lugar donde se depositan, empezarán posiblemente el ciclo de infección a través de:

i) estar directamente expuestas a otras personas o a los animales domésticos (en vez de estar en el hoyo de una letrina, cubiertas o a una buena distancia de las casas, etc.);

ii) estar expuestas a las moscas (letrina inadecuadamente cubierta o como se menciona arriba);

iii) ser movidas o transportadas (ya sea en el caso de sistemas de evacuación, de excrementos para abono, o de la manera como se evacúan las heces de los niños pequeños);

iv) ser llevadas por las lluvias o flujos de agua que siguen su camino hacia estanques, pozos, corrientes, etc. (pero ésta es la ruta más importante, que en lo que se refiere al agua para beber, debería cuidarse mayormente en lo referente a la purificación del agua);

v) ser llevadas por la lluvia o como se menciona arriba, o mediante la irrigación agua-agua, la que es vadeada o utilizada para bañarse (peligro de esquistosomiasis).

B. ¿Las mismas letrinas o bacinillas sucias podrían ser posiblemente el origen de una cadena de infección?

C. ¿Qué decir acerca de los objetos (papeles, hojas, mazorcas de maíz, etc.) que se usan para la limpieza personal?

D. ¿Se hace la limpieza personal efectivamente? ¿Es frecuente que el papel o agua necesarios no están disponibles?

E. ¿Es habitual lavarse las manos después de defecar? ¿Se hace a fondo, con jabón? (parece concebible que esto es tan importante como el uso de una letrina, pero es mucho menos mencionado. En algunos países, hasta es difícil para los aldeanos obtener jabón).

F. ¿Qué hay acerca de la eliminación de las excretas de los bebés? Si es en la tierra, ¿se limpia ésta a fondo? ¿puede que se dejen partículas en la tierra o arbustos? ¿cómo se lava y dónde se lavan los pañales sucios de los bebés? ¿dónde se tira el agua?

7. En el punto final de las rutas de transmisión fecal-oral, las consideraciones específicas probablemente incluirán los siguientes aspectos:

- A. ¿Se hace concienzudamente el lavado de las manos con jabón antes de la preparación de las comidas?
- F. ¿Se hace una adecuada limpieza de los recipientes (platos, tazas, etc.) utilizados en la preparación y en la ingestión de alimentos?
- C. ¿Se lavan las manos antes de comer? Nuevamente, ¿se hace esto concienzudamente, con jabón?
- D. ¿Pone la gente los dedos dentro de los recipientes de agua y en los vasos cuando toman agua?
- E. ¿Está la comida protegida contra las moscas? (y ¿son las moscas más abundantes de lo que deberían, en el sentido de que se dejan de lado los medios de procreación que podrían eliminarse?)

VII. AUTOSUFICIENCIA

Existe una gran brecha entre la retórica y la práctica en la participación comunitaria que se centra en la noción de autosuficiencia. El apoyo a la participación, en el sentido abstracto, con frecuencia enfatiza el deseo de que las comunidades hagan las cosas por sí mismas, organizándose ellas mismas, y controlando su propio proceso de desarrollo, mientras que en la práctica todo permanece abrumadoramente tal como lo descrito en los capítulos anteriores de esta monografía: programas coordinados centralmente por las agencias del gobierno, pero con cierto grado de participación de la comunidad en su adaptación a las circunstancias locales y en su ejecución.

¿Cuáles son las limitaciones para la autosuficiencia? ¿Hasta dónde puede una agencia intentar conseguirla, en diferentes circunstancias? ¿Es una quimera inalcanzable, o una desviación que demorará la obtención de lo que las personas necesitan y quieren: agua y las condiciones para una mejor salud?

Uno de los problemas es la falta de claridad en la definición de los términos. El concepto "autosuficiencia" algunas veces es usado casi como sinónimo de "participación"; pero aquí estamos utilizando el término para referirnos a un mayor grado de independencia de parte de la comunidad. Sin embargo, la dependencia toma varias formas y por lo tanto, las comunidades pueden ser independientes, o autosuficientes, en varios aspectos diferentes. En este trabajo se considerarán tres, debido a que se distinguen tipos de proyectos muy diferentes: autosuficiencia en ideas e iniciativas ("desarrollo endógeno"), autosuficiencia en los fondos y su control ("autonomía"); y autosuficiencia en los materiales, y mano de obra ("autosuficiencia").

DESARROLLO ENDOGENO

Una de las características de la meta de "Otro Desarrollo", tal como fuera propuesto en el Informe Dag Hammerskjöld en 1975, era que el desarrollo debía ser endógeno.

Este desarrollo se definió como "aquél que surge del corazón de cada sociedad, la que define, en soberanía sus valores y la visión de su futuro". (Sterky, 1978, 4). El concepto de que debiera ser la población local misma la que decidiera lo que quiere, y que debiera ser apoyada en sus esfuerzos para lograrlo, contiene mucho de la ideología escrita sobre la participación comunitaria, y va más allá de las consultas sobre, digamos, la forma en que se debe tomar un proyecto de suministro de agua.

Hay cierta contradicción en la verdadera noción del estímulo externo o del apoyo del gobierno a las iniciativas locales para la autosuficiencia. Parece que no existe, por ejemplo, ningún punto para tratar de

establecer, a través de la investigación, cuáles son las condiciones bajo las cuales las comunidades locales emprenden espontáneamente sus propios proyectos de desarrollo, ya que el buscar la réplica de tales condiciones en cualquier otro lugar sería una forma de intervención externa.

Por otro lado, existe claramente el argumento recurrente de que la gente de la comunidad local está en la mejor posición para saber qué nuevos desarrollos necesita, o que tales necesidades son de cualquier modo subjetivas y que ellos deben ser capaces de obtener lo que necesitan, en lugar de aquello que los de afuera piensan que deberían necesitar. Este argumento ha sido reforzado en particular con las experiencias logradas de los intentos de imponer la planificación familiar.

Una manera en la que algunos gobiernos - la República de Corea, Indonesia, Tailandia - han permitido a las comunidades locales decidir lo que quieren, ha sido mediante un programa en el cual los fondos se confieren a cada comunidad local para usarse con cualquier propósito de desarrollo (o hasta en cualquier otro propósito) para el cual los consideren apropiados.

Sin embargo, pueden surgir al respecto varias preguntas: ¿Qué tan importantes son las opciones que se dejan a las aldeas, en comparación con las opciones que retiene el gobierno, al establecer los parámetros generales para la opción de la aldea y para la selección y control por los líderes de la aldea? ¿Qué tan grandes son los fondos proporcionados bajo estas condiciones, en comparación con aquellos recogidos en las mismas comunidades bajo la forma de impuestos? ¿Hasta dónde se puede decir que la gente local, aparte de los líderes o grupos dominantes, participa en la toma de decisiones? En Corea del Sur, al menos, el programa evolucionó hacia una forma más regular de financiación del gobierno para proyectos locales (Sung Hwan Ban, 1977). ¿Acaso no guarda esto una estrecha similitud con los programas convencionales de apoyo gubernamental para los proyectos de Consejos locales?

Tal vez las áreas de los Consejos locales son usualmente más grandes y la voz de los funcionarios administrativos generalmente es más fuerte en la asignación de fondos, pero éstos son asuntos relativos y no parece justificable considerar estos programas como ejemplos excepcionales de "desarrollo endógeno".

Los ideales del movimiento de desarrollo de la comunidad han enfatizado por mucho tiempo los temas de que la gente local debe ella misma decidir lo que quiere y que debe ser ayudada en sus esfuerzos para conseguirlo.

Se puede decir que el desarrollo de la comunidad se ha predicado con la idea de que mucha gente no es capaz de participar en la formación de la vida de sus naciones, sus comunidades, y verdaderamente, sus propias vidas, no tanto debido a estructuras sociales que los excluyen, o a estructuras económicas que les dan muy poca oportunidad, sino porque no saben cómo hacerlo, tienen actitudes arraigadas que permanecen en su camino, les falta autoconfianza, son apáticos y desconfían del gobierno.

Estos problemas se deben resolver mediante un proceso educacional en el que un agente de cambio llegue a conocer bien a una comunidad, la ayude a identificar sus problemas, le infunda confianza y la ayude a superar la apatía de los pobladores a organizarse ella misma para satisfacer las necesidades identificadas. Se proporciona la ayuda del gobierno, y así es que la desconfianza hacia éste se supera. En el proceso, las otras actitudes que impiden la armoniosa prosecución del desarrollo también se cambian.

Esta idea puede tener mayor aplicabilidad en algunas áreas del mundo en desarrollo, más que en otras. En muchos países de Africa, este tipo de enfoque en la educación comunitaria puede tener más sentido que en América Latina o en la mayor parte de Asia: la simple falta de conocimiento puede ser el mayor obstáculo en el desarrollo, donde las comunidades no están tan afectadas por la división de clases. Sin embargo, aún en Africa, el movimiento de desarrollo de la comunidad y su cercano equivalente en los países de habla francesa, la animación rural, ha tenido muy poco impacto.

Esto se atribuye algunas veces a la renuencia del gobierno para permitir que el verdadero poder pase de sus propias manos hacia las manos de las comunidades locales (Charlick, 1980). Sin embargo, una razón más fundamental puede ser que la técnica se funda en supuestos no realistas, los que no pueden alcanzar mucho progreso al promover la solidaridad y la cooperación de la comunidad enfrentándose a sistemas socioeconómicos basados en motivos de progreso individual (Erasmus, 1968).

En la práctica, los departamentos de desarrollo de la comunidad, se han convertido en agencias menores utilizadas por el gobierno para propósitos específicos de desarrollo, escogidos más por aquél que por los aldeanos. No obstante, el personal de estas agencias ha desarrollado una considerable experiencia en llevar a cabo el diálogo con las comunidades locales, y podrían muy bien ser utilizadas en cualquier intento de basar el desarrollo en lo que las comunidades quieren.

Una agencia voluntaria que opera en un área geográfica limitada, puede estar en muy buena posición para desarrollar un conocimiento de las necesidades y deseos de diversos sectores de la población local, y para implementar una política de desarrollo que se base en decisiones locales. Pero ¿de qué modo el ideal de permitir a cada comunidad decidir lo que quiere, deja a las agencias del gobierno con la responsabilidad de cubrir una necesidad específica, tal como es la del agua y el saneamiento?

A veces se sugiere que se pida a las comunidades que clasifiquen sus necesidades o que digan cuáles son sus mayores prioridades. Sin embargo, este tipo de procedimiento ignora que las necesidades de una comunidad, así como las de un individuo, generalmente son parcialmente satisfechas, en vez de completamente insatisfechas o completamente satisfechas. No es razonable preguntar a una persona si necesita alimento, o atención médica, o agua o alguna fuente de ingreso. Igualmente, la respuesta de una

comunidad a una pregunta paralela debe basarse principalmente en su comprensión acerca de qué ayuda probable podría obtener, de parte de quienes hacen las preguntas.

Asimismo, los pedidos de iniciativa por parte de la comunidad, frecuentemente ignoran el hecho de que diferentes sectores de la comunidad local pueden tener diferentes intereses. En realidad, un gobierno que, mientras preside una economía mixta, desea proteger los intereses de los pobres, puede muy bien hacerlo más efectivamente, asegurándose de que los proyectos de desarrollo emprendidos sean del tipo que beneficia a los pobres, en lugar de dejar la iniciativa a los grupos de la comunidad que pueden estar dominados por los de mejor situación local.

Al mismo tiempo, como se ha mencionado anteriormente, si el pedido de iniciativa por parte de la comunidad es interpretado por una agencia de agua o saneamiento en el sentido de adoptar una política de espera de los pedidos de asistencia por parte de la comunidad, dando prioridad a aquellas comunidades que han hecho su solicitud antes, con mayor fuerza, o con una mayor contribución de parte de sus miembros, existe el peligro de favorecer a las mismas comunidades que ya están favorecidas en cualquier otro aspecto.

Parece entonces, que una agencia sectorial no puede operar una política basada en la iniciativa de la comunidad, mientras que una iniciativa del gobierno basada en la medida objetiva de lo que se necesita en un sector dado, parece completamente justificada.

PROYECTOS AUTONOMOS DE LA COMUNIDAD

Un segundo énfasis en gran parte de lo que se escribe sobre participación comunitaria, es que la comunidad debe tener el control del proceso. Pero esto se argumenta en dos sentidos más bien diferentes: por un lado, las agencias del gobierno deben ceder voluntariamente la mayor parte del poder para tomar decisiones sobre los proyectos que ellos apoyan, a los representantes de la comunidad (Hollnsteiner, 1977, cf. también Arnstein, 1970). Esto podría extenderse a la idea de crear comités de alto nivel constituidos por representantes de la comunidad, a nivel distrital o hasta a nivel nacional, para decidir acerca de las políticas de las agencias. Por otro lado, algunos argumentan que el único desarrollo genuino basado en la comunidad tiene lugar cuando ésta es enteramente autónoma, no dependiendo de fondos o apoyo del gobierno para sus proyectos.

La primera de estas sugerencias deriva en gran parte de la experiencia de los países desarrollados y de las controversias de los "planificadores versus pobladores" que han surgido al respecto. También ha sido influenciada por el caso especial del planeamiento para las minorías nacionales, tal como sucede con los indios de Canadá y Estados Unidos (Vindasius, 1974). Al hacerse la misma sugerencia para los países en desarrollo en

general, parece pasarse por alto el hecho de que, en muchos de éstos, el poder local es ejercido primordialmente en interés de aquellos que lo detentan: existen pocos obstáculos contra su utilización para beneficio personal o parcial. Puede ser, que en muchos países, se pueda conseguir más para la mayoría de la población a través de agencias que son sensibles a las necesidades de las mayorías, y que se comprometen en extensas consultas con éstas, pero que retienen cierto grado de control. En cualquier caso, esto es más probable que suceda en la práctica en la mayor parte de los países y podría verse como una primera etapa más alcanzable en lo inmediato.

El argumento sobre la autonomía de la comunidad en el sentido de que ésta se organice y encuentre fondos para sus propios proyectos, se basa en la idea que, de esta manera, podría obviarse la dependencia del exterior.

La dependencia es percibida como una situación que ofrece oportunidades para la explotación y una comunidad autónoma es considerada como una que puede defenderse por sí misma de tal posibilidad.

No obstante, puede continuar habiendo una forma de depender de los de afuera que proveen la experiencia desde el exterior. En varios lugares se han establecido esquemas de seguros de salud para la comunidad, bajo los cuales se proporcionan servicios médicos a través de un doctor y se pagan con la participación de toda la comunidad. Ellos continúan, sin embargo, como servicios médicos tradicionales, dependientes de los doctores. Hay menos experiencias con el entrenamiento de miembros de la comunidad para desempeñar tareas de salud, de las que hay con programas controlados por gente de afuera de la comunidad, agencias voluntarias o gubernamentales (por ejemplo, el caso de Piura, Perú, en Muller, 1979). El problema es que los miembros de la comunidad no tienen el conocimiento técnico requerido: mientras que este conocimiento se mantenga exclusivamente en manos de expertos del exterior, aún una comunidad que tenga el control total de sus asuntos en lo político y en lo económico y que sea, según su propia conciencia, independiente en su posición frente al mundo, no puede evitar esta forma de dependencia.

Una política nacional de autonomía de la comunidad (por ejemplo, el modelo de sistema de autoadministración de Yugoslavia, o la Organización Rural China con sus brigadas o equipos de trabajo) podría superar algunos de estos problemas. En Yugoslavia, el sistema socioeconómico puede describirse brevemente como uno en el que cada empresa consiste en cierto número de unidades básicas de trabajadores asociados, las cuales también están unidas por acuerdos hechos libremente; a nivel de comuna de administración local, las empresas entran en acuerdos locales, con por ejemplo, los trabajadores de salud, como otro trabajo colectivo para proveer servicios de salud para el área. (Rusinow, 1975; Instituto Económico Zagreb, 1977). El principio constitucional es el libre intercambio de trabajo. El sistema de organización rural chino tiene muchas similitudes con este, el equipo de trabajo ("equipo de producción" de 20-60 familias campesinas vecinas) que es, la unidad que posee la tierra

y comparte el trabajo y que actúa con la brigada (generalmente una aldea grande o un grupo de caseríos) es, en efecto, una asociación de grupos de trabajo, responsable por servicios de salud a través de un sistema local de seguro de "medicina cooperativa" proporcionada por los "médicos descalzos"; las brigadas son también responsables de las escuelas primarias y de la mayoría de las pequeñas industrias y talleres de reparaciones en la aldea (Unger, 1974, 35d, 98-9).

Tales sistemas de organización de la comunidad pueden abordar el problema de dependencia de los expertos a través de un control nacional de la educación y el entrenamiento: si es necesario, a través del entrenamiento de los miembros de la comunidad, como en el caso de los "médicos descalzos" de la China. Se puede establecer una estructura nacional para asegurar la mayor armonía entre los intereses de cada pequeña unidad colectiva o autónoma, y los intereses de la comunidad nacional más amplia. Entre los otros problemas que hay que superar están el hecho de que la diferente fuente de dotación y la etapa inicial de desarrollo de las diversas unidades llevará probablemente a la tendencia de ampliar la brecha del ingreso entre las unidades y las regiones; asimismo, la posibilidad de que las unidades colectivas (cooperativas que son dueñas de sus medios de producción), particularmente las más acomodadas, se mostrarán renuentes a admitir nuevos miembros, ocasionando también el incremento de la brecha, entre aquellos con derechos de asociación y aquellos que son excluidos.

