

División de Programas

Hacia una mejor programación:

Manual sobre Saneamiento

En colaboración con:



Serie de Directrices Técnicas sobre Agua, medio Ambiente y Saneamiento – Núm. 3

Primera edición en Inglés: mayo de 1997
Primera edición en Español: julio de 1998

Manual sobre Saneamiento

Copyright © 1998
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
3 United Nations Plaza, TA-26A
Nueva York, N.Y. 10017
Sitio en la internet: www.unicef.org/spanish
Correo electrónico: wesinfo@unicef.org

Una publicación de UNICEF, División de Programas,
Sección de Agua, Medio Ambiente y Saneamiento (Número PD/WES/98-3)

Este manual es uno de la Serie de Directrices Técnicas sobre Agua, Medio Ambiente y Saneamiento de la División de Programas. Los títulos de las publicaciones de la serie aparecen en la parte interior de la contraportada de este manual.

Si desea mayor información, sírvase dirigirse a: Jefe de la Sección de Agua, Medio Ambiente y Saneamiento, UNICEF, 3 UN Plaza, TA 26-A, Nueva York, N.Y. 10017. Tel (212) 824-6664; Fax (212) 824-6480; correo electrónico <wesinfo@unicef.org>

EHP Applied Study No. 5

Hacia una Mejor Programación

Manual sobre Saneamiento

Mayo de 1999

Publicación conjunta de
UNICEF, División de Programas, Sección de Agua,
Medio Ambiente y Saneamiento
y del Proyecto de Salud Ambiental de la USAID

Environmental Health Project
Contrato No. HRN-C-00-93-00036-11, Proyecto No. 936-5994
patrocinado por la Bureau for Global Programs, Field Support and Research
Office of Health and Nutrition
U.S. Agency for International Development
Washington, DC 20523

Prólogo

La División de Programas del UNICEF se complace en presentar el manual “Una mejor programación del saneamiento” con la finalidad de apoyar el proceso de programación en los países. Este manual es el resultado de la colaboración entre la OMS, USAID y UNICEF desde 1995. Su diseño se aprobó durante una consulta conjunta entre la OMS, USAID, PNUD, Banco Mundial y UNICEF. El primer borrador fue preparado por un equipo de consultores y recibió aportes técnicos del Proyecto de Salud Ambiental (EHP) de la USAID y de la Sección de Agua, Ambiente y Saneamiento (SAAS) del UNICEF. Fue revisado por colegas del UNICEF en el campo y discutido en una reunión interregional de la SAAS en noviembre de 1996, en Nairobi, donde se estableció la Red Mundial de Saneamiento del UNICEF. Más adelante, esta versión revisada será probada en Zambia y posiblemente en Bolivia o Egipto, bajo condiciones controladas. Asimismo, se incentiva a todas las oficinas de campo del UNICEF a poner en prueba y realizar comentarios sobre el manual. La versión final se publicará en 1999 e incorporará los resultados de su aplicación en el campo.

Es urgente que los planificadores del desarrollo en todo el mundo presten atención prioritaria al saneamiento. El número de familias sin acceso a una adecuada disposición de residuos en zonas urbanas y rurales pobres sigue incrementándose en muchos lugares y los retos de programación para el UNICEF y otros organismos son considerables. Este manual es el primero de una serie preparada por la División de Programas para apoyar las iniciativas nacionales y locales a fin de que los niños puedan satisfacer su derecho a un ambiente seguro.

Esperamos recibir comentarios y la colaboración sostenida y eficaz de nuestros socios bilaterales y multilaterales para aunar esfuerzos a fin de mejorar el conocimiento y la implementación eficaz de programas de saneamiento e higiene. Deseamos expresar nuestro sincero agradecimiento a todos los colegas que, de un modo u otro, han contribuido a desarrollar este manual de saneamiento.

Sadig Rasheed
Director, División de Programas
UNICEF, Nueva York
12 de mayo de 1997

Agradecimientos

Muchas personas han contribuido al desarrollo de este manual, desde su concepción hasta su redacción, revisión, edición y producción. Las personas involucradas en la redacción, revisión, edición y producción son Steve Esrey, T.V. Luong y Gourisankar Ghosh del UNICEF; John Austin y John Borrazzo de la USAID; Eddy Perez, Diane Bendahmane, Betsy Reddaway y Darlene Summers del EHP/USAID; Mayling Simpson-Hebert de la OMS; Jake Pfohl, Isabel Blackett, Cliff Wang y Scott Loomis como consultores; Masee Bateman y Fred Rosensweig del EHP/USAID, Sandy Cairncross de la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres (LSH&TM) y los miembros del Grupo de Trabajo de Saneamiento del UNICEF como revisores.