En el modelo de Yugoslavia, las organizaciones económicas de administración propia (fábricas, etc.) de un área local del gobierno (comunidad) forman un comité que financia los servicios, incluyendo agua y saneamiento para la comunidad. Este es un tipo de participación comunitaria en una escala más amplia, pero que no es transferible a otros países sin la adopción de un enfoque de autoadministración de la economía como un todo.

ENFOQUES PARA LA AUTOSUFICIENCIA

El sentido final en que es usado el término "autosuficiencia" es el de "máxima autosuficiencia": es decir, que la comunidad debería utilizar en la medida de lo posible, su propia mano de obra y sus materiales para satisfacer sus necesidades en cada aspecto, en vez de recibirlos como ayuda, o de comprarlos después de recolectar fondos.

Un ejemplo típico es la política china de alentar el uso, particularmente, por los "médicos descalzos", de hierbas medicinales indígenas, y el cultivo de hierbas por cada brigada o equipo de trabajo para su propio uso medicinal. Las ventajas están claramente ilustradas por el ejemplo; lo más importante es el hecho de que una solución autosuficiente es generalmente una solución barata. Aún podría ser posible organizar el trabajo en cuestión en una temporada de baja tensión convirtiéndolo en una actividad interesante o festiva, de tal manera que no se sienta como oneroso, y que en efecto no tenga ningún costo. En segundo lugar, se

hace uso del conocimiento nativo. A veces esto puede ser deseable con el fin de preservar habilidades útiles que de otro modo podrían perderse, y otras veces debido a que el método indígena es superior para algunos propósitos (los remedios de hierbas han probado ser más efectivos para algunas enfermedades, solos o en combinación con tratamientos occidentales). En todos los casos, esto otorga un valor positivo al conocimiento y las habilidades que se poseen en la comunidad, acrecentando el autorespeto de los miembros de la comunidad. Podría considerarse también, que la autosuficiencia, en este sentido, tiene valor como una forma de defensa contra la posibilidad de quebrantamiento causado por la guerra u otro desastre; finalmente, se podría decir simplemente que sirve para disminuir la carga en la economía nacional, incluyendo el sistema de transporte.

En una economía en la que la mano de obra es abundante y el capital escasea, las soluciones de autosuficiencia combinan el mayor trabajo de mano de obra con el menor capital.

La autosuficiencia difícilmente puede ser absoluta; sin embargo, nadie aboga, aún en las autarquías nacionales completas (política del estado que busca satisfacer todas las necesidades nacionales a través de la producción local, eliminando la necesidad de importaciones), por un aislamiento tal que impida aún el comercio entre las comunidades locales. El asunto es más bien encontrar el punto óptimo en el que la autosuficiencia pueda ser conducida para cada situación y con respecto a cada una de sus necesidades. Es posible visualizar, por ejemplo, un plan nacional que maximice la extensión en que cada región, cada distrito, cada municipio y finalmente cada aldea pueda proveer sus propias necesidades. Pero debe examinarse separadamente cada necesidad específica. Las hierbas medicinales proporcionarán, digamos, febrífugos, pero tal vez no un agente para prevenir la tos convulsiva o la polio; para ello se requieren vacunas, y éstas pueden producirse mejor a nivel nacional o aún internacional. Una política de óptima autosuficiencia mirará cada necesidad como un todo, y en cada detalle específico, buscando vías que permitan satisfacerlas a un nivel más local. Examinará la función que necesita ser satisfecha en cada caso, en lugar de asumir que cierto artículo necesita hacerse o que se necesita un tipo de servicio con el fin de satisfacer una necesidad; por ejemplo: buscará sustitutos locales para materiales o servicios que no pueden proporcionarse en base a los recursos locales; hay en esto una estrecha conexión con la tecnología intermedia.

Luego de haber encontrado en principio, más soluciones de autosuficiencia, y de haber decidido que son mayores las ventajas que las desventajas, surge la necesidad de organizar su implantación. Uno de los problemas del movimiento hacia una tecnología intermedia ha sido que sus propulsores han estado poco interesados en este aspecto social. Con frecuencia falta un incentivo.

También en el aspecto del servicio de agua y de saneamiento, en muchos niveles la motivación puede ser la de utilizar la solución más "moderna", que significa un mayor prestigio a todos los que están conectados con ella. Estas presiones parecen existir en particular en los niveles medios, por cuanto los superiores encargados de establecer la política, pueden estar más conscientes de las virtudes de las tecnologías más simples, y asimismo la gente común puede estar satisfecha con ella. De esta observación se deduce que podría ser necesario, en organizaciones jerárquicas, tales como las agencias nacionales a cargo del agua, fundamentar desde arriba las principales pautas sobre el uso de tecnologías apropiadas y sobre el máximo uso de los recursos locales, así como dar lugar a la búsqueda de tales soluciones en consulta con las comunidades. Al mismo tiempo, en campañas para la acción masiva o para proyectos autónomos de las comunidades, podrían considerarse las recomendaciones y los modelos presentados como ejemplos, en los que se adoptaron enfoques de autosuficiencia. Por mucho tiempo este fue el caso, por ejemplo, del modelo de la brigada Tachai en China (Wen Yin y Liang Hua, 1977).

LA NACION ES TAMBIEN UNA COMUNIDAD

La autosuficiencia es un concepto problemático, no un simple ideal. No se puede esperar que una vez que la comunidad se ha embarcado en un camino autónomo de desarrollo, tal vez luego de haberse librado de la opresión de los propietarios de sus tierras o de los explotadores, se orientará hacia el máximo uso del conocimiento técnico, de la mano de obra y de los recursos locales. Puede decirse, en efecto, que el uso de recursos propios para un desarrollo relativamente autosuficiente requiere del estímulo y aliento del gobierno u otra agencia externa que apoya y enfatiza tales ideas, de autoconfianza.

Existe normalmente y hasta es inevitable, cierta forma de dependencia de la comunidad local con respecto a la comunidad nacional más amplia: es irreal pedir una forma de participación comunitaria que sea al mismo tiempo endógena (de autogeneración), totalmente controlada por la comunidad (autodeterminante), y que maximice el uso autosuficiente de los recursos locales. Una política más realista reconoce el hecho de que la relación entre una agencia externa que conduce un proyecto de desarrollo en una comunidad, y dicha comunidad, es una relación de colaboración negociada: con frecuencia, cada cual desearía que el otro hiciera una mayor contribución en esfuerzo o recursos, mientras que tendería a limitar los suyos. Cuando esto se reconoce es posible planear un enfoque que proporcione un nivel y un tipo de participación comunitaria y de contribución apropiados de parte de la agencia externa. Por "apropiado" se entiende un nivel que es técnicamente posible y en el que se toman en cuenta tanto los intereses de la comunidad en particular, como los de la población del país como un todo. No se subvenciona a algunas comunidades a costa del beneficio que podría significar incluir a otras en el programa. Pero no se espera una total autosuficiencia en una esfera, como la del agua y el saneamiento, sin contar con el marco de las estructuras socioeconómicas nacionales, que podrían hacer posible la autosuficiencia en muchas esferas.

VIII. TIPOS DE COMUNIDAD

En los capítulos anteriores se han mencionado las diferencias entre las comunidades en aquellos lugares donde han sido relevantes para los enfoques y métodos de participación comunitaria que se han expuesto.

Este capítulo, sin embargo, hará una diferencia entre los tipos de comunidades de un modo más sistemático. Las diferencias son de gran importancia para la selección de las formas apropiadas de participación, así como para su presentación a la comunidad. En este capítulo se asumirá, de manera general, que el sistema socioeconómico nacional es de tipo capitalista o mixto*, y que la participación de la comunidad debe ser fomentada por una agencia externa a la comunidad; generalmente, el contexto será el de una agencia gubernamental responsable por el suministro de agua.

EL CONTINUO RURAL-URBANO

Claramente, el tamaño es una de las más importantes características para distinguir los tipos de comunidad y es posible que sea la más importante en cualquier país. Se debe enfatizar que no existen solamente dos tipos de comunidad: "rural" y "urbana", sino que siempre hay un espacio continuo en términos de tamaño. Es una continuidad más que una dicotomía.

El peligro que se debe evitar es el de establecer sólo dos enfoques de organización para el abastecimiento de agua y saneamiento, uno para las comunidades "urbanas" y otro para las "rurales". Si no hay suficiente flexibilidad, esto puede llevar a que en la práctica ciertos tipos de comunidades sean excluidas de cualquier abastecimiento, en la medida en que cada agencia se concentra en comunidades de cierto tamaño para el cual son apropiados sus técnicas y métodos. En algunos casos, las agencias "rurales" a cargo del suministro de agua, se establecen con objetivos participatorios y los enfoques se han desviado en gran parte a la provisión de suministros de aquellos pueblos pequeños y medianos que no están cubiertos por la agencia del agua "urbana" y no han podido usar los enfoques participatorios con los que están familiarizados, debido a que estas comunidades son muy grandes para su aplicación.

(*) Por ejemplo, pueden existir empresas estatales o colectivas, pero la mayoría de la población agrícola trabaja en granjas individuales privadas.

En una comunidad urbana, generalmente, hay menos ocasión para usar la mano de obra comunal o voluntaria. En las áreas urbanas, el subempleo será compensado mediante el empleo de mano de obra pagada en trabajos públicos incluyendo los de agua y alcantarillado, mientras que en las áreas rurales la situación es a menudo diferente; situación en la que todos los miembros de la comunidad tienen acceso a la tierra para cultivar, y el subempleo es en gran parte una cuestión de tener poco o nada que hacer en la tierra durante ciertas épocas del año, mientras que hay otros períodos en que la agricultura requiere el esfuerzo total de toda la mano de obra disponible. En tales áreas rurales, en la mayoría de las estaciones del año será conveniente para los labradores, el dejar ciertos días el trabajo del campo, para realizar trabajo comunal en las instalaciones de agua.

En este caso, no es el tamaño de la comunidad como tal lo que es crucial, sino la cuestión de ver si la actividad predominante es la agricultura. Este es también un asunto importante en muchos otros aspectos, y asimismo tiene inferencia para el uso de los propios términos "rural" y "urbano". En algunos países, particularmente en América Latina, la palabra "urbano" se usa para referirse a lugares que son sedes de municipios aunque tengan una población de menos de 2,000 habitantes. Para superar la confusión causada por la diferencia entre esta acepción y aquella donde los servicios en lugares más grandes todavía se nominan como "rurales", se ha sugerido la palabra "urbano" que designaría a estos pequeños pueblos y a estas grandes aldeas; pero no es muy utilizada. En esta monografía la palabra "urbano" se reserva para ciudades y para los pueblos prósperos donde la mayoría de la población no se dedica a la agricultura, mientras que la palabra "rural" se usa para cubrir las aldeas así como a la población dispersa.

Ciertas otras características están relacionadas con la continuidad rural-urbana, en el sentido de que más comunidades del "tipo urbano", las que son más grandes y dependen menos de la ocupación agrícola, usualmente difieren de las comunidades rurales en estas características, aunque no siempre. Algunas comunidades están más totalmente integradas al mercado de la economía nacional (más "comercializadas"), mientras que otras están más aisladas, menos envueltas en intercambios comerciales con el exterior; en algunas, la población es más variable, en otras es más estable. Todas estas características dan a las comunidades un claro valor en el sentido de identidad y solidaridad. Una "comunidad" en el pleno sentido social del término, no es sólo una localidad donde la gente vive, sino que se define mediante una densa red de relaciones sociales entre sus miembros, en contraste con las relativamente pocas relaciones que se desarrollan afuera de la comunidad. Debido a que el número de relaciones está destinado a ser grandemente influenciado por la facilidad de la comunicación física, el sentido de comunidad tiende a ser muy fuerte en las islas y en los lugares relativamente aislados, y muy débil en los vecindarios urbanos. Un hecho que es particularmente pertinente a los esfuerzos externamente-inducidos para promover la participación comunitaria, es que la comunidad real es generalmente el poblado geográficamente separado (aldea o pueblo nucleado), y no un área administrativa incluyendo más de una aldea. Las únicas excepciones importantes son los casos

en donde algunos caseríos de las afueras son considerados como parte de una comunidad aldeana principal, y donde los hogares dispersos son agrupados dentro de las denominadas comunidades.

Existe otra diferencia importante entre una aldea pequeña y una grande que da valor al sentido de comunidad. En una comunidad estable (pequeña migración) de alrededor de 500 ó 600 pobladores, todos los miembros se conocerán entre sí, y casi todos los contactos serán sobre una base personal; pero por sobre ese modelo esto ya no es tan cierto, y es más probable que haya una relación impersonal, por ejemplo, entre los líderes o representantes de la aldea y al menos algunos de los miembros de la comunidad. Teniendo en cuenta que las aldeas más pequeñas son también probablemente más homogéneas, con cada uno de sus miembros en un nivel social similar; esto implica que la cooperación podría ser generalmente más fácil de organizar en las comunidades pequeñas. De ello se deriva entonces que las campañas para acción masiva, o para movilizar a la comunidad en torno a cambios de comportamiento individual relacionados con la salud, o con los esfuerzos para alcanzar las soluciones autosuficientes a los problemas de agua y saneamiento, normalmente debían intentarse primero en las comunidades más rurales, pequeñas y más aisladas. A menudo estas son las últimas que tocan los programas del gobierno.

Otros tipos de diferencias pueden actuar, sin embargo, de otro modo para superar esta primera generalización. Una comunidad suburbana, por ejemplo un poblado de invasores, puede estar altamente organizado para demandar servicios públicos, mostrando un considerable grado de solidaridad. Esto es en parte, una cuestión de la expectativa de que las áreas urbanas deberían estar provistas de estos servicios, incluyendo el agua, y la expectativa realista de que la presión sobre las autoridades podrían llevar a su provisión, además de la mayor conciencia sobre derechos políticos y otros en general entre la población urbana más educada. Este tipo de solidaridad es característica en algunos invasores urbanos o barrios pobres de la ciudad y no de otros. Una condición necesaria es que haya entre los habitantes cierta necesidad fuertemente sentida de un servicio o mejora ambiental (o para resistir el desalojo), y que ésta sea sentida por toda la comunidad. Otra condición podría ser la presencia entre los habitantes de una proporción de personas activas, con frecuencia mejor instruidas y relativamente de mejor posición. Esto podría ser a su vez una función de la dificultad de tales personas para obtener otros tipos de vivienda, por ejemplo, factores tales como altos precios de la tierra en la faja periurbana (White, 1975, 10). En lugares donde se ha establecido un asentamiento humano mediante el acrecentamiento gradual de familias pobres que construyen sus propias chozas, hay menor probabilidad de organización que cuando tales poblados se forman por una invasión concertada. Cualesquiera que sean las razones por las que existan organizaciones comunales unitarias en algunas comunidades deprivadas y no en otras, generalmente será posible para las agencias del agua y saneamiento colaborar con tales organizaciones o comités para brindar servicios a sus comunidades, a partir de la consulta durante el

planeamiento, para el trabajo comunal en la instalación si es que ello es requerido. Sin embargo, puede que en general no haya expectativa, para que un comité urbano del vecindario goce de la suficiente confianza general entre la comunidad como para tratar con asuntos financieros, tales como el cobro de tarifas de agua. Generalmente, existen pocas sanciones, si es que las hay, que un comité de este tipo pueda ejercer sobre las familias individuales, y debido a que tales comunidades urbanas están formadas por gente que son extrañas entre sí, o tienen poca información una de la otra, es probable que haya un recelo general acerca de la probidad de los miembros de la comunidad para el manejo de los fondos (Roberts, 1973)*.

En la situación urbana es probable que el entrenamiento de un miembro de la comunidad para la operación y mantenimiento de los servicios, sea percibido simplemente como un empleo de esa persona, no como asunto de interés comunal.

Aparte de las comunidades invasoras, las áreas de la ciudad son consideradas generalmente por sus habitantes como simples lugares de residencia, y existe muy poca solidaridad comunitaria. Hay algunas excepciones, particularmente en la parte más antigua de las ciudades más antiguas, donde una fuerte identidad local puede dar lugar a líneas de conducta barrial, o pueden haber distritos étnicos. En tales casos, las asociaciones de barrio pueden ser efectivas en campañas de higiene o similares. Sin embargo, la cooperación en asuntos tales como el mantenimiento de letrinas, en las áreas urbanas, se encuentra usualmente sólo entre los grupos domésticos más pequeños.

(*) "... Un proceso similar ocurrió con un proyecto para reemplazar la tubería de agua que proporcionó el suministro de agua de San Lorenzo. La tubería existente no abastecía suficiente agua y además, se estaba oxidando en algunos lugares. El alcalde local alentó al comité de mejoramiento para organizar al vecindario con el fin de proporcionar fondos para la compra de tuberías más grandes. Para evitar acusaciones de apropiaciones ilícitas de fondos, fue cuidadoso al insistir en que el comité diera recibos por el dinero recogido, y llevase todas las cuentas de las compras. Sin embargo, los procedimientos de recolección sólo sirvieron para levantar desconfianzas acerca de los motivos del comité. Los vecinos se dieron cuenta de un complicado procedimiento de recolección y asumieron que se estaban recolectando grandes sumas ..." (Roberts, 1973, 232-3). "San Lorenzo" (un nombre ficticio) es un barrio marginal en la Ciudad de Guatemala.

Ejemplos de este tipo son las "estaciones de bienestar" (instalaciones de baño y limpieza) construidas para conjuntos de familias de parientes en Ibadán, Nigeria (Adeniyi, 1973), y las letrinas rústicas instaladas sobre la base de un letrina para cada sector o cuadrángulo que consiste en alrededor de cinco familias no relacionadas, en Calcuta (Maitra, 1978, 145, 6).

DIFERENCIACION INTERNA EN COMUNIDADES RURALES

En lo que concierne a las comunidades rurales, el grado de cohesión y solidaridad es también una cuestión de otros factores además de los mencionados anteriormente: tamaño, comercialización, etc. Existe, en primer lugar, la cuestión vital de homogeneidad - heterogeneidad y de diferenciación económica. La cohesión puede generalmente esperarse que sea mayor en comunidades que comprenden un único grupo étnico, no dividido por castas.

Donde una comunidad está dividida por razones étnicas o de castas, pueden muy bien constituirse dos o más comunidades "reales", separadas en el sentido de identidad común y especialmente en cuanto a un sentimiento de interés común. Mientras que el deseo de cooperación puede alcanzarse en cada una de éstas para propósitos comunes probablemente, cualquier cooperación entre ellas, si es que es voluntaria, tendrá que basarse en un claro cálculo de ventajas hecho separadamente por cada grupo.

También puede esperarse que la cohesión sea más grande donde no hay divisiones reales de clases: por ejemplo, entre propietarios de tierras y obreros sin tierras, o entre unos cuantos latifundistas y una mayoría de minifundistas. Esto significa, que en efecto, muchos países consisten principalmente en comunidades rurales en donde puede esperarse poca cohesión porque están divididas por clases y tal vez también de otro modo. Esto no quiere decir que allí no se puede adoptar ninguna forma de participación comunitaria, pero sí limita el uso de posibles formas que requieren una participación más profunda. Tal como en las ciudades, hasta el trabajo comunal sería inapropiado en lugares donde algunos no tienen tierras o son muy pobres: el trabajo pagado o la provisión de alimentos por trabajo es una alternativa más apropiada.

Es posible ser algo más específico sobre el efecto de los diferentes tipos de división de clases, aunque tales generalizaciones son peligrosas y los casos individuales podrían variar. Podemos tomar primero el caso extremo del latifundio, o grandes propiedades en donde la comunidad la constituyen los trabajadores de la hacienda. Aquí, las mejoras comunales dependen de los propietarios de la hacienda - o de la reforma de la tierra - y no es posible una real participación comunal (White, 1973, 137-8). Por otro lado, las comunidades constituidas predominantemente por trabajadores de haciendas o plantaciones pueden mostrar un grado considerable de solidaridad interna (Jayawardena, 1963), y cuando es

posible constituir una organización independiente, fuera del control de la hacienda, y pueden llevar muy lejos la organización de la comunidad en dirección de la autosuficiencia. Es por esto que las comunidades filipinas han adoptado, a petición de las agencias voluntarias, soluciones altamente autosuficientes frente a problemas de saneamiento y salud (Gálvez Tan, 1978; cf. Flavier, 1970, 133-156): Se trata de comunidades bastante homogéneas formadas por gente pobre; los propietarios de la tierra no residen entre ellos. La situación que es más común (entre los países en desarrollo no socialistas) y que se ha asumido en gran parte de la presente monografía, es una en la que los propietarios, comerciantes y otra gente más acomodada, reside en las mismas comunidades que la gente más pobre, y tiende a dominar su vida económica y política. En general, mientras más pequeña es la comunidad, más pequeñas son las diferencias (hay menos campo para obtener grandes ingresos): esta es otra razón importante por la que la cooperación es más probable en las comunidades más pequeñas. Sin embargo, aún en aldeas de tamaño intermedio las diferencias de riqueza e ingresos pueden ser grandes, y la distribución está típicamente distorsionada (en una función logarítmica normal), de tal manera que unas pocas familias individuales tienen riqueza e ingresos varias veces mayores que en la familia media o especialmente la modal. Es común para los extranjeros la falla en el reconocimiento de estas diferencias y en apreciar sus implicaciones: pueden asumir por ejemplo, que donde prevalece la tenencia "tradicional" de la tierra, todas las familias tienen igual acceso a la tierra y a otros medios de producción, y con frecuencia, esto está muy lejos de la realidad.

Una de las implicancias de estas diferencias de ingreso que mal viene al caso, ya ha sido mencionada: y es principalmente, que una tarifa de agua que constituye una proporción aceptable de los ingresos para los miembros de la comunidad mejor acomodados, será inaceptablemente alta para los más pobres. Generalmente, los miembros mejor acomodados de la comunidad que son los que controlan los asuntos del pueblo y tienden a interpretar las mejoras comunales en las formas que primeramente los beneficien a ellos (p.e. caminos que les permitirán vender sus productos con más facilidad, escuelas secundarias, etc.). Asimismo es un fenómeno bastante difundido el que las sociedades cooperativas, auspiciadas desde el exterior, funcionen de un modo tal que la minoría mejor acomodada pueda obtener crédito barato, ganando así una ventaja adicional sobre los campesinos más pobres que dependen de los prestamistas - "de 51 millones de campesinos en la India, sólo 11.4 millones podían obtener facilidades de crédito de las cooperativas, dejando el 80 por ciento de ellos para que busquen crédito de otras fuentes ... los beneficios han sido más para los grandes hacendados" (Corporación de Financiación para la Agricultura, 1974).

Esto es en gran medida, parte del control local de los grandes hacendados sobre las cooperativas y de la monopolización del crédito disponible a través de ellos, aunque los campesinos más pequeños también firmen como

miembros*. Existen también problemas bastante comunes de omisión intencional entre los prestatarios de la cooperativa que tienen suficiente influencia como para evitar el pago.

Es natural entonces, que cuando la experiencia de los miembros más pobres de la comunidad con los proyectos comunales es la de sentirse presionados para contribuir igualmente (es decir, una contribución mucho mayor, en proporción con sus ingresos) en los proyectos de poco beneficio para ellos, y/o cuando su experiencia de cooperación es la de una sociedad cooperativa que, de un modo similar, no los ha beneficiado, su respuesta es la apatía, frente a las sugerencias para participar en un enfoque comunal cooperativo con el fin de mejorar el sistema de agua o el saneamiento (Huizer, 1979). Es esencial para la agencia externa el asegurarse de que los sectores más pobres serán beneficiados, y esto puede significar para la agencia, el retener cierto control, en vez de ponerlo en manos de la comunidad, es decir, de aquellos con más influencia en la comunidad. Es también esencial que los sectores más pobres puedan apreciar y estar convencidos de que, en este caso, se beneficiarán.

Existe claramente un potencial de tensión entre una agencia externa dedicada a estos objetivos y aquellos grupos que encuentran en ello un desafío al poder e influencia que ejercen en sus comunidades. La mejor solución para la agencia podría ser la de tratar de evitar una confrontación abierta, sacando ventaja de que es compromiso público o general el asegurar que los beneficios lleguen a los sectores más pobres (lo cual casi siempre, está presente al nivel de la política formal y retórica) y sugerir medios para alcanzarlos.

El problema de falta de equidad que puede surgir cuando las autoridades de la comunidad o líderes establecidos toman a su cargo los nuevos proyectos usándolos para sacar su propia ventaja, o la de un solo sector de la comunidad, ha sido reconocido hace mucho tiempo. No se puede decir, sin embargo, que las complejidades del problema se han tomado en cuenta adecuadamente en la mayor parte de la literatura sobre la participación comunitaria. A veces pareciera asumirse, por ejemplo, que el problema se resuelve si los comités de la comunidad se escogen democráticamente, con representantes de todos los grupos, incluyendo a los más pobres y a las mujeres. Sin embargo en la práctica, aún las comunidades que por recomendación de los agentes externos incluyen a tales representantes, éstos no necesariamente actúan para defender el interés de la mayoría, en contra de los de las poderosas minorías. La razón es simple: los grupos dominantes, con poder económico u otro, están en la posición de tomar venganza contra aquellos que los desafían.

(*) Por ejemplo, en un bloque que puede ser típico, sólo 13.6 por ciento de los miembros de la sociedad cooperativa tenían notables cuentas de préstamo en 1978, absorbiendo la capacidad de préstamo de las sociedades. (Corporación de Financiación para la Agricultura, 1979, 16).

Por lo tanto, si una agencia externa va a intervenir en esta situación, debe hacerlo con tacto y comprensión. Esto está ilustrado por uno de los más sensitivos y primeros análisis de un proceso de intentar estimular la participación comunitaria en Chonin, Brasil. Fue un intento para alterar el balance general de poder en la comunidad, aunque los líderes del proyecto no apreciaban esto completamente o preveían la fricción que inevitablemente surgiría entre el proyecto y los grupos dominantes localmente. El proyecto se realizó en 1951-3, y está descrito por Oberg y Ríos.

"El Consejo de la Comunidad fue concebido por los diseñadores del programa con el propósito de que fuera un medio de hacer participar a la comunidad en un programa para mejorar su propio bienestar. Ellos argumentaban que a menudo en el pasado, programas similares no habían producido beneficios reales o duraderos, debido a que la población local había sido simplemente el receptor pasivo de la acción iniciada y llevada a cabo por gente de afuera. El Consejo de la Comunidad de Chonin debía funcionar como un cuerpo no político, ampliamente representativo, donde todo segmento de la comunidad podría hacer escuchar su voz y expresar sus deseos al personal de la agencia. En discusiones abiertas debía llegarse a decisiones que reflejarían los puntos de vista de la comunidad como un todo; sirviendo así como un altavoz para los servicios. Además, debía llevar a cabo, a través de la operación de sus comités especiales, tareas específicas de bienestar para la comunidad. Estaba compuesto por propietarios de tierras y personas sin tierras, líderes y el pueblo, hombres y mujeres; "en onda" y fuera de ella." (Oberg y Ríos, 1955, 95, 364-5).

Sin embargo, el proyecto fracasó en esta comunidad en medio de mutuas recriminaciones entre el coordinador del proyecto y los líderes locales. Los autores explican que "En el Consejo de la Comunidad los funcionarios locales se encontraron en una posición en donde una coalición de tres fuerzas - los que estaban afuera del poder, los normalmente privados de derechos civiles, y el coordinador del proyecto - tenía un instrumento para socavar su autoridad". (Ibid., 370).

Luego de la desintegración en Chonin, el proyecto se transfirió a otra comunidad, Pedro Leopoldo; los autores comentaron favorablemente sobre el diferente enfoque que se adoptó allí: "La lección que mejor se aprendió durante el proyecto Chonin fue el decisivo rol del compromiso político y de la organización local. No hay un coordinador local para el proyecto de Pedro Leopoldo, y no hay un consejo de la comunidad. La coordinación se efectúa a través de un funcionario en la capital del estado, aislado de la participación directa en la intriga política local. El lugar del consejo de la comunidad, las agencias de servicios trabajan directamente a través de las autoridades locales establecidas y otros líderes locales. Los proyectos que requieren, tanto dinero como mano de obra de toda la comunidad, se han llevado a cabo exitosamente a través de la cooperación de autoridades locales del partido en el poder" (Ibid., 373).

No todo el mundo estaría de acuerdo, especialmente ahora, 25 años después de que esto fue escrito, que el obtener dinero y mano de obra de una comunidad es un criterio suficiente de éxito, o que los ideales democráticos fueron necesariamente inapropiados para las circunstancias de Chonín o lugares similares. Se podría argüir que los errores estuvieron en el modo cómo tales ideales fueron procesados - errores en las tácticas políticas más que en la estrategia. El coordinador falló en evitar la confrontación abierta en circunstancias donde él no podía ganar tal confrontación. Sin embargo, el estudio de este caso muestra claramente la naturaleza del dilema.

Las diferencias locales en la tenencia de las tierras e ingresos y las correspondientes diferencias en influencia y poder, son las situaciones usuales que deben tomar en cuenta las políticas de participación comunitaria. Si no es posible - como no lo será con frecuencia - asegurar la "completa democratización" de las comunidades locales*, entonces con frecuencia se deberá escoger entre una política que pone el control en las manos de gente influyente de la comunidad, y una que retiene el control de la agencia en interés de los sectores más débiles.

COMUNIDADES IGUALITARIAS

Sin embargo, existen también comunidades en donde no aparecen los tipos de bienestar y las diferencias de ingresos tratados hasta aquí. Aparte de pequeños caseríos en muchas áreas, ellas incluyen en particular aldeas agrícolas aún de mayor tamaño en áreas del mundo donde la tierra cultivable está todavía disponible para cualquiera que desee cultivarla. De este modo se incluyen agricultores temporales, como en el caso de la gente de las montañas del sudeste de Asia, así como aldeas de agricultores estables, tales como las de Paraguay, donde la tierra es relativamente abundante. La situación prevalece en particular en muchas partes de África, pero de ningún modo en todas. Un tipo especial de comunidad igualitaria existe en algunos lugares donde la tierra es relativamente escasa. Estas comunidades mantienen la tenencia tradicional de la tierra y otras prácticas que aseguran que cada uno de sus miembros tenga una participación de los medios de producción, y se oponen a los intentos de los individuos para ganar una mejor posición dentro de la comunidad.

(*) "La gente es simplemente toda la población de una comunidad, incluyendo específicamente a los no privilegiados y a los carentes de servicios, cuyos derechos y prerrogativas han sido con frecuencia usurpados por una clase explotadora que controla el poder político y económico. En otras palabras, no podemos hablar en términos de "el pueblo" a menos que se asegure que existe una completa democratización en la comunidad, y que su segmento más bajo tiene acceso a información y una debida opinión en la toma de decisiones que concierne a la comunidad". (Seminario sobre Otro Desarrollo en la Salud, 1977, 73).

Tales valores culturales igualitarios se encuentran, por ejemplo entre algunos de los pueblos amerindios de México (Erasmus, 1968, 71) y probablemente explican el hecho de que en la aldea Mazahua de El Nopal se encontró (Iwanska, 1971) que los aldeanos no aceptarían una instalación de agua conectada solamente a algunas casas, ni pozos accesibles a grupos de chozas: "Los mazahuas de El Nopal decidieron que todos tendrían agua al mismo tiempo o sino, El Nopal no tendría nada de agua. Ellos continuarían caminando hacia un pozo más bien pobre y distante que había estado usando hasta ese momento". (citado por Whyte y Burton, 1977, 119). Esta no es una posición que probablemente se encuentre en otros tipos de comunidad. Otra característica de este tipo especial de comunidad igualitaria es que con frecuencia es excepcionalmente "cerrada", recelosa de los de afuera: este es un aspecto de la preservación de valores culturales distintos.

Es por esto que comunidades con poca diferenciación interna normalmente mostrarían la mayor propensión para la cooperación comunitaria, pero en algunos casos, puede ser difícil para las agencias de afuera el ganar la confianza de comunidades constituidas por grupos étnicos minoritarios, especialmente aquellos que muestran mayores diferencias culturales o a quienes los mayoritarios les acuerdan bajos niveles. En estos casos, es importante que la agencia asegure que su propio personal de todo nivel se acerque a la minoría con respeto y en términos equitativos. El punto está formulado por Parkipuny con relación a un proyecto de agua entre los Masai en Tanzania: "cuando los fundis (otro grupo) vinieron a instalar una tubería, la relación de trabajo entre ellos y los Masai estaba lejos de ser armoniosa. Nuevamente, se observaba claramente que los fundis asumieron el rol de superiores - representantes de un mundo de saber tecnológico que habían venido a hacer trabajos de expertos para gente que no sabía nada, y aún peor, que entienden muy poco ..." Tampoco fue esto sólo una cuestión de trabajadores expertos empleados en el proyecto; el autor encontró otro error igualmente dañino por parte del supervisor y de un miembro del parlamento quienes "advirtieron a la gente (del área del proyecto) contra las tendencias festivas y los exhortó a trabajar con mayor fuerza". (Parkipuny, 1975, 37-41).

ORGANIZACION TRADICIONAL DE LA COMUNIDAD

Hay otra importante característica distintiva entre las comunidades, que requiere un enfoque específico y ha sido tratada levemente en secciones anteriores, por ejemplo, en relación con el uso de autoridades tradicionales en la organización de la participación comunal. Es el hecho de que algunas comunidades tienen aún una estructura (tradicional) interna de autoridad política y legal (al menos para resolver pequeños conflictos), mientras que otras ya no lo tienen. Generalmente, América Latina y el Caribe no tienen estas autoridades tradicionales, excepto algunas comunidades indígenas: Africa las tiene; mientras la situación en los países de Asia es más heterogénea; los sistemas tradicionales de autoridad de estas comunidades corporativas pueden ser altamente autoritarios - con jefes o reyes poderosos - o pueden ser igualitarios, como en los casos recién tratados.