En los dos últimos años, durante el proceso de desarrollo, UNICEF y el EHP se han beneficiado de las ideas, discusiones, comentarios y críticas que se han hecho a los borradores de este documento. El refinamiento de ideas ha sido un proceso lento, a veces difícil, que involucró a muchas personas. Sin las contribuciones de los revisores (muy numerosos para ser nombrados), este manual de saneamiento no sería tan útil como lo es ahora.

A todos ellos les expresamos nuestro profundo agradecimiento.

Contenido

1	RESUMEN EJECUTIVO	1
	Cómo programar mejor el saneamiento con este manual	1
	Saneamiento: un concepto, no un dispositivo	2
	Cambio de funciones: uso estratégico de los recursos como catalizador	3
	Catalizador de la programación y del desarrollo de políticas	3
	Temas y opciones del saneamiento, interrogantes y consideraciones	4
	Su responsabilidad	9
2	INTRODUCCIÓN A UNA MEJOR PROGRAMACIÓN DEL SANEAMIENTO	10
	Uso de este manual	10
	El contexto más amplio: evaluación global de los programas de saneamiento	12
	UNICEF y la programación del saneamiento	14
	Aspectos claves del diseño que afrontan los programadores	14
3	TRABAJAR COMO UN CATALIZADOR PARA DISEÑAR MEJOR LA PROGRAMACIÓN	20
	¿Trabajar inductiva o deductivamente?	20
	¿Qué es un catalizador?	21
	Del interior al exterior	21
	La comunidad institucional: una analogía	22
	Formación de un grupo de trabajo nacional para orientar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas	22
	¿Qué motiva a sus socios potenciales?	23
	El logro de un horizonte común	23
	Técnicas y enfoques disponibles para el catalizador	24
	Ciclo completo del diseño de programación	25
4	LA CREACIÓN DE UNA VISIÓN AMPLIA	28
	Bosquejo de una visión más amplia	28
	Introducción a los capítulos del 5 al 10	30

5	IDENTIFICACIÓN DE LAS COMUNIDADES	31
	Asignación estratégica de recursos	31
	Interrogantes que se deben considerar al determinar los criterios para seleccionar la comunidad y la estrategia de selección	32
	Opciones para la aplicación de los criterios de selección de comunidades	34
	¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación para aplicar los criterios de selección de la comunidad	35
6	PARTICIPACIÓN COMUNITARIA	37
	Participación y cambio de conducta	37
	Aspectos claves para el desarrollo de estrategias de participación comunitaria	37
	Opciones que se deben explorar al seleccionar los enfoques	39
	¿Qué información tenemos y qué más necesitamos? Información necesaria para elegir enfoques apropiados de participación	49
7	OPCIONES TECNOLÓGICAS	51
	Aspectos relacionados con las tecnologías	51
	Planteamientos que deben considerarse sobre las opciones tecnológicas	53
	Enfoques para el desarrollo de una estrategia que asegure opciones tecnológicas, la elección del consumidor y la participación del sector privado	53
	¿Qué conocemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación a fin de desarrollar estrategias para elegir tecnologías	57
8	FINANCIACIÓN	59
	Costos que debe considerar	59
	Interrogantes que debe resolver para determinar las estrategias de financiación	60
	Opciones que se debe explorar al seleccionar los enfoques	61
	¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación para la selección de enfoques financieros	65

9	ACUERDOS INSTITUCIONALES	67
	Instituciones: cumplimiento del programa	67
	Preguntas que debe plantearse al hacer acuerdos institucionales	68
	Opciones que debe considerar para los acuerdos institucionales	69
	¿Qué sabemos y qué necesitamos saber para lograr acuerdos institucionales apropiados?	76
10	CREACIÓN DE LA VOLUNTAD POLÍTICA	79
	Obtención del apoyo de los niveles más altos	79
	Preguntas que debe plantearse al evaluar la voluntad política	80
	Consideraciones y opciones que debe explorar para generar apoyo	80
	¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Información que debe recolectar acerca del terreno político	83
11	NUEVAMENTE CON LOS PROGRAMADORES – Y UNAS PALABRAS FINALES ...	84
	Dependemos de usted. Usted puede ser un hito importante para mejorar el saneamiento	84
	BIBLIOGRAFÍA	88
APÉNDICES		
A	El problema del saneamiento y los principios que orientan los mejores programas de saneamiento	
B	Métodos de participación	
C	El proceso de diseño del programa	
D	Recursos para talleres, reuniones y otras actividades diseñadas en el programa	
RECUADROS		
2-1	Un modelo conceptual para el desarrollo de un programa de agua y saneamiento ambiental	16
2-2	Extracto del documento UNICEF E/ICEF/1995/22	17
2-3	Medinipur: Un ejemplo de mejores principios de saneamiento en acción	19
3-1	Ciclo de planificación del programa	27
3-2	Productos típicos de cada fase del ciclo de planificación del programa	28
4-1	Desarrollo de una visión amplia del sector	30