El punto a considerar es que cuando las estructuras tradicionales de autoridad todavía conducen el apoyo general dentro de la población, existe una buena base para un alto nivel de participación comunitario. Esto es cierto hasta un grado considerable aún donde hay relativamente bastantes diferencias en bienestar e ingreso, y es una excepción a lo que se ha dicho sobre la participación bajo condiciones menos fáciles de llevar al mismo punto, como es el caso de comunidades menos diferenciadas.

Esto se debe por supuesto, a que hay por lo menos un individuo o un cuerpo organizado que puede tomar decisiones por la comunidad, por ejemplo, comprometiéndolo a sus miembros a emprender el trabajo comunal. Es improbable que sin estas instituciones comunales pueda haber ninguna cuestión referida a cambios de comportamiento individual, por decisión de la comunidad (compromiso colectivo). Usualmente no se acepta que los cuerpos meramente administrativos, tales como las autoridades locales, tengan derechos legítimos para requerir tales cambios, en tanto que las instituciones tradicionales sí pueden tener tal legitimidad.

Sin embargo, los gobernantes, jefes, cabecillas, consejos de ancianos, consejos de clanes o castas, etc. ejercen una autoridad que usualmente depende hasta un grado considerable del consentimiento: aún si se supone que, en términos formales, su poder es absoluto; generalmente tales autoridades serán inteligentes para tener en mente, al menos las opiniones de los sectores influyentes de la comunidad. Esto quiere decir, por ejemplo, que generalmente no pedirán a la población el realizar más trabajo comunal del que se puede esperar que se realice voluntariamente, aunque exista una provisión para multar las ausencias. (IDS Grupo de Salud, 1978, Vol. 1, 221). Una situación diferente puede prevalecer en donde la posición de un jefe descansa fundamentalmente en la aprobación del gobierno y no en la comunidad.

Así es que también desde este punto de vista, será importante asegurar que todos los sectores de la comunidad sean beneficiados con cualquier proyecto que se proponga y que estén convencidos de que lo necesitan.

PARTIDARISMO

Existe un grado de "partidarismo" en casi toda comunidad, el que puede o no estar relacionado con divisiones de clases, grupos étnicos, u otras características obvias. Frecuentemente, en sistemas multipartidarios, está por supuesto relacionado o expresado en términos de partidos políticos. El problema que se presenta para la participación de la comunidad es que aquellos que pertenecen a facciones o partidos opuestos a los que están en el poder (o aquellos asociados con el proyecto) con frecuencia no tendrán voluntad para cooperar y con ello aumentar el prestigio de los que están en el poder. En estas circunstancias, sería necesario para el personal de la agencia externa encontrar una manera de persuadir a los partidos para trabajar juntos por el interés general, tal vez mediante la

formación de un comité en el que las posiciones de liderazgo sean tomadas por miembros de diferentes partidos, de tal manera que el prestigio vinculado a la realización del proyecto sea para todos. En una minoría de casos, los problemas pueden ser imposibles de evitar, aún para el personal experimentado, y algunas comunidades tal vez tengan que ser omitidas de programas que implican participación comunal hasta que sus disputas partidarias se hayan solucionado. Se debe señalar que los problemas se agravarán si las agencias externas se muestran parcializadas hacia un partido, por ejemplo, la del partido del gobierno. En Lesotho, por ejemplo, un país dividido entre dos partidos, la agencia responsable por el abastecimiento de agua rural mediante la autoayuda es el Departamento de Desarrollo Comunal y Rural. Los funcionarios del Departamento están instruidos para seleccionar Comités de Desarrollo de la Aldea mediante la consulta con "los aldeanos que son partidarios del Gobierno" (citado por Feachem y otros, 1978, 68). Feachem y otros comentan: "El liderazgo, que con frecuencia se piensa que es una condición necesaria para el cambio y el desarrollo, es plural y competitivo, y la unanimidad y cooperación necesarias para completar los proyectos, son difíciles de obtener. Una circunstancia que sentimos que particularmente tuvo consecuencias desafortunadas para la cooperación de la aldea en el desarrollo, fue el uso en Lesotho de comités del partido exclusivamente como vehículo para el desarrollo de la aldea ... encontramos que los comités exclusivos no pueden ganar el apoyo voluntario de una latente oposición". (Ibid., 186).

DIAGRAMA 4

CARACTERÍSTICAS DE LAS COMUNIDADES

Dado un programa nacional de gobierno, puede que generalmente sea más fácil el organizar la participación en comunidades:

1. Donde existe un mayor nivel de identificación como comunidad y de solidaridad dentro de ella como un todo: esto será generalmente una cuestión de ausencia de marcadas diferencias sociales y económicas entre la población y el grado en que sus relaciones internas sean más numerosas e intensas que sus relaciones con los de afuera. Por consiguiente en:

Comunidades rurales más que en urbanas

Comunidades rurales pequeñas más que en grandes

Comunidades más aisladas o remotas

Comunidades más orientadas hacia la subsistencia que las comunidades comercializadas (pero pueden ser más pobres y por lo tanto menos capaces o menos inclinadas a hacer contribuciones)

Comunidades más estables en vez de aquellas con una población cambiante a causa de la migración

Comunidades no divididas en diferentes grupos étnicos

comunidades no divididas en castas

Comunidades donde todas las familias están en un nivel económico similar

2. Donde ya existen fuertes formas de organización y autoridad (consejos tradicionales, jefes, etc., o comités de partidos en estados de un solo partido), siempre que posean el apoyo general.
3. Donde el partidismo es menos marcado, las divisiones partidarias son actualmente menos tensas, o se puede hacer trabajar juntos a los partidos.

IX. LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

CONSIDERACIONES BASICAS EN LA SELECCION DE LA ESTRATEGIA

Un tema que se ha venido examinando específicamente a lo largo de esta monografía, es el que se refiere a que la profundidad de la participación varía según los diferentes enfoques, y también según la manera en que un enfoque dado es llevado a cabo en la práctica. Por "profundidad de la participación" se quiere dar a entender tanto el grado en que la comunidad local participa en todos los aspectos del planeamiento y la implementación de cambios y mejoras en sus condiciones de vida, como el grado en el que todos los miembros de la comunidad participan o son capacitados para hacer frente al control ejercido sobre sus vidas ya sea por grupos foráneos o por otros grupos dentro de su comunidad.

La primera decisión que debe tomar cualquier gobierno u otra agencia que contemple la participación comunitaria es la referente a la estrategia básica, y esta decisión puede muy bien estar referida a un arreglo entre la profundidad de la participación, la cobertura y la rapidez con la que el mayor número posible de gente pueda estar provista de servicios tales como los del agua o de las instalaciones de saneamiento. La estrategia escogida dependerá en gran parte del énfasis dado a cada uno de los tres objetivos:

1. Rápida cobertura, y participación como medios para llevar a cabo acciones necesarias para una ejecución exitosa del proyecto sectorial, tal como instalar un sistema de suministro de agua o de saneamiento.
2. Desarrollo de la comunidad, fomentando el crecimiento de la capacidad de la comunidad para una cooperación en base a la autosuficiencia.
3. Justicia social: la integración de los no-privilegiados a la vida de la comunidad; la participación como medio para asegurar que los intereses de los sectores poblacionales en desventaja, incluyendo las mujeres, sean servidos; levantando el nivel de autoconfianza colectiva entre ellos y reduciendo su dependencia de los más poderosos.

El primero de estos objetivos implica solamente una estrategia "mínima", concentrada en satisfacer de la manera más fácil los requerimientos del trabajo entre manos. Esto probablemente significará comunicarse principalmente con un grupo pequeño de representantes de la comunidad e individuos activos en la organización del proyecto en cada una de ellas, y que respondan a las dificultades según se presenten, en lugar de buscar oportunidades para expandir el campo de acción de la participación.

El segundo objetivo implica una estrategia más activa de formas imaginativas de buscar en qué podrían participar la mayor cantidad de miembros de la comunidad en las más diversas maneras: comprender más completamente la razón de lo que se les pide hacer, y participar de modo más completo en tomar las decisiones requeridas para la ejecución. Requiere más tiempo, esfuerzos, y habilidad por parte del personal de la agencia a nivel de la aldea. La recompensa potencial es que la comunidad gana en conocimiento y habilidades, y en autoconfianza individual y colectiva; estos logros pueden ser más importantes que la terminación del proyecto en particular y sobrepasar los costos de un mayor esfuerzo de extensión. No existirá una demanda preexistente de la comunidad para la adopción de este enfoque: el ímpetu debe venir de un compromiso entre las agencias externas que participan. A este respecto, se podría trazar un paralelo entre lo que sucede con las actividades preventivas en el campo de la salud versus la atención curativa por la que existe mayor demanda.

El tercer objetivo puede acarrear aún más problemas y dificultades: requiere una estrategia "máxima". El intento de integrar más activamente aquellos sectores de la población; los pobres y las mujeres, que en el pasado han sido relegados a un rol subordinado, encontrará la incompreensión y más probablemente la hostilidad de los grupos dominantes. En algunos lugares, será simplemente imposible alcanzar mucho en este aspecto; se necesitarán reformas estructurales completas para romper el poder de los grupos dominantes antes de que alguien pueda actuar contra sus deseos. Pero en otros casos, es imposible que la agencia pueda concentrar sus esfuerzos en los grupos subordinados en el caso de un sistema de suministro de agua, no será una cuestión de trabajar exclusivamente con los sectores pobres de la población (como podría ser por ejemplo con la extensión agrícola); el punto será solamente asegurar que los beneficios del proyecto alcancen tanto a los pobres como a los ricos, y a las mujeres tanto como a los hombres. Existe sin embargo, una razón más para tratar de trabajar principalmente con las mujeres, ya que ellas son las que principalmente acarrear y utilizan el agua en la mayoría de las comunidades. Indudablemente que este intento encontrará problemas, puesto que las mujeres son consideradas en muchas comunidades como incompetentes para tratar con la tecnología "moderna" que se introduce desde fuera de la comunidad, e incluso para participar en las relaciones formales con la gente de fuera en representación de la comunidad; por su parte las mujeres, mayormente, aceptan su exclusión de estos roles. Sin embargo, un proyecto de agua puede ofrecer una ayuda para afrontar tales exclusiones, ya que puede argumentarse que este es un asunto de particular interés para las mujeres.

Las dificultades presentes en cualquier intento de alcanzar una mayor profundidad en la participación no deben, por cierto, ser subestimadas. Sin embargo, a menos que ella se logre, es muy improbable lograr todo el potencial de beneficios para la salud que podría derivarse de las instalaciones del sistema de agua o saneamiento. Los beneficios para la salud dependen en gran parte de cambios substanciales en las normas de higiene

y en el uso de las instalaciones, y tales cambios son improbables sin la promoción de un considerable nivel de participación. Una activa participación en el planeamiento, construcción, operación y mantenimiento del suministro de agua, debe ser complementaria a los esfuerzos que se hacen para mejorar las prácticas de higiene y saneamiento, en el sentido de que mientras mayor sea el interés y la participación que la gente tenga en cualquiera de las dos áreas, mayor será su receptividad hacia las sugerencias para comprometerse en la otra área.

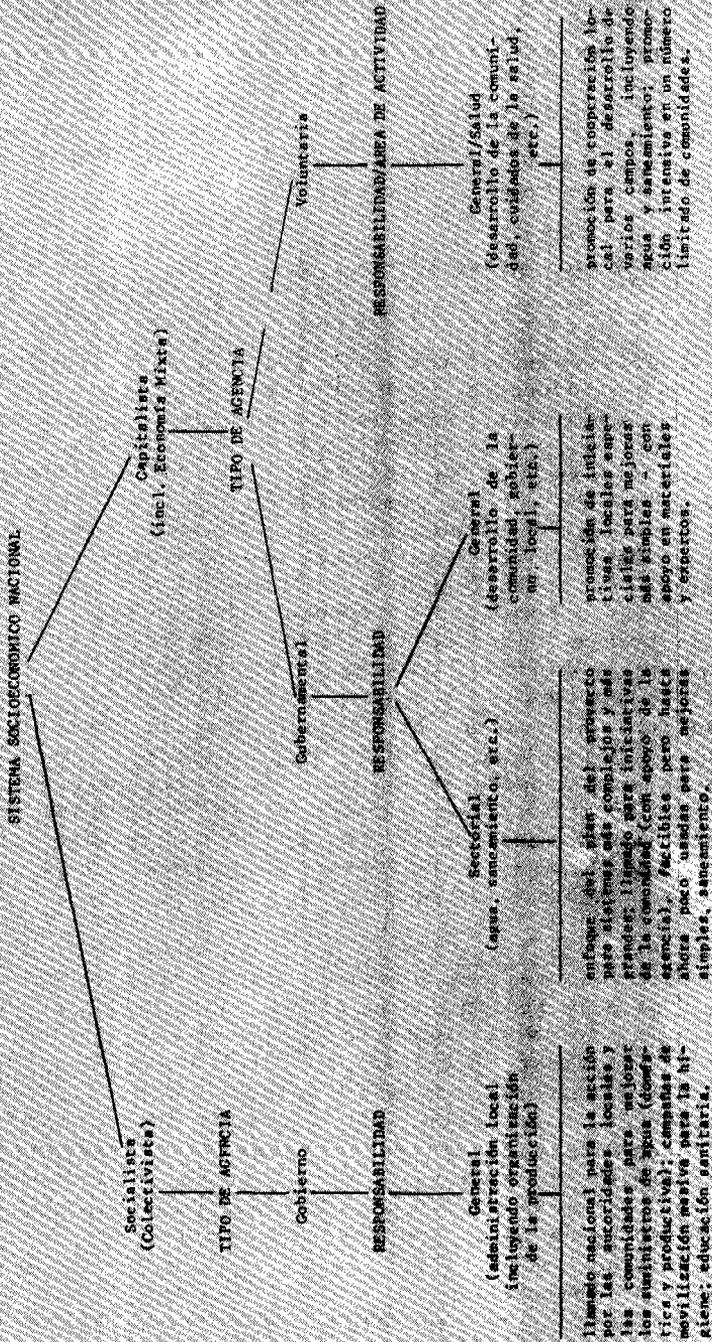
SELECCION DE ESTRATEGIA SEGUN EL TIPO DE AGENCIA

Por tanto, podría considerarse como universalmente deseable una gran profundidad de participación. Sin embargo, diferentes tipos de agencias, en diferentes ambientes socioeconómicos, se encuentran asimismo en diferentes posiciones con respecto a la prioridad que puedan necesitar o que puedan dar a cada uno de los tres objetivos mencionados: rápida cobertura, desarrollo de la comunidad y justicia social; en algunas situaciones estos objetivos podrían lograrse juntos, con menos conflictos entre ellos y más fácilmente que en otras. Algunos argumentos sobre lo que constituye una participación "real" de la comunidad fallan en la apreciación de las diferencias en cuanto a la posición de las diferentes agencias. En primer lugar, está la diferencia básica de situación entre las agencias del gobierno y las agencias voluntarias, y la diferencia básica entre los países socialistas, en donde la economía está en gran parte organizada a través de la movilización popular en empresas cooperativas o colectivas, y los países capitalistas, en donde la actividad económica depende de la iniciativa privada. Con el riesgo de una excesiva simplificación - existen casos intermedios - se muestran estas diferencias básicas en el Diagrama No. 5 relacionándolas con las opciones típicas abiertas a las agencias en cada caso. Los siguientes párrafos tratarán sobre estas opciones con más detalle.

1. Los países socialistas son, casi por definición, aquellos que han establecido las mejores condiciones para las campañas de iniciativa local y para la acción comunitaria: la base de la ideología socialista es el fortalecimiento de la empresa colectiva. Mientras más se pueda movilizar el entusiasmo de la gente para el trabajo conjunto por el interés común, mayor será la posibilidad de éxito en la acción de la comunidad. La agitación de un movimiento de liberación nacional o de un cambio revolucionario es un período en el que la gente está motivada para actuar en términos del interés del grupo en vez de hacerlo por estrechos intereses personales. Este entusiasmo puede capitalizarse para campañas en el campo del agua, del saneamiento y de la higiene en particular. En el período subsecuente de administración rutinaria, la población será organizada a través de las organizaciones masivas y de las empresas colectivas, y puede llamarse a través de ellas para la acción comunitaria. Un sistema socialista descentralizado, en el que las

OPCIONES DE PARTICIPACION COMUNITARIA PARA DIFERENTES TIPOS DE SISTEMAS SOCIALES Y AGENCIAS

Principales diferencias en las circunstancias bajo las que se adoptan Programas de Participación Comunal, y los enfoques típicos que se pueden seguir.



Estos números se refieren a secciones descritas en las siguientes dos páginas de este texto.

autoridades son responsables por diversos servicios, además de tener un ingreso proveniente de su rol en el sistema productivo de la localidad, permitirá que el gobierno nacional acuda a las autoridades locales para el uso de sus propios recursos (incluyendo la movilización de su gente), con el fin de solucionar sus problemas de agua y saneamiento. Entonces, se podrá esperar que cada autoridad local logre la cobertura total de toda su población en cualquier nivel de servicio que se proporcione.

Es una característica del enfoque que "sirve al pueblo" que el éxito de cualquier mejora en las condiciones de vida se mide en términos de cobertura total, y que se centra la atención en completar la cobertura antes de pasar al siguiente nivel de mejoras. Mientras que exista adhesión a tales principios igualitarios, habrá una respuesta popular positiva a los llamados para contribuir a los cambios mediante el trabajo voluntario, y también a los cambios en las prácticas de higiene y sanidad. Tales campañas pueden lograr más que los enfoques convencionales de educación para la salud, porque no presentan su mensaje a través de una sola fuente de información y persuasión, sino que, por un período corto, hay una concertación de todos los órganos del gobierno y del partido gobernante, así como de los medios de comunicación y las organizaciones masivas, para dar atención a la movilización de la población: de esta manera, las campañas asumen la naturaleza de un movimiento de masas.

En un sistema socialista, donde las autoridades locales son ampliamente responsables por la organización de la producción, así como de los servicios, es posible encontrar recursos sustanciales para mejoras en el abastecimiento de agua, provenientes de las ganancias de las actividades productivas locales; es también posible combinar las mejoras en el suministro de agua doméstica con las del agua para irrigación y para el ganado, ya que la misma agencia local es responsable por ambas.

2. Agencias sectoriales en países no-socialistas (agencias responsables por sistemas de agua y saneamiento) pueden adoptar el enfoque de un Plan específico del Proyecto utilizando métodos participatorios; pueden también pedir a las comunidades que realicen sus propias mejoras, ofreciendo el apoyo de la agencia en la forma de los materiales necesarios, así como la ayuda de personal entrenado de la agencia. A esto podría llamársele, enfoque de campaña de la agencia. En este tipo de enfoque la agencia seleccionará cierto número de comunidades que serán servidas en la siguiente fase de su programa de construcción, reteniendo siempre la iniciativa, aunque se utilicen métodos participatorios para llevar a cabo el programa en cada comunidad (al menos donde obtenga una respuesta de ella). Los métodos de participación son primordialmente aquellos descritos en los Capítulos III y IV de esta monografía: la consulta, el uso

de las contribuciones de la comunidad en la construcción, el entrenamiento de un operador local. Deben también incluir un elemento de educación para la salud (ver Capítulo VI). El enfoque de campaña de una agencia implica no seleccionar a las comunidades, sino la realización de campañas de acción simultánea por varias comunidades. Las comunidades se seleccionan ellas mismas al responder a los llamados de la agencia. Esta debe ser capaz de proveer el apoyo requerido en materiales y experiencia a un gran número de comunidades a la vez, y por lo tanto debe estar adecuadamente dotada de personal y fondos; es también esencial, para este enfoque, que el apoyo se mantenga en un nivel relativamente modesto para mejoras relativamente simples; de este modo los pedidos de apoyo podrán ser respondidos en un tiempo corto de tal forma que todo sea primordialmente una actividad comunal. La selección entre estos enfoques se relaciona, por tanto, con la complejidad de las mejoras que se necesitan: si ellas están o no dentro de la posibilidad de ser ejecutadas por la comunidad, dándole sólo una modesta ayuda; está también relacionada a la profundidad de participación y a los tres objetivos discutidos en la sección anterior.

En la mayoría de países, el objetivo de la cobertura rápida puede alcanzarse mejor, mediante la adopción de ambos enfoques al mismo tiempo, cada uno para diferentes tipos de comunidades. La agencia gubernamental, responsable por el abastecimiento de agua en el medio rural utilizará entonces un enfoque de Plan de un Proyecto Participatorio, para aldeas más grandes o para aquellas en donde no es posible ninguna mejora sin el uso de maquinaria y mano de obra altamente calificada. Sin embargo, al mismo tiempo, se utilizará un enfoque de campaña de tal manera que también se puedan introducir algunas mejoras en todas las otras comunidades (generalmente más pequeñas) que no pueden ser cubiertas por el momento por el Plan específico de Proyecto de la agencia. La responsabilidad de lanzar y apoyar tal campaña puede también tomarla la misma agencia de suministro de agua, o se le puede dar a otra agencia o a autoridades regionales y distritales. El mayor obstáculo, en la mayoría de los países, es el desinterés que muestran las agencias de todo tipo en lo que se considera como mejoras insignificantes y temporales: se está expandiendo lentamente la certeza de que un alto nivel mínimo de servicios, con frecuencia significa, para la mayoría de la población rural, un servicio pospuesto dentro de un futuro indefinido.

La propia agencia de suministro del agua apreciará idealmente este punto y así estará en mejor posición para apoyar iniciativas comunales, ya que podrá desarrollar rápidamente un apropiado enfoque experto y técnico. Una razón importante para mantener la responsabilidad de una campaña semejante a cargo de la misma agencia del agua es que de este modo una sola organización de mantenimiento y reparación podría cubrir más efectivamente todos los tipos de abastecimiento de agua en un área; y, como ya se ha señalado con frecuencia, una efectiva organización de mantenimiento y reparación es

esencial para todo tipo de suministro. Cualquiera que sea el campo en el que los pobladores sean entrenados para actuar por cuenta propia, no se les puede dejar (en la mayoría de circunstancias sociales) con toda la responsabilidad del mantenimiento de los servicios, debido a que usualmente la comunidad no está organizada de un modo que se le puede confiar el llevar a cabo dicho trabajo por sí sola - aun si parecen estar disponibles el conocimiento técnico y los fondos requeridos.

Los objetivos del desarrollo de la comunidad y de la justicia social pueden ser alentados dentro del enfoque de Plan específico del Proyecto, si la agencia del abastecimiento del agua los persigue genuinamente. El problema está en que las agencias sectoriales ven sus tareas más bien muy dentro de los términos de su responsabilidad sectorial; además, un objetivo numérico de instalación de suministros de agua, con frecuencia reclamará mayor atención que el objetivo menos claramente definido, tal como es el de desarrollar en una comunidad la capacidad para la cooperación auto-suficiente. Por lo tanto, se sugiere que estos objetivos deben ser constantemente tenidos en cuenta al planear los procedimientos que deben seguirse en la comunidad, y en todas las etapas. Por ejemplo, en muchos proyectos pasados y presentes, se rechaza la mano de obra de la comunidad (pagada o no pagada) por considerarla no-adeuada para las tareas a efectuar por semiexpertos o por expertos en la construcción, sobre la base de costos en dinero o en tiempo implicados; sin embargo, si se asume seriamente el objetivo de desarrollo de la comunidad se debería enseñar a los miembros de la comunidad las habilidades requeridas, dándoles los conocimientos de cómo trabaja su sistema de agua o saneamiento, aún al costo de construir más bien pocos suministros en el período que dure el plan; es en este tipo de situación en la que hay un trueque entre la cobertura y la profundidad de la participación. Se debe recordar sin embargo, que mientras más sepan los miembros de la comunidad sobre el sistema de agua, estarán mejor capacitados para cuidar de él.

El objetivo de desarrollo de la comunidad - desarrollo de la capacidad para el cambio autogenerado es crucial para el enfoque de campaña en el que se solicitan las iniciativas de la comunidad apoyadas por la agencia. Para aquellas comunidades que responden a los llamados, este debería ser realmente el efecto, siempre que esté previsto el apoyo de la agencia. Pero existe la cuestión de si esto dejaría de lado a aquellas comunidades que no responden al llamado; o también podría ser que no se hagan cambios en los patrones de dominio dentro de la comunidad. Donde existen estos problemas, su solución puede requerir el llevar a la comunidad una campaña más organizada, a través de un paciente trabajo de promoción, el que necesariamente se hará simultáneamente en un número limitado de comunidades.

En este caso, la agencia sectorial estaría asumiendo tareas más frecuentemente asociadas con los departamentos de desarrollo de la comunidad o con las agencias voluntarias.

Como se sugirió anteriormente, la alternativa entre los diversos enfoques es también un asunto de la escala y complejidad de los tipos de mejora que se requieren en los sistemas de agua y saneamiento. En la mayoría de países en donde las autoridades locales están mal equipadas para llevar a cabo la tarea, se requerirá generalmente del enfoque de Plan específico de un Proyecto de construcción por la agencia de sistemas más complejos, que implican por ejemplo un bombeado en base a energía; lo mismo sucederá, por supuesto, en el caso de los sistemas de alcantarillado en los pueblos donde éstos se requieran. Sin embargo, hay muchas otras mejoras en el campo del agua, sanidad y prácticas de higiene que se podrían llevar a cabo por acción comunal a través del enfoque de campaña, en comunidades que ya tienen un suministro de agua y, particularmente, en aquellas que utilizan fuentes no mejoradas. Es tal vez, en la promoción de las instalaciones de saneamiento y prácticas de higiene, que será más útil este enfoque de campaña. Hasta hace poco, en los países en desarrollo ha habido una mayor concentración en los suministros de agua rural, comparado con una relativa negligencia en el saneamiento; ahora, se está comprendiendo más que el saneamiento y la higiene requieren más énfasis del que se les ha dado. Pero éste no puede ser asunto del que las agencias externas vengan a construir letrinas, aún con mano de obra local y con una participación similar al caso de la construcción de suministros de agua. El saneamiento y la higiene, dependen mucho más de la instalación de letrinas privadas para cada familia y de cambios de comportamiento; por ello se requiere un cambio de énfasis hacia el enfoque de campaña.

3. Las Agencias Gubernamentales en Países no-socialistas, aparte de las agencias sectoriales de abastecimiento de agua, pueden jugar también un papel importante en la promoción de la participación comunitaria en este campo. Una posibilidad es la realización de una campaña a nivel nacional lanzada desde el nivel más alto del gobierno e implicando a una diversidad de organizaciones oficiales. En tal campaña las actividades de todos los departamentos con funciones importantes - ministerios de salud, agencias de desarrollo de la comunidad, proyectos de desarrollo regional, diversos niveles de la administración local y de gobierno, etc. - pueden coordinarse en un solo plan para ayudar a cada comunidad a alcanzar un nivel de mejora, tanto en el servicio de agua como en el de saneamiento dentro de un período breve de tiempo. Tal plan puede requerir, por ejemplo, que cada autoridad regional establezca su propia unidad para la promoción, construcción (con la comunidad), y mantenimiento de los suministros de agua de la aldea, siguiendo un modelo que puede ya haber sido establecido por una agencia de abastecimiento de agua, pero aún no extendido a nivel nacional.

En ausencia de tal campaña nacional, con frecuencia puede aún ser posible que las agencias particulares puedan montar sus propias campañas para la acción comunitaria; no obstante esto es en una escala más pequeña.

Comparativamente, los departamentos de desarrollo de la comunidad, están en particular, en una buena posición para adoptar un enfoque con un nivel considerable de profundidad en la participación. Este es el enfoque que guió el establecimiento original de tales agencias. Sin embargo, en muchos países, han adoptado procedimientos no diferenciables de los que utilizan las agencias sectoriales de agua, con poco nivel de participación.

El enfoque sugerido comienza con las mismas bases que el de la campaña de la agencia sectorial: el ofrecimiento de apoyo en la forma de materiales y expertos a comunidades dispuestas a emprender sus propias mejoras de agua/saneamiento. Sin embargo, en el caso de los departamentos de desarrollo de la comunidad, en particular, esto puede ser complementado enviando trabajadores de extensión entrenados (a) para promover la organización de la comunidad en aquellas comunidades donde ella es deficiente y donde, por esta razón, no ha habido respuesta a oferta de apoyo, y/o (b) para ayudar en la organización de la comunidad y orientar hacia la participación de los grupos en desventaja, haciendo participar a las mujeres en las actividades de los proyectos y asegurando que los beneficios sean compartidos; y (c) a discutir y alentar en la comunidad los cambios necesarios en cuanto a prácticas de higiene y saneamiento.

Los ministerios de salud, a través de sus departamentos responsables por la atención primaria de salud, pueden similarmente alentar un considerable grado de participación en proyectos de agua y saneamiento en pequeña escala, particularmente a través de un apropiado entrenamiento de los trabajadores de salud de la comunidad (incluyendo también la guía y supervisión dada a estos trabajadores, que son los mismos aldeanos, mientras están en el trabajo). Ya ha sido mencionada, además, la posibilidad de combinar los roles del trabajador de salud de la aldea y del operador del sistema de agua. Puede ser también necesario, reconsiderar el rol del inspector de saneamiento, especialmente donde es esencialmente un rol de refuerzo de la imposición punitiva de la ley. Este rol debe convertirse en uno de aliento, para proporcionar ayuda material y consejo, en la realización de mejoras para el saneamiento, y puede también incluir aspectos más amplios del trabajo de extensión ya tratados en esta monografía; puede asimismo dar ayuda para mejoras en el suministro del agua, y la aplicación de un enfoque participatorio en la educación comunitaria y del cambio de comportamiento.

También pueden utilizarse las autoridades administrativas a nivel de distrito, para el apoyo que se requiera dar a las comunidades que emprenden sus propias iniciativas, ya sea en agua y saneamiento o en otros campos. La ventaja - al menos en teoría - es que las comunidades escogen entre alternativas de proyectos de acuerdo a sus necesidades sentidas. Esta queda anulada si los recursos

asignados de este modo son muy escasos, o si las autoridades del distrito se muestran renuentes a aprobar los proyectos, de acuerdo a lo escogido por la comunidad. Existe con frecuencia el temor de que los recursos distribuidos de esta manera sean mal utilizados en los niveles más bajos. Sin embargo, se puede argumentar que si algunas veces este temor es justificado, el fortalecimiento de la participación e iniciativa de la comunidad requiere que se dé a las comunidades los recursos que necesitan para tomar la iniciativa.

4. Las agencias voluntarias en países con un sistema socioeconómico básicamente capitalista, con frecuencia están en una mejor posición que las agencias del gobierno para alcanzar un grado total de participación entre todos los sectores de las comunidades donde trabajan; pueden además, avanzar más lejos en dirección al logro de la autoconfianza. Su desventaja es que sólo pueden hacerlo en relativamente pocas comunidades. Las agencias voluntarias no están bajo las mismas presiones políticas, bajo las que pueden estar las agencias gubernamentales, incluyendo la presión de parte de las comunidades locales para que se les proporcionen los servicios. Pueden concentrar sobre un número limitado de comunidades un esfuerzo considerable en cuanto a mano de obra calificada, instándolas y organizándolas por otra parte para adoptar soluciones autónomas y relativamente autosuficientes, frente a problemas tales como el agua y el saneamiento. Las agencias voluntarias pueden también, en ocasiones, ser capaces de superar las divisiones de clases en las comunidades rurales, utilizando su influencia y su conocimiento local detallado para asegurar que los beneficios de los proyectos sean distribuidos equitativamente; esto puede ser a veces más difícil para las agencias del gobierno a causa de sus lazos formales con las autoridades locales y los vínculos informales que pueden tener los miembros del personal con el estrato más alto de la población local. Además de estas posibles ventajas, las agencias voluntarias pueden estar más comprometidas para encontrar soluciones basadas en la autoconfianza y para alentar a las comunidades a adoptarlas, debido a su propia ideología. En particular, el personal de nivel medio y más bajo de las agencias voluntarias, con frecuencia está más comprometido ideológicamente con el logro de tales objetivos, de lo que están sus contrapartes en las agencias gubernamentales, aún cuando sean estas agencias las que los hayan adoptado a nivel de establecimiento de política.

Por otra parte, cuando una agencia voluntaria no tiene muchos fondos a su disposición, ni ayuda alguna del gobierno, puede verse precisada a buscar soluciones de autosuficiencia; esto mismo es cierto para una comunidad organizada que no puede obtener ayuda alguna. Típicamente, una agencia voluntaria tiene fondos para iniciar actividades, pero se busca que luego tales actividades se automantengan, y no se espera que los fondos estén disponibles indefinidamente. Es responsabilidad del representante de una agencia voluntaria (o de un individuo bien intencionado) aconsejar

la autosuficiencia a una comunidad, cuando no puede hacer nada para ayudar a largo plazo, más allá de dar consejos; es distinto el caso del gobierno si tiene que aconsejar a las comunidades a valerse por sí mismas cuando tiene muchos fondos, lo que gasta en actividades de modernización para beneficio de una estrecha élite urbana (nuevamente, es diferente el caso de un gobierno con bajos recursos de presupuesto, que gasta de una manera socialmente equitativa).

APENDICE:

ALGUNAS SUGERENCIAS OPERACIONALES PARA LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Dada la amplia gama de circunstancias bajo las cuales la participación comunal puede aplicarse en el campo del suministro de agua y del saneamiento, no es posible proporcionar guías simples para los practicantes. Sin embargo, podría ser apropiado en varios tópicos, incluir aquí algunos asuntos más detallados sobre aspectos prácticos particulares.