5-1	Respuesta a la demanda expresa en Nepal	37
6-1	El proyecto de letrinas de Baldia	41
6-2	Saneamiento con crédito en grupo	42
6-3	Clubes escolares de salud	42
6-4	El trabajo con líderes informales	43
6-5	Intervención para la planificación de acciones de la comunidad	46
6-6	“Prefiero morir antes usar una letrina”	47
6-7	Hogares saludables	48
6-8	Puesta en marcha de un servicio de residuos sólidos	51
7-1	Mercado sanitario rural de Najafgarh	57
7-2	Incentivo al sector privado para que fabrique partes plásticas de letrinas	58
8-1	Préstamos para casas alquiladas	63
8-2	Limitaciones que frenan el mercado privado	64
8-3	Fabricantes de letrinas privadas	65
9-1	Formación de una coalición nacional de ONG	73
9-2	Ejemplo de una red de capacitación	74
9-3	Desarrollo de recursos humanos	75
9-4	Selección de opciones para acuerdos institucionales: un ejemplo de campo	76-77
10-1	Ejemplos de creación de la voluntad política	83
	Formato del informe de acción	89-90

Abreviaturas

AFRP	Autoestima, fortaleza, responsabilidad, planificación para la acción e inventiva (una metodología para planificar la acción comunitaria)
AS	agua y saneamiento (personal de UNICEF)
CCAS	comité comunal de agua y saneamiento
DRH	desarrollo de recursos humanos
EPR	evaluación de la participación rural (metodología para planificar la acción comunitaria)
MRLP	Misión Ramakrishna de Lokashiksha Parishad
MSR	mercado sanitario rural
OC	organizaciones comunales
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
EHP	Proyecto de Salud Ambiental
SAAS	Sección de Agua, Ambiente y Saneamiento del UNICEF
SRO	sales de rehidratación oral
TR	términos de referencia
USE	unidades socioeconómicas
VPP	visualización en programas de planeamiento (una metodología para la interacción del grupo y planificación)

1

Resumen ejecutivo

- ❑ Cómo programar mejor el saneamiento con este manual
- ❑ Saneamiento: un concepto, no un dispositivo
- ❑ Cambio de funciones: uso estratégico de los recursos como catalizador
- ❑ Catalizador de la programación y del desarrollo de políticas
- ❑ Temas y opciones del saneamiento, interrogantes y consideraciones
- ❑ Su responsabilidad

Cómo programar mejor el saneamiento con este manual

El propósito de este manual es ayudar a los profesionales responsables de la programación del saneamiento a preparar programas de saneamiento *realistas y mejores*. Sin embargo, mejor no significa perfecto, debido a que el trabajo de campo requiere innovación continua, estudio riguroso y mejora constante para afrontar los retos del sector de saneamiento. A medida que avance a lo largo del ciclo de la programación, use este manual como una guía y referencia sobre los principales temas de la programación del saneamiento. Las metodologías para la evaluación, el análisis y la acción están incorporadas en este enfoque de planificación sistemática. El manual le ayudará a explorar las consideraciones y opciones principales de cada uno de los tópicos de la programación del saneamiento.

Desde la última década, UNICEF ha dado mayor énfasis al saneamiento. La Directora Ejecutiva del UNICEF, Carol Bellamy, en su discurso en la Asamblea General sobre

Revisión de Metas a Medios del Decenio, mencionó el saneamiento como uno de los cuatro objetivos del organismo y un campo de importancia creciente en nuestro trabajo de campo en el nivel mundial. Además, el Consejo Ejecutivo del UNICEF ha instado a la Secretaría del UNICEF a dar mayor énfasis al saneamiento ambiental, higiene y cambio de comportamiento, y a asignar recursos según se requieran (1995). El Consejo Ejecutivo también aprobó una nueva estrategia de agua, ambiente y saneamiento (SAAS) que desarrolla enfoques de participación; el fortalecimiento de la capacidad; la contribución de la comunidad para cubrir costos recurrentes y de capital a fin de mejorar los niveles de los servicios básicos, el enfoque equilibrado de género, sistemas de monitoreo, crear vínculos intersectoriales eficaces y prestar mayor atención a las zonas urbanas sin protección y de bajos ingresos.