1. ORGANIZACION DE LA AGENCIA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA PARA LA PARTICIPACION COMUNITARIA

Las agencias gubernamentales responsables por el suministro de agua y el saneamiento en el medio rural están institucionalmente localizadas dentro de una variedad de ministerios, departamentos, y cuerpos autónomos en diferentes países. En general, no existe probablemente necesidad de cambios en la ubicación de tales entidades con el fin de introducir los métodos de participación considerados en esta monografía. En cualquier área, hay ventajas en cuanto a tener una sola agencia como responsable de todos los tipos de suministros, particularmente para minimizar el costo de una efectiva organización del mantenimiento y reparación de los servicios. Por otro lado, con frecuencia se van a producir gastos al cambiar la estructura de la organización existente, de ahí que esto puede no ser necesario. Lo que siempre se requerirá, es el establecimiento de un marco de referencia en la agencia (o agencias) participantes, para la introducción de las técnicas de participación comunitaria. Generalmente, las alternativas que parecen ser posibles son las siguientes:

- (1) El establecimiento de una unidad especial dentro de la agencia, que se haga responsable por la motivación y la organización de la comunidad. Esto se hizo, por ejemplo, en Colombia, con la Sección de Promoción dentro del Programa Nacional para el Saneamiento Básico Rural (Mora Ramírez & López Orozco, 1976).

La unidad realiza el entrenamiento de su propio personal en técnicas de desarrollo de la comunidad; juega un rol importante en el proceso de selección a través de encuestas para averiguar si la comunidad tiene un criterio de selección; establece y monitorea comités para el agua en las comunidades para que ellas administren sus propios suministros, y desarrolla cualquier vínculo que se considere necesario entre las comunidades y la agencia responsable por el servicio del agua. En base al establecimiento inicial de tal unidad, se necesitará formar e ir desarrollando su experiencia, primero a partir de operaciones en pequeña escala; luego, se extenderán los métodos experimentados a ciertas áreas y, posteriormente,

a otros. Una unidad o departamento especial de este tipo puede tomar a su cargo las funciones combinadas de promover la participación y la educación comunitaria dentro de un enfoque específico del Plan del proyecto, y realizar una campaña de la agencia. Con el fin de proporcionar apoyo a un gran número de comunidades necesitará entonces estar en capacidad de poner a disposición de las comunidades, en poco tiempo, la ayuda de expertos técnicos y piezas relevantes del equipo que se requiera, así como llevar a cabo el despacho oportuno de materiales que sean solicitados por las comunidades, sin demoras burocráticas. El mismo departamento puede también encargarse del mantenimiento y reparación de todas las instalaciones rurales. Tal medida podría ser particularmente adecuada en el caso de que una agencia sea también responsable de complejos sistemas urbanos de agua. Una unidad especial de esta clase puede estar constituida, en parte por sociólogos (de nivel superior) y por trabajadores para el desarrollo de la comunidad (a nivel de participantes), además de personal de la agencia con experiencia de campo en áreas rurales.

- (2) Implementar primero un programa en un área de demostración sin establecer para ello primero una sección especial. Se traerá luego personal local de otros lugares al área de demostración para familiarizarlos con los métodos de participación desarrollados - entrenamiento informal que podría complementarse con seminarios internos u otro tipo de entrenamiento más formal.
- (3) Realizar modificaciones graduales en los procedimientos existentes a lo largo de todo el país; asimismo, sin establecer una sección especial, ni tampoco un área especial de demostración. Mientras más familiarizado esté el personal de la agencia con las ideas y prácticas de la participación comunitaria, tal vez mediante su uso por otros departamentos del gobierno, menor será la necesidad de unidades especiales o de períodos largos de entrenamiento en las áreas de demostración o en algún otro lugar. Habrá, sin embargo, necesidad de una orientación detallada, y para el "entrenamiento" del equipo técnico, tal orientación proveerá al menos un esclarecimiento y explicación informal de lo que se espera que hagan. Nuevamente, esto podría complementarse, con seminarios internos u otro tipo de entrenamiento más formal.
- (4) Planear un programa amplio de participación comunitaria a nivel nacional, con una cuidadosa reestructuración de las agencias responsables por el abastecimiento del agua y por el saneamiento. Esto generalmente no se recomienda, ya que proporciona menos oportunidad que las alternativas anteriores en cuanto a la retroalimentación de parte de las comunidades, la que es posible cuando los métodos de participación se introducen gradualmente, o primero en un área de demostración. Sin embargo, cuando se contempla una campaña nacional en la que participan varias agencias diferentes, será necesario hacer un plan coordinado.

2. UN MODELO PARA EL ENTRENAMIENTO DE PERSONAL DE EXTENSION

El entrenamiento del personal que se requiere para emprender un programa participatorio variará en los diferentes países y agencias de acuerdo a factores tales como: si el personal disponible ya tiene experiencia al respecto; si el mismo personal asumirá todas las funciones necesarias tales como la correspondiente al de técnico, promotor y educador para la salud; cuáles son los recursos de entrenamiento disponibles; qué nivel de educación general se puede esperar entre los futuros adiestrados; y, si en verdad, el nuevo personal capacitado se está tomando desde afuera o aparte del equipo técnico existente en la agencia para un programa ampliado. En muchos casos, sin embargo, habrán buenas razones para preparar un solo cuadro de personal de extensión capaz de realizar todas las funciones que se requieren a nivel de aldea.

Uno de los más valiosos programas de entrenamiento desarrollado con este propósito fue el de "Agua del Pueblo", organización en El Salvador y otros países de América Central (forma de información de "Agua del Pueblo", Chimaltenango, Guatemala). Reconociendo que existe una brecha entre artesanos tales como los plomeros o gasfiteros, que no tienen entrenamiento suficiente para diseñar suministros de agua, y los ingenieros, que están supercalificados para ello y frecuentemente no desean trabajar en el área rural, y que, además, tienen problemas de comunicación con la gente rural, la organización mencionada ha instituido cursos de entrenamiento a nivel intermedio para formar técnico-promotor-educador llamado "constructor-promotor de suministros de agua para zonas rurales"; el curso dura seis meses (908 horas) y cubre tanto los aspectos técnicos como sociales. Los aprendices deben tener generalmente 12 años de instrucción y tendrán que aprobar un examen de habilidad matemática; deben ser también nativos de la región donde van a trabajar. Se ha preparado un detallado manual de instrucción. Este sistema es paralelo al del técnico rural de salud, también entrenado en Guatemala en un nivel intermedio entre el doctor en medicina y el trabajador de salud de las aldeas. Un constructor-promotor será capaz no sólo de coordinar las fases de planeamiento y construcción en las comunidades, sino también de supervisar la subsecuente operación y mantenimiento del sistema, debido al vínculo con los comités de la comunidad sobre cuestiones de organización y finanzas, y por el apoyo técnico directo que dará al operador del sistema. El servicio de "Agua del Pueblo" también adiestra al constructor-promotor en aspectos de saneamiento, incluyendo la construcción de letrinas, y en educación para la salud en todos los campos relacionados, incluyendo la enseñanza a las madres sobre el tratamiento de niños deshidratados. Estos son objetivos más bien ambiciosos para un curso de seis meses de entrenamiento, y puede ser que se requiera un período más largo en países donde el propio personal de enseñanza es el de menor experiencia, o donde los niveles generales de educación hacen necesario el uso de personal adiestrado con grados menores a la educación secundaria completa.

3. SELECCION DE UN PROYECTO DENTRO DEL ENFOQUE DE PLAN ESPECIFICO DEL PROYECTO

El enfoque del Plan específico del proyecto implica el establecimiento de un plan de trabajo (en la construcción o mejoramiento de las instalaciones) en comunidades seleccionadas por un período definido de tiempo, por ejemplo un año. Puede ser que la elección de las comunidades esté severamente restringida por factores logísticos (la necesidad de usar el equipo disponible para obtener el mejor provecho, por ejemplo, mediante un programa de perforación en todos los lugares adecuados, primero en un área y continuando luego en otra). Dentro de límites definidos por tales restricciones, sería claramente establecido un procedimiento para la selección de comunidades, pues de lo contrario, es probable que tal selección sea azarosa y dependa más de influencias informales. Los suministros no deberían hacerse a las comunidades que cuentan con las mejores conexiones informales, sino de acuerdo a criterios tales como necesidades reales, necesidades sentidas, disposición para contribuir, y costos relativos. Mientras que las necesidades sentidas y la disposición para contribuir, en cierta forma son esenciales, la base principal de la selección no debería ser el monto con que la comunidad desea contribuir, o la velocidad con la que organiza un depósito financiero o una solicitud oficial.

Se sugiere que la mejor base para la selección es una medida objetiva de la necesidad real, comparada con lo que cuesta satisfacer tal necesidad: para el caso de suministros de agua, esto puede medirse efectivamente, estimando el tiempo total del viaje (o la distancia total que se cubre a pie)* para recoger agua del suministro existente (en la peor temporada del año, la última parte de la estación de sequía), y el costo de instalación de un nuevo suministro. El procedimiento, sin pérdida indebida de información, puede simplificarse como sigue:

- (1) Obtener estimados para las comunidades (para ser comparados en términos de prioridad) por lo siguiente: (i) número de familias (o población dividida por cinco, incluyendo por supuesto sólo las familias que se beneficiarán con el nuevo suministro); (ii) distancia promedio que se camina a pie desde cada vivienda hacia las fuentes de agua existentes y utilizadas en las temporadas más secas (en general, este promedio sólo necesitará ser una estimación bastante aproximada como por ejemplo, la distancia típica recorrida en lugares donde la fuente principal está a cierta distancia de la aldea); y (iii) costo de instalar el nuevo suministro de un tipo dado (por ejemplo, fuentes públicas dentro de una cierta distancia de cada casa) - asimismo, esto puede ser aproximado.

(*) Por ejemplo, donde el agua debe cargarse por una empinada ladera desde la fuente de agua existente, sólo la distancia, no es un criterio suficiente: debe haber un estimado del tiempo de viaje que se toma, tal vez con una asignación por un esfuerzo extra.

- (2) Multiplicar (i) por (ii) para obtener un número por la distancia total recorrida cada día para recoger agua, asumiendo sólo un viaje al día hecho por cada familia. Aunque esta suposición no es realista, el efecto de proponerla será dar la debida consideración a aquéllos que están ubicados más lejos de los suministros. Es por esto que la comunidad A puede contar con 500 personas (100 familias) agrupadas en un caserío a 1.5 Km de la corriente utilizada en la estación seca: la distancia total será 150,000 metros. La comunidad B puede tener una población de 2,000 (400 familias) más dispersas, pero donde la distancia promedio a las fuentes de agua existentes puede estimarse como de 1/2 kilómetro: por tanto la distancia total reconocida, es como de 200,000 metros.
- (3) Dividir el número de la distancia total por el costo estimado de la construcción para dar un costo-efectividad en metros del tiempo ahorrado de caminata diaria por unidad de dinero gastado en cada caso. Es por esto que el nuevo sistema en la misma comunidad A puede costar 20,000 pesos, de modo que calculamos cada peso de costo de capital como un ahorro de 7 1/2 metros de caminata cada día; la cifra en la comunidad B puede ser el costo de 100,000 pesos, con una economía resultante de dos metros por peso por día. Por esto la comparación muestra que mientras la distancia total ahorrada en la comunidad B es mayor, la comunidad A tiene una prioridad considerablemente mayor debido a su costo más bajo.

El cálculo mencionado toma en cuenta la mayor parte de los factores más importantes: se puede esperar que tanto los beneficios económicos como los de salud se deriven de las reducciones en el tiempo de viaje para recoger agua, ya que tal tiempo se podría usar en otras cosas y generalmente se puede también esperar que se use más agua para la higiene. En algunos casos puede ser necesario incluir elementos adicionales para la comparación, por ejemplo, grandes diferencias en la calidad de las fuentes existentes, o en el tiempo en que prevalecen cada año las peores condiciones (con el viaje más largo, en el que se basa la comparación).

Se sugiere que el criterio de la buena voluntad para contribuir (incluyendo la necesidad sentida, el compromiso, entusiasmo, capacidad para organizar la contribución potencial de participación, aceptación del proyecto de participación, etc., expresiones que tienen significados bastante interrelacionados) se debería considerar como una condición para llevar adelante un proyecto en una comunidad seleccionada sobre la base del grado de prioridad de una necesidad real tal como se ha descrito anteriormente. En otras palabras, este es un enfoque del Plan específico del Proyecto que implica un elemento considerable de subsidio gubernamental o beneficio para las comunidades escogidas; generalmente puede esperarse que la gran mayoría de comunidades en donde existe una necesidad real estarán deseosas de hacer una contribución: sería entonces apropiado hacer la selección sobre la base de comparar la necesidad real y confirmar luego que estén presentes la voluntad y el deseo de participar, en lugar de tratar de establecer qué comunidades están "más" deseosas de

hacerlo; este es un ejercicio que como ya se ha dicho, sólo favorecerá a las comunidades más adelantadas y mejor organizadas (las mismas que también estarán favorecidas por otros programas, lo que conduce a exacerbar las disparidades interregionales e intercomunales).

Se debe señalar en particular, que el procedimiento de clasificación sugerido, toma en cuenta, en general, el deseo de servir a lugares con una población mayor antes que a los de poblaciones más pequeñas, lo cual tiene relación con el costo, usualmente más bajo, por persona servida (por un nivel de servicio dado), y el hecho relacionado de que, con el mismo esfuerzo más gente - una proporción más alta del total de la población nacional - puede ser servida más rápidamente. Pero esto no se hace así simplemente a través del método crudo de servir primero a los lugares más grandes o de establecer puntos-límite, expresando que los lugares por debajo de cierta cantidad de población no serán servidos en el período del Plan.

Tal método podría fácilmente llevar a una situación en la que aquellos grupos cuya necesidad es mayor se dejan sin servicio: en las áreas más secas, donde los viajes para acarreo de agua son más largos, usualmente la gente se ha visto obligada por razón de la escasez de agua, a cultivar la tierra sobre una base más extensiva, y por lo tanto a vivir en aldeas más pequeñas.

4. APROXIMACION A LA COMUNIDAD

Esta se llevará a cabo normalmente a través del agente de extensión de la agencia en el nivel de comunidad (técnico-promotor o promotor). El (o ella) deberá cubrir un área específica y estar familiarizado con la lengua y la cultura de esa área. Deberá ser entrenado para estar al tanto del tipo de problemas sociales expuestos en esta monografía, y con un poco de experiencia (si tiene aptitudes para la tarea), aprenderá a anticipar algunos tipos de problemas al organizar la participación comunitaria en tipos particulares de comunidades dentro de su área. En algunos casos, donde se prevén problemas del tipo mencionado en el Capítulo III (partidarismo de la comunidad, etc.), necesitará hacer su acercamiento a la comunidad que implique gran discreción a fin de evitar, por ejemplo, ser identificado con un partido y provocar la falta de cooperación de los otros. Puede ser necesario hacer averiguaciones discretas sobre una comunidad, antes de ingresar en ella (informalmente, preguntando a otros que conocen la comunidad). Sin embargo, en la mayor parte de las áreas, este grado de precaución se necesitará comparativamente rara vez. La mayor parte de las comunidades estarán de acuerdo en dar la bienvenida a la oportunidad de un nuevo servicio.

Al entrar a la comunidad, el agente de extensión contactará a sus líderes o representantes formales, si los tuviera. Si una comunidad tiene: (i) su propio consejo local en una estructura gubernamental; (ii) un órgano

formal tal como un comité de desarrollo; o (iii) un consejo tradicional, un jefe, o líder reconocido por el gobierno como representante de la comunidad, el agente debe reunirse con tales grupos para presentarles un esquema de las propuestas de un proyecto participatorio.

Antes de tomar decisiones o acuerdos, debería realizarse una reunión pública, o reuniones públicas suficientes, a fin de informar a todos los sectores de la comunidad mayor. En comunidades que no tienen tales consejos, el agente debe simplemente convocar a una reunión pública. En estas reuniones, deberá presentar, principalmente, por un lado la política de la agencia sobre los niveles de servicio que pueden ofrecerse, y por otro, las contribuciones y cargas que se espera que hagan la comunidad y los beneficiarios individuales. Desde el principio la comunidad debe estar plenamente enterada de lo que se le ofrece, y si se trata de un ofrecimiento razonable, debería haber poca o ninguna necesidad de una propaganda promocional presentando los beneficios en cuanto a salud u otras ventajas del servicio propuesto. Puede que sea necesario presentar las ventajas en salud, sólo en el caso donde se ofrecen las instalaciones de saneamiento o de purificación del agua a una comunidad que ya tiene un buen acceso al agua.

5. ASPECTOS FINANCIEROS

En cuanto a los gastos, habrá un costo inicial para la instalación y luego un costo recurrente para la operación, mantenimiento, y reparación; también se puede tomar en cuenta un costo eventual para mejoras y extensión. Es necesario esclarecer al inicio cómo se cubrirá cada uno de estos costos: muchos sistemas fracasan debido a que no ha habido una seria consideración de cómo se cumplirá con los costos periódicos. El problema puede ser particularmente más grande, en el caso de los sistemas de suministro de agua que son bombeados a fuentes públicas, debido a que el bombeo requiere un gasto considerable de combustible y otros teniendo en cuenta que es difícil realizar cobros por suministros mediante fuentes públicas.

En relación al ingreso, generalmente habrá, por supuesto, la necesidad de subsidios por parte del gobierno (podría ser de los niveles de administración regional o local), además de las contribuciones de la comunidad y de cobro por los servicios. Con frecuencia se asume que el subsidio debería aplicarse a la construcción, en tanto que la comunidad sería responsable del financiamiento de la operación subsecuente. Esto será satisfactorio en las comunidades mejor desarrolladas donde las conexiones domiciliarias abarcan a todas las familias, y las tarifas por servicios podrán establecerse a niveles que permitan cubrir los costos recurrentes. En el caso de los suministros mediante piletas públicas, hay una oportunidad para aplicar subsidios a los costos recurrentes (proporcionando el servicio libre de costo), mientras que tal vez se podría pedir una contribución sustancial de la comunidad para el costo inicial de la construcción; es generalmente más fácil para una comunidad,

sin sus propias fuentes regulares de ingreso, juntar una cantidad global, que reunir cantidades pequeñas en forma regular. Más aún, aquellos que usan las fuentes públicas están, en la mayoría de los países, entre los sectores más pobres de la población: no cobrarles por el agua es una simple y efectiva medida de redistribución.

El mayor problema para alcanzar éxito en la participación comunitaria probablemente se origina en las diferencias de ingresos dentro de la comunidad: lo que algunos pueden permitirse otros no lo pueden. Es importante asegurar que cualquier arreglo que se haga con la comunidad, satisfaga las necesidades reales de los sectores más pobres de la población: no se les debe requerir que paguen por un nivel de servicio, por ejemplo una conexión domiciliaria, que ellos no podrán obtener. En muchas áreas, donde el liderazgo formal de la comunidad está en manos de sus miembros más acomodados, será necesario para el agente de extensión averiguar informalmente los puntos de vista y los intereses reales de los sectores más pobres y, apoyado por otro personal de la agencia, defender con mucho tacto, tales intereses, durante el planeamiento de las instalaciones con los representantes formales de la comunidad, especialmente con respecto a las contribuciones y a los cobros que se demandarán de los miembros de la comunidad. Con frecuencia los sectores pobres no son capaces de expresar abiertamente sus puntos de vista negativos, pero en vez de eso muestran falta de cooperación o apatía cuando se les solicita su contribución; será tarea del agente de extensión asegurar que esto no ocurra, previendo para ello las medidas que sean también favorables a ellos. En particular se debe evitar, por supuesto, la situación en la que los miembros dominantes de la comunidad puedan obtener una ventaja indebida, por ejemplo, el uso de un suministro subsidiado para la cría de ganado o para la irrigación. Cuando se usa el agua con propósitos económicos tanto como domésticos, normalmente será conveniente insistir en cobros económicos totales por las cantidades utilizadas, es decir, cobros que reflejen tanto los costos periódicos como los de capital e intereses por el reintegro del costo de la construcción.

Por tanto los subsidios son apropiados en los siguientes casos:

- (1) En el costo de capital de todas las instalaciones, excepto aquellas que son para uso económico, en cuyo caso el préstamo inicial puede ser recuperado a través de los cobros. Pero puede ser necesario que las comunidades proporcionen mano de obra o materiales locales; también se puede requerir que hagan una contribución inicial de una cantidad global de dinero para el financiamiento, especialmente en áreas donde es relativamente fácil para las comunidades reunir tales fondos - pero con frecuencia no vale la pena hacerlo (las cantidades recogidas son generalmente pequeñas en relación con los requerimientos reales, y los miembros de la comunidad creen que han pagado por el suministro). Donde se provee de conexiones domiciliares, parte del costo de capital puede recuperarse a través de cobros subsecuentes, pero en este caso los sectores más pobres deberían estar exentos de tales cargas, o se les debería dar la alternativa de un suministro gratis mediante fuentes públicas.

- (2) En el costo recurrente de los suministros mediante fuentes públicas en particular, y para cubrir el costo del equipo de mantenimiento y reparación de todas las instalaciones, excepto aquellas donde pueden hacerse cobros por familia para cubrir este costo. El mantenimiento y la reparación nunca deben dejarse simplemente como responsabilidad de la comunidad.

6. CONSULTA CON LA COMUNIDAD

El agente de extensión presentará la política de la agencia con respecto a los acuerdos de financiación para cada tipo de instalación ofrecida, pero alentará la consideración de opciones alternativas donde éstas sean factibles. Deberá asegurarse de que toda la comunidad esté consciente de todas las opciones, realizando reuniones abiertas y/o discusiones informales. En conjunto con la comunidad, deberá hacer una lista de los requerimientos para diferentes tipos de agua (ver antes, Lista de Verificación No. 1), es decir un plan para satisfacer los requerimientos de la comunidad, y también considerar con ella qué tipos de instalaciones sanitarias son apropiados (en lugar de promover una solución predeterminada, tal como un tipo específico de letrina). Deberá, por supuesto, resaltar las ventajas sanitarias y económicas de niveles particulares de servicios o de tipos de instalación, en lugares donde éstas sean conocidas. También se deben presentar las opciones de diseño de las instalaciones, en lo que respecta a los detalles que más competen a los usuarios, asuntos tales como: si habrán instalaciones de lavandería, si las letrinas tendrán asiento, la situación y altura de las llaves de agua y la manera en la que se drenará el agua servida de los caños (o se utilizará en los jardines), si las letrinas serán de tipo compostado, etc.

Si la comunidad debe participar en la construcción del suministro de agua (o de las instalaciones sanitarias de la comunidad), o en la operación y mantenimiento, entonces, otro tópico de consulta será el referente al establecimiento de responsabilidades exactas tanto en la comunidad y la agencia, así como también en los grupos e individuos dentro de la comunidad.

Generalmente, deberá organizarse un comité específico del agua, el que organizará los detalles de la participación comunal y deberá participar junto con el agente de extensión en la educación para la salud. El comité deberá representar a todos los sectores de la comunidad, incluyendo a las mujeres (pero teniendo presente los problemas resumidos en el Capítulo III: podría ser todavía necesario para el agente de extensión el defender con tacto los intereses de los sectores no-dominantes).

El satisfacer los requerimientos de la comunidad puede ser problemático para una agencia con responsabilidad específica, digamos, por el suministro de agua doméstica, cuando los requerimientos de la comunidad

incluyen también la necesidad de agua para el ganado. Sin embargo, si la participación comunitaria va a significar algo, deberá incluir un deseo de cambiar los arreglos administrativos a la luz de las necesidades de la comunidad. Es casi cierto que un abastecimiento de agua combinado para la gente y para el ganado es más barato que abastecimientos separados. Si no se hace un abastecimiento para el ganado, es seguro que los propietarios harán uso de los suministros de agua doméstica para su ganado, lo que ocasionará inconvenientes y problemas de polución, y es muy probable que se llegará a disputas (por ejemplo, donde una población está dividida entre aquellos con ganado y aquellos sin él). También podría ser tal vez esencial el hacer una provisión para pastores semi-nómades que necesitan agua para ellos y su ganado mientras pasan por la comunidad durante ciertas épocas del año, para evitar disputas sobre el uso de los suministros domésticos.

7. OPERACION Y MANTENIMIENTO

En general, una persona de la localidad debería ser adiestrada para las tareas de operación y de mantenimiento preventivo: es necesario enfatizar esto último, debido a que con frecuencia es ignorado. Pero sigue siendo imperativo el apoyar a este operador local a través de visitas regulares hechas por un equipo profesional de mantenimiento y por una red de servicio que le permitirá obtener rápidamente repuestos y ayuda profesional cuando sea necesario.

Las especificaciones del trabajo y la remuneración del operador, dependerán de la complejidad del sistema: no es razonable pagar un salario completo a un operador por una actividad que ocupa sólo unos minutos diarios. En el caso de los sistemas más simples, donde se requiere menos trabajo, no habría necesidad de pago, pero se le pueden dar algunas ventajas al operador, por ejemplo su entrenamiento en habilidades relacionadas. En sistemas altamente complejos, se necesitarán operadores a tiempo completo, los que no podrán estar en condiciones de desempeñar otras funciones. Sin embargo, en sistemas de complejidad intermedia, donde tal vez se requieren hasta seis horas de trabajo diario (es decir, horas de actividad real, no simplemente asistencia para asegurar que el sistema esté funcionando), hay mucha posibilidad de que el operador pueda combinar el trabajo con uno de los siguientes:

- (1) El de trabajador comunitario de salud. Este es un trabajo particularmente apropiado ya que una de las principales tareas del trabajador de salud debería ser la educación sobre la higiene y el saneamiento; también los sistemas de agua típicamente requieren la presencia de un operador para asegurarse que las bombas, y otras instalaciones, estén trabajando en forma continua, en tanto que los trabajadores de salud de la comunidad deberán estar disponibles a ciertas horas del día en una "clínica" para satisfacer las necesidades de curaciones simples de pacientes. La clínica podría estar localizada cerca de las bombas.

- (2) El de mecánico general. Se le puede ofrecer al operador el entrenamiento en mecánica general, y la ayuda para abrir un taller (asimismo, tal vez cerca de las bombas), como compensación parcial o total por operar el sistema de agua.

8. EDUCACION SANITARIA DE LA COMUNIDAD

El agente de extensión debe trabajar con el comité responsable del sistema de agua (y con cualquier trabajador de salud de la comunidad, incluyendo en lo posible a los practicantes tradicionales) para establecer una comprensión sobre las prácticas comunes en el uso del agua, la higiene, y saneamiento pueden y deberían combinarse en interés de la salud. Esta no es una cuestión de llevar a la comunidad soluciones preconcebidas, como las letrinas por ejemplo, sino de perseguir o descubrir las probables rutas de transmisión de las enfermedades (ver Lista de Verificación No. 3, Capítulo VI) discutiendo en detalle las prácticas habituales en relación con cada punto. (Por lo menos hasta que el personal de extensión de la agencia reciba el entrenamiento necesario en educación para la salud, podría tal vez el equipo técnico de otros departamentos encargarse de esta tarea; pero es improbable que tal solución sea tan efectiva como la primera).

Cuando el agente de extensión y el comité a cargo del agua están de acuerdo en los cambios deseables y factibles de adoptar en las prácticas habituales por todos los miembros de la comunidad (que no requieren por ejemplo, un gasto muy grande o vayan muy en contra de las normas culturales), deben discutirse las formas en las que toda la población puede ser persuadida para adoptarlos. En comunidades más pequeñas y homogéneas, podría organizarse una reunión abierta en la que se discutirían los cambios y en la que todos podrían acordar hacerlos. En algunas comunidades más grandes, puede organizarse un proceso similar dentro de los barrios, sectores, grupos de vecindarios, etc. Por otra parte, los mismos miembros del Comité del agua, y otros individuos prominentes pueden adoptar en forma notoria las nuevas prácticas, encargándose de persuadir a otros para hacerlo. El intento no sólo debe ser el lograr que todos los miembros de la comunidad estén conscientes de los argumentos sobre la salud, sino también de que los cambios sean adoptados por los que están en su mismo nivel en la comunidad, así como también en niveles sociales más altos.

Tal campaña de persuasión comunitaria es mejor realizarla simultáneamente con la introducción de un servicio mejorado (que crea buena voluntad, y hace también más fáciles muchos cambios de prácticas). Podrían haber formas adicionales para facilitar los cambios, y si es así, es importante introducir las también en el mismo proceso: por ejemplo, si el uso de las letrinas es apoyado, este cambio se hará más fácilmente mediante la provisión gratuita o a bajo costo de letrinas de plataforma.

9. FALLAS DE LA AGENCIA QUE SE DEBEN EVITAR

La mayor parte de lo tratado, incluyendo esta monografía, sobre las maneras en que se puede enfocar la participación comunitaria y de cómo su éxito puede depender de las características de la comunidad, asume que deben esperarse dificultades en la comunidad con este enfoque. No se insistirá nunca lo suficiente acerca de que las dificultades son al menos igualmente probables de encontrarse dentro de la misma agencia externa. Se requiere prestar atención a lo siguiente: las actitudes del equipo técnico del personal en todos los niveles, orientándolas hacia la cooperación con la gente que pueden considerarse como de mucho menor posición social; a la continuidad de la política y al mantenimiento de los acuerdos que se hayan hecho con la comunidad, sobre cuestiones grandes o pequeñas; a evitar demoras, particularmente cuando ha sido concertado el tiempo preciso para que el trabajo tenga lugar en la temporada baja de la labor agrícola local; a la disponibilidad de personal experto y de equipo para reparaciones; y a la coordinación entre los diversos aspectos de un programa incluyendo el elemento de educación para la salud y de entrenamiento de personal de la localidad para la operación y mantenimiento del sistema.

10. EL ENFOQUE DE CAMPAÑA A NIVEL NACIONAL

En países socialistas en particular, donde la necesidad por la rápida extensión de las instalaciones de agua y saneamiento se combina con la estructura dinámica de autoridad local que lleva a una movilización popular para el desarrollo, existen las condiciones para un esfuerzo estilo campaña a nivel nacional, en el cual las autoridades toman el rol principal en la organización de la construcción de las instalaciones en sus áreas: en otros lugares, las autoridades locales con frecuencia no muestran efectividad en la ejecución de las responsabilidades que se les da en este campo, pero esto es debido a que ellos comúnmente han estado sujetos a cierto número de inconvenientes en comparación con las agencias de nivel nacional: inhabilidad para atraer a personal capacitado; tendencia a ser dominados por los partidos locales y a estar sujetos a intereses privados; bajos recursos. En los lugares donde tales problemas han sido superados, y en particular donde existe a nivel local un espíritu de servicio al pueblo, las autoridades locales podrían una vez más ser llamadas a jugar un papel principal.

En tal caso, es probable que la principal dificultad, esté en la difusión de la necesaria experiencia técnica. Será necesario expandir rápidamente la cantidad no sólo de gente capaz de tomar los roles que requieren mayor habilidad en la construcción de las mismas instalaciones de agua y saneamiento, sino de aquellos que son capaces de manufacturar artículos del equipo que pueden ser fabricados en centros regionales. Dos formas paralelas en las que las habilidades podrían multiplicarse son: (1) aprender

haciendo y, (2) lograr la participación de los medios masivos de comunicación en la información y promoción. Aquéllos que poseen escasas habilidades podrían ser organizados en equipos cuya función sería el entrenar a otros durante la construcción de las instalaciones: los "otros" podrían ser invitados de cada área local donde se necesite instalaciones similares, para que aprendan a través de su participación en el trabajo. Como el énfasis sería dado al entrenamiento, es posible que el trabajo en los lugares de demostración podría tomar más tiempo. En segundo lugar, los medios de comunicación masiva podrían ofrecer un foro para un recuento detallado de cómo las comunidades locales solucionan sus problemas de agua o saneamiento, alentando a otros a seguir el ejemplo.

Seguramente que de todos modos sería necesario, para ciertos aspectos del trabajo, particularmente en sistemas más complejos, dejarlos a personal con mayores habilidades y más experiencia; pero una rápida expansión requiere que tales habilidades sean utilizadas al máximo, y que ello se haga a través de la supervisión y del entrenamiento informal que puedan dar a otros, en vez de - en general - a través de su empleo para hacer directamente todo el trabajo. Cuando existe un libre intercambio de experiencia y habilidades entre el personal formalmente entrenado y la población local, construido sobre la base de las habilidades informalmente adquiridas por ella, la participación comunitaria puede desarrollarse en su más amplio sentido.

REFERENCIAS

- ADENIYI, J.D. (1973). "Human waste disposal programmes: the place of health education", Int. Journal of Health Education, Vol. 16, No. 3, 206-213.
- AGRICULTURAL FINANCE CORPORATION (India) (1974). A Study on Repayment of Agricultural Loans. Bombay.
- AGRICULTURAL FINANCE CORPORATION (India) (1979). Intensive Development of K.V. Kuppam Block, North Arcot District, Tamilnadu. Bombay.
- ARNSTEIN, S.R. (1970). "Eight rungs on the ladder of citizen participation", en Cahn, E.S. y B.A. Passett (eds.), Citizen Participation, Praeger, New York.
- ASCH, Solomon (1961). "Issues in the study of social influences on judgment", en Berg, I. y E. Bass, Conformity and Deviation.
- ATSU, S.Y. (1974). The Focus and Concentrate Programme in the Kpandu and Ho Districts: Evaluation of an Agricultural Extension Programme. Technical Publication Series No. 34, Institute of Statistical, Social and Economic Research, University of Ghana, Legon.
- AZAD, R.N. (1978). "IRD: Concepts, objectives and strategies", Indian Farming, Oct.-Nov.
- BANCO MUNDIAL (1978). Towards a Typology of Popular Participation, Policy Planning and Program Review Dept., mayo, 16 pp.
- BANCO MUNDIAL (1976). Village Water Supply, Documento del Banco Mundial, Washington.
- BANTJE, Han (1978). Sociological aspects of improved water supply in Coast Region. BRALUP Research Report No. 31, Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning, University of Dar-es-Salaam.
- BARRA ROWLAND, Francisco León de la (1978). Analysis of experiences of self-help and public participation in rural water supplies: the case of Mexico. Experiences in Rural Development, Occasional Paper No. 6, OECD Development Center, Paris.