El sector se mantiene en una fase de aprendizaje y por ello no hay respuestas fáciles. Para aprender del trabajo de otros, en el manual se proporcionan ejemplos de programas, proyectos y actividades que reflejan principios



Un facilitador en Uttar Pradesh, India, explica cómo hacer un mapa de los recursos de la comunidad como parte de la evaluación de la participación rural. (*Jake Pfohl*)

mejorados de programación en acción; sin embargo, con el transcurso del tiempo, su propio trabajo superará el contenido del manual. Los colegas de la SAAS y los organismos socios también están disponibles para ayudarlo en este proceso.

Saneamiento: un concepto, no un dispositivo

Cada vez con mayor frecuencia, los profesionales del sector de saneamiento comprenden que la definición de saneamiento debe ampliarse. En este manual el término *saneamiento* se refiere a un proceso mediante el

cual la gente demanda, construye y mantiene un ambiente higiénico y sano para ellos mismos al crear barreras que previenen la transmisión de enfermedades. Tal enfoque es necesario no sólo para prevenir enfermedades y promover la salud, sino también para sentar las bases del desarrollo sustentable. Mejorar el saneamiento y el comportamiento respecto a la higiene involucra cambios que, para ser significativos, generalmente toman tiempo, hecho que afectará la planificación, implementación y asignación de recursos de un programa. En el pasado, los componentes de la tecnología absorbieron la mayor parte del presupuesto en desmedro de los componentes relacionados con la educación, participación comunitaria, capacitación, promoción de prácticas de higiene y otros aspectos no tecnológicos. Este error debe evitarse en todo ejercicio de programación que emprenda. Los programas dedicados al comportamiento de la higiene no tratan exclusivamente de mejorar el conocimiento de las personas sobre la higiene y la salud, ni el saneamiento mejorado consiste únicamente en construir letrinas. En realidad, se requiere mucho más de ambos.

Cambio de funciones: uso estratégico de los recursos como catalizador

Con el transcurso de los años, se ha comprobado que asumir el papel de "proveedores" es una estrategia equivocada, en cambio, debemos ayudar a crear un ambiente y circunstancias adecuados que hagan emerger objetivos de desarrollo desde el interior del contexto local y que comprometan los variados talentos de los involucrados. Realizarlo con destreza, requiere que actuemos como catalizadores, una función que puede producir mejores resultados que si orientamos nuestras energías a la simple "cobertura". Más bien, puede contribuir a implantar sistemas que buscan el mejoramiento continuo, por ejemplo, mediante nexos entre la demanda de los

consumidores y los proveedores, mayoristas, minoristas y reguladores del comercio. Para que el enfoque eche raíces debemos emprender un proceso educativo para ayudar a las personas a tomar decisiones bien pensadas, a ser conscientes de sus preferencias locales, seguridad, protección ambiental, costos y otros factores. Para mayores detalles sobre problemas en la programación del saneamiento en el pasado y principios orientadores para los esfuerzos futuros, véase el apéndice A desarrollado por el Grupo de Trabajo sobre Saneamiento del Consejo Colaborador.

Catalizador de la programación y del desarrollo de políticas

Es política del UNICEF que su personal de agua y saneamiento (AS) se considere como catalizadores de mejores programas y políticas, en lugar de ocuparse de la implementación de proyectos per se. Aunque el proceso de programación es un ciclo directo, la forma de desarrollar el programa y las políticas apropiadas es crítica. Como catalizador, en vez de sentirse dueño del programa, encontrará muchas oportunidades para construir un escenario que propicie la colaboración en gran escala al comprometer a otros en el proceso como "dueños y socios" desde el inicio. En la mayoría de casos, una buena estrategia será formar un núcleo de profesionales del sector en el nivel nacional para orientar el proceso de enseñanza, programación y desarrollo de políticas. Dicho núcleo comenzará con la identificación de la situación del sector, observará lo que sucede y lo que necesita aprenderse. A continuación, analizará las opciones disponibles y, basado en la experiencia de campo y la consulta con muchos niveles y socios, buscará en último término definir mejores programas de saneamiento y ayudará a desarrollar una política nacional.