- BERG, Janny van den (1978). "Community self-help in Ghana: 'A springing fountain on a thirsty land ...'", UNICEF News No. 98 (Documento titulado Community Participation: the key to development), 19-21.
- BEYER, Martin (1976). "Drinking water for every village: choosing appropriate technologies", Assignment Children No. 34, abril-junio.
- BHATTACHARYA, Mohit y S.K. SHARMA (1979). "Institutional issues in India's rural development", Community Development Journal, Vol. 14, No. 2.
- BIDDLE, William M. (1968). "Deflating the community developer", Community Development Journal, Vol. 3, No. 4, 191-4.
- BUCKLES, Patricia (1980). "The Introduction of Potable Water and Latrines: A case study of two rural communities in Guatemala", en Elmendorf, M., ed., Seven Case Studies of Rural and Urban Fringe Areas in Latin America, Vol. 8, Transportation, Water and Telecommunications Department, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation, Banco Mundial, diciembre 1980.
- CAIRNCROSS, Sandy; CARRUTHERS; D. CURTIS; F. FEACHEM; D. BRADLEY y G. BALDWIN (1980). Evaluation for Village Water Supply Planning, Wiley, Chichester.
- CAIRNCROSS, Sandy y R. FEACHEM (1977). "Operation and maintenance of rural water supplies", The Courier No. 43, 57-9.
- CARRUTHERS, Ian y D. BROWNE (1977). "The economics of community water supply". En Feachem, R., M. McGarry and D. Mara (eds.), Water, Wastes and Health in Hot Climates, Wiley, Londres.
- CHARLICK, Robert (1980). "Animation rurale: experience with participatory development in four West African nations", Rural Development Participation Review, Vol. 1, No. 2, 1-6.
- CURTIS, Donald. "Values of latrine users and administrators", en Pacey (ed., 1978). q.v. 170-176.

- DIAS, H.D. (1977). "Selective adoption as a strategy for agricultural development: lessons from adoption in S.E. Sri Lanka", en Farmer, B.H. (ed.), Green Revolution? Macmillan, Londres.
- DONALDSON, David (1976). "Rural water supply in Latin America: organizational and financial aspects". Assignment Children, No. 34, Abril-junio, 46-57.
- DONALDSON, D. (1974, 1977). "Progress in the rural water supply programmes of Latin America", Bulletin of the Pan American Health Organization, Vol. 8, No. 1 (1974), 37-53. Versión resumida en Feachem, McGarry y Mara (op.cit., 1977), 213-227.
- EKONOMSKI INSTITUT ZAGREB (nd.c. 1977) Sistem i politika financiranja zdravstvene zastite ... prijedlog programa istrazivanja.
- ELMENDORF, Mary (ed., 1980). Seven Case Studies of Rural and Urban Fringe Areas in Latin America, Vol. 8, Transportation, Water and Telecommunications Department, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation, Banco Mundial, Dic. 1980.
- ELMENDORF, Mary y P. BUCKLES (1980). Sociocultural Aspects of Water Supply and Excreta Disposal, Vol. 5, Transportation, Water and Telecommunications Department, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation, EAnco Mundial, diciembre 1980.
- ELMENDORF, Mary y M. McGARRY (1980). "A Behavioral CAse Study: Chan Kom, Mexico" en Elmendorf, M., ed., Seven Case Studies of Rural and Urban Fringe Areas in Latin America, Vol. 8, Transportation, Water and Telecommunications Department, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation, Banco Mundial, diciembre 1980.
- ERASMUS, Charles (1968). "Community development and the encogido syndrome", Human Organization, Vol. 27, No. 1, 65-74.
- FEACHEM, Richard (1979). "Community participation in appropriate water supply and sanitation technologies: the mythology for the decade", Paper presented to the discussion meeting of The Royal Society on "More Technologies for Rural Health", Londres, Nov. 1-2.

- FEACHEM, Richard y otros (1978). Water, Health and Development, Tri-Med, Londres.
- FEACHEM, Richard, M. McGARRY y D. MARA (eds.) (1977). Water, Wastes and Health in Hot Climates, Wiley, Londres
- FLAVIER, Juan M. (1970). Doctor to the Barrios. Experiences with the Philippine Rural Reconstruction Movement, New Day, Quezon City.
- GACHUKIA, Eddah (1979). "Women's self-help efforts for water supply in Kenya: the important role of NGO support", Assignment Children No. 45/6. (Edición titulada People, water and sanitation). 167-174.
- GALVEZ TAN, Jaime (1978). "Strategies and methods in building community-based health programs: the Samar-Leyte experience" and other articles in: Rural Missionaries of the Philippines, Selected Readings on Community-Based Approach to Health, Pasay City.
- GORDON, G.M. (1976). "The Evaluation of a Nutritional Program in Northern Ghana", in: "Getting the Most Out of Food", No. 12, Van den Berghs and Jurgens Nutrition Education Service.
- GRONDIN, Marcelo (1978). Comunidad Andina: Explotación Calculada, Secretaría de Estado de Agricultura, Santo Domingo, Rep. Dominicana.
- GUGGENHEIM, Hans y F. FINALE (1979). "Water storage through shared technology: four projects among the Dagon in Mali", Assignment Children, No. 45/6, 151-166.
- HALL, Budd (1975). Participation and Education in Tanzania, IDS Discussion Paper No. 86, Institute of Development Studies, Brighton.
- HARRISON, Gordon (1978). Malaria, Mosquitos and Man, Murray, Londres.
- HIMA, Garba (1976). "Hydraulique villageoise et investissement humain au Niger", Assignment Children, No. 34, 79-88.
- HO CHIN (1975). Harm into Benefit: Taming to Haiho River, Foreign Languages Press, Pekin.
- HOLLNSTEINER, Mary Racelis (1977). "People power: community participation in the planning of human settlements", Assignment Children, No. 40.

- HUIZER, Gerrit (1979). "Research through action: some practical experiences with peasant organisation", in Huizer and B. Mannheim, eds., The Politics of Anthropology, Mouton, La Haya, 395-420.
- ILLICH, Ivan (1975). Medical Nemesis, Calder and Boyars, Londres.
- INDIA, Gob. de la (1978). Report of the Working Group on Block Level Planning, Planning Commission, New Delhi (Dantwala Committee Report).
- IDS HEALTH GROUP (1978). Health Needs and Health Services in Rural Ghana (2 vols.), IDS Research Report, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, R.U.
- IDS NAIROBI (1972). An Overall Evaluation of the Special Rural Development Programme (2 vols.), Institute of Development Studies, University of Nairobi, Occasional Paper No. 8.
- INSTITUTO ECUATORIANO DE OBRAS SANITARIAS (1980). Sistemas de Agua Potable en el Area Rural, y Participación Comunitaria.
- IWANSKA, Alicja (1971). Purgatory and Utopia, Schenkman, Cambridge, Mass.
- JASPARS, J.M.F. (1978). "Determinants of attitudes and attitude change", in Tajfel, H. and C. Fraser, Introducing Social Psychology, Penguin, Harmondsworth.
- JAYAWARDENA, Chandra (1963). Conflict and Solidarity in a Guianese Plantation, London School of Economics Monographs on Social Anthropology No. 25, Londres.
- KELMAN, Herbert C. (1962). "The induction of action and attitude change" in Coppersmith, S. (ed.), Personality Research, Munksgaard, Copenhagen.
- KOCHAR, Vijay (1978). "Culture and hygiene in rural West Bengal", in Pacey, A. (ed.), Sanitation in Developing Countries, Wiley, Chichester.
- LAME, Geoff (1974). Peasant Politics, Conflict and Development in Murang'a, Julian Friedman, Londres.
- LE ZAN (1972). "Rural health service at hamlet level", Vietnamese Studies No. 34, Hanoi.

- LEWIS, David (1980). "Local Development Associations in the Yemen Arab Republic", Rural Development Participation Review, Vol. 1, No. 2, 17-18, Cornell University.
- MAITRA, M.S. (1978). "Sanitation for the Poor in Calcutta", in Pacey (ed., 1978), q.v. 144-152.
- MAO TSE-TUNG (1943-1965). Get Organised. (Conferencia del 29 de Nov., 1943, publicado en Selected Works Vol. III, 1953, y como folleto separado en 1965), Foreign Languages P., Pekín.
- MACAULAY, J. y BERKOWITZ, L. Altruism and Helping Behavior, Academic P., New York.
- McMICHAEL, Joan (ed., 1976). Health in the Third World: Studies from Vietnam, Spokesman, Nottingham.
- MESSING, Simon (1970). "Social problems related to the development of health in Ethiopia", Social Science and Medicine No. 3, 331-337.
- MILLER, Duncan (1978). "A self-help programme for rural water systems", Experiences in Rural Development, Occasional Paper No. 9, OECD Development Centre, Paris.
- MILLER, Frank C. y CONE, Cynthia A. (1980). "Yalcuc, Mexico, 20 Years Later", En: Elmen dorf, M., ed., Seven Case Studies of Rural and Urban Fringe Areas in Latin America, Vol. 8, Transportation, Water and Telecommunications Department, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation, Banco Mundial, Dic. 1980.
- MISRA, K.K. (1975). "Safe water in rural areas: an experiment in promoting community participation in India", International Journal of Health Education, Vol. 18, No. 1, 53-59.
- MORA RAMIREZ, Jaime y LOPEZ OROZCO, Orlando (1976). "Participación comunitaria y saneamiento básico rural en Colombia", Assignment Children No. 34, 89-101.
- MORA RAMIREZ, Jaime y SA-LAZAR DUQUE, Alfredo (1979). "A community initiated water supply project in Colombia", Assignment Children No. 45/6, 121-130.
- MULLER, Frits y otros (1979). Participación popular en programas de Atención Sanitaria Primaria en América Latina, Nijmegen, Países Bajos.

- NAM LIN (1973). The Study of Human Communication, Bobbs-Merill, Indianapolis.
- NICARAGUA (s.f. 1979?). Manual de orientación de la participación popular en las jornadas de trabajo colectivo en salud (vacunación antipoliomielítica), Gobierno de Reconstrucción Nacional, Ministerio de Salud y Comité de Defensa Sandinista.
- OBERG, Kalervo y RIOS, José Arthur (1955). "A community improvement project in Brazil", En: Paul, Benjamin (ed.), Health, Culture and Community, Russell Sage Foundation, New York.
- OMS (1966). Summary Report on Diarrhoeal Diseases in Seven Developing Countries Over a Five-Year period, 1960-1965, Ginebra.
- OMS (1978). "Health education with special reference to the primary health care approach", un documento base de la Oficina Regional de la OMS para el Este Mediterráneo. International Journal of Health Education, Vol. XXI No. 2.
- PACEY, Arnold (ed., 1978). Sanitation in Developing Countries, Wiley Chichester.
- PACEY, Arnold (ed., 1977). Water for the Thousand Million, Pergamon, Oxford, para ITDG.
- PARK, Hyung Jong, CHUNG, K. K. y HAN, D.S. (1975). "A study of some behavioral problems in sequential processes of adoption in family planning", International Journal of Health Education, Vol. XVIII, No. 4.
- PARKIPUNY, M.L. (1975). "Malambo, Masai District". En: Tschannerl y Mujwahuzi (q.v.).
- PERU: Ministerio de Salud Plan Nacional del Agua Potable Rural (1977). Manual de promoción de comunidades.
- PLOEG, J.D. van der (1979). A activação social dentro do quadro do abastecimento de água rural do projeto de água em Buba e Tombali, Direção Internacional de Ajuda Técnica e o Comissariado de Estado de Recursos Naturais, Guinéa-Bissau.
- PRODESCH (1979). La Provisión de Agua Potable en Comunidades Rurales de los Altos de Chiapas, San Cristobal de las Casas, México.

- ROBERTS, Bryan (1973). Organising Strangers, Poor Families in Guatemala City, University of Texas Press, Austin.
- RODRIGUEZ, Rafael, I., C. "A behavioral Case Study: Urban and Rural Nicaragua". En: Elmendorf, M., ed. Seven Case Studies of Rural and Urban Fringe Areas in Latin America, Vol. 8, Transportation, Water and Telecommunications Department, Appropriate Technology for Water Supply and Sanitation. Banco Mundial, Dic. 1980.
- ROLING, N.G., ASCROFT, J. y CHEGE, F.W. (1976). "The Diffusion of innovations and the issue of equity in rural development", Communication Research, Vol. 3, No. 2, 155-170.
- RUSINOW, Dennison (1977). The Yugoslav Experiment.
- RYBCZYNSKI, Witold y otros (eds., 1978). Low-Cost Technology Options for Sanitation, a state-of-the-art review and annotated bibliography, CIID, Ottawa.
- SAUNDERS, Robert J. y WARFORD, Jeremy J. (1976). Village Water Supply, Economics and policy in the developing world, Johns Hopkins University Press, Baltimore, para el Banco Mundial.
- SEMINAR ON ANOTHER DEVELOPMENT IN HEALTH (1977:1978). "Summary Conclusions" Development Dialogue 1978: 1, 70-75, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, Suecia.
- STERKY, Göran (1978). "Towards Another Development in Health", Development Dialogue 1978: 1, 4-13.
- SUNG HWAN BAN (1977). Saemaul Undong: The New Community Movement in Korea, Council for Asian Manpower Studies, Bangkok (D.P. 77-04).
- SUPARDI, R. (1979). "Is a health insurance scheme possible in the village?", VIBRO No. XXII, Diciembre. YIS, Solo, Indonesia.
- TANG FENG-CHANG (1975). Sandstone Hollow, Transformation of a mountain village, Foreign Languages Press, Pekin.
- THORP, J.P. (1978). Power Among the Farmers of Daripalla. A Bangladesh village study, Caritas, Bangladesh, Dacca.

- TSCHIFFELY, A.F. (1933). Tschiffely's Ride, being an account of 10,000 miles in the saddle through the Americas from Argentina to Washington, Heinemann, Londres.
- TSCHANNERL, Gerhard y MUJ-WAHUZI, Mark R. (1975). Impact of rural water supply: eight self-help schemes in Arumeru, Masai and Lushoto Districts, BRALUP Research Paper No. 37, Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning, University of Dar-es-Salaam.
- UNCER, Jonathan (1974). "The Politics of Wages in the Socialist States: an enquiry into the origins of inequalities, IDS Discussion Paper No. 59, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, RU.
- UNICEF/WHO Joint Committee on Health Policy (1977). Community involvement in primary health care: a study of the process of community motivation and continued participation, Ginebra.
- VINDASIUS, Dana (1974). Public Participation Techniques and Methodologies: a Résumé, Social Science Series No. 12, Inland Waters Directorate, Water Planning and Management Branch, Ottawa.
- WEN YIN y LIANG HUA (1977). Tachai, the Red Banner, Foreign Languages Press, Pekin.
- WERNER, David (1977). "The Village Health Worker - Lackey or Liberator?", informe presentado en el International Hospital Federation Congress, Tokio, Mayo 22-27.
- WESTMAN, Bo y HEDKVIST, Fred (1972). The impact of the rural water program in Tanzania, Research Division, SIDA, Stockholm.
- WHITE, Alastair (1973). El Salvador, Benn, London and Praeger, New York.
- WHITE, Alastair (1978). Outline for the Extension Component of the Slow Sand Filtration Project. Documento de Trabajo para el International Meeting on Extension and Community Participation in the Slow Sand Filtration Project, Mayo 29-Junio 2, Centro Intenacional de Referencia para Abastecimiento Público de Agua de la OMS, La Haya, Holanda.

- WHITE, Alastair (1975). Squatter Settlements, Politics and Class Conflict, Occasional Paper No. 17, Institute of Latin American Studies, University of Glasgow.
- WHITE, G.F., BRADLEY, D.J. y WHITE, A.U. (1972). Drawers of Water: Domestic Water Use in East Africa, University of Chicago Press.
- WHYTE, Anne y BURTON, Ian (1977). "Water supply and Community choice". En: Feachem, McGarry y Mara (q.v.).
- WIJK-SIJBESMA, Christine van (1979a, 2da.rev.ed.1981) Participation & Education in Community Water Supply and Sanitation Programmes, a Literature Review, Centro Internacional de Referencia para Abastecimiento Público de Agua, de la OMS, Boletín No. 13, La Haya.
- YEBOAH, J.K. (1979). "Small scale community self-help projects: shallow wells", En: OMS, Community Involvement in Primary Health Care, Informe de un taller realizado en Kintampo, Ghana, 3-14 julio 1978, Ginebra (PHC/79.2).

Edición original en inglés

COMMUNITY PARTICIPATION IN
WATER AND SANITATION

1981

WHO International Reference Centre
for Community Water Supply and Sanitation

Traducción al español: Srta. Giovanna Ortigoza Q.
Revisión Técnica: Dra. Carmen D. de Thays
Coordinación editorial: Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria
y Ciencias del Ambiente - CEPIS-OPS/OMS
Casilla Postal 4337
Lima 100, Perú

Este informe es publicado bajo la responsabilidad del Centro Internacional de Referencia para Abastecimiento Público de Agua y Saneamiento. No representa necesariamente las decisiones o la política oficial de la Organización Mundial de la Salud.