Las actividades para la programación conjunta y desarrollo de políticas comenzará con la creación de un ambiente de confianza y

comunicación entre las contrapartes claves de la "comunidad institucional". Una vez formado, el núcleo de profesionales del sector debe ampliar sus actividades en los otros niveles, incluidos los responsables de la elaboración de política, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales locales (ONG) y comunidades. Su núcleo de trabajo puede usar muchos instrumentos para colaborar en la evaluación, análisis y planificación. (Véase el apéndice B para algunas sugerencias.) Es crucial, por ejemplo, aprender de los proyectos en curso e incorporar dicho aprendizaje en proyectos futuros. Existe una amplia variedad de intervenciones posibles, tales como investigaciones sobre participación, documentación de experiencias, procesos y grupos de aprendizaje conjunto, prueba en el terreno de nuevas opciones, formación de coaliciones, talleres de campo y sencillamente el diálogo interpersonal para tratar los temas principales, todo puede estructurarse para apoyar el proceso de programación y desarrollo de políticas. Uno de los primeros pasos que necesitará hacer el núcleo es caracterizar el estado actual de

la programación del saneamiento y las principales limitaciones y debilidades del sector para luego desarrollar una visión hacia el futuro. Si primero se establecen prioridades, será más sencillo desarrollar estrategias para cumplirlas. Véase los apéndices C y D como muestras del diseño del proceso y actividades de programas.

Temas y opciones del saneamiento, interrogantes y consideraciones

A pesar de haber trazado en términos generales el proceso de programación, encontrará muchos aspectos, consideraciones y opciones que resolver a lo largo del camino. Los capítulos 5 al 10 exploran diferentes aspectos de la programación en forma exhaustiva y proporcionan consideraciones y opciones importantes para adoptar estrategias en la *identificación de las comunidades; participación comunitaria; opciones tecnológicas; financiación, acuerdos institucionales y voluntad política*. A continuación se presenta brevemente algunos temas y opciones claves.



Alumnos bolivianos en fila para lavarse las manos. Una conducta de higiene apropiada asegura que las tecnologías de saneamiento produzcan beneficios en la salud. (UNICEF/Witlin)

Identificación de las comunidades

La empresa comienza con la identificación de las comunidades para que todas las demás programaciones comiencen e incluyan a las comunidades participantes claves. Para identificar a las comunidades estratégicamente, el reto programático es desarrollar procesos y criterios de selección, en lugar de seleccionar comunidades específicas, lo que usualmente es una función del proyecto. El tema central es cómo asignar o reasignar los recursos disponibles para que eventualmente se logre el más amplio impacto posible. En algunos casos, esto quizás signifique comenzar con poco, si al hacerlo se obtienen mejores estrategias que puedan ser sostenibles a largo plazo; en otras situaciones quizás sea más importante modificar comportamientos en poblaciones más grandes. A veces, será posible trabajar simultáneamente aspectos de cobertura y alcance. Necesitará establecer criterios para elegir dichas alternativas estratégicas. ¿Son críticos los beneficios a corto plazo o está buscando soluciones a un plazo más largo que requieren esfuerzos mayores? ¿Se centra en las necesidades o demandas como una prioridad? ¿Trabaja con comunidades que tienen mayores probabilidades de éxito o toma casos más difíciles? ¿Cuáles son los mejores criterios para determinada situación?

Las opciones pueden incluir a aquellas comunidades que han expresado una demanda; a comunidades con adecuada participación y tecnología para apoyar los esfuerzos de la comunidad; a comunidades donde el efecto sea más generalizado; a comunidades agrupadas, lo que puede disminuir costos; a comunidades pobres; y a comunidades que tienen pocas instalaciones y no practican hábitos de higiene. Para elegir opciones apropiadas deberá *conocer* a las comunidades que va a identificar: por ejemplo, su población, su situación de agua y saneamiento, asentamientos, factores culturales y de género e historia social. Es crucial que los responsables de la programación tengan contacto frecuente y directo con las comunidades que esperan ayudar.

Participación comunitaria

En el capítulo sobre participación comunitaria encontrará una revisión de temas, tales como a quiénes incluir; tipos de intervenciones; opciones específicas para los enfoques de educación y comunicación y sus usos; y creación de la capacidad para propiciar cambios sostenidos en la persona, vivienda y ambiente. A menudo subestimamos el esfuerzo que se requiere para producir un cambio sostenido en la comunidad, al mismo tiempo se subestima la capacidad de las personas para cambiar cuando se realiza un esfuerzo auténtico. Al invocar la participación de la comunidad, necesitamos tener control sobre las decisiones claves y necesitamos mecanismos para comprometer a las comunidades y a sus miembros en la evaluación, planificación, ejecución y monitoreo de su propio progreso. En pocas ocasiones los problemas se deben a la falta de conocimiento sobre higiene y saneamiento; en muchos casos la población ha escuchado charlas sobre la transmisión de enfermedades. Lo importante es si la población se siente capaz y dispuesta a enfrentar el problema y si tiene los recursos y la capacidad de hacerlo individualmente y como parte de un grupo más grande.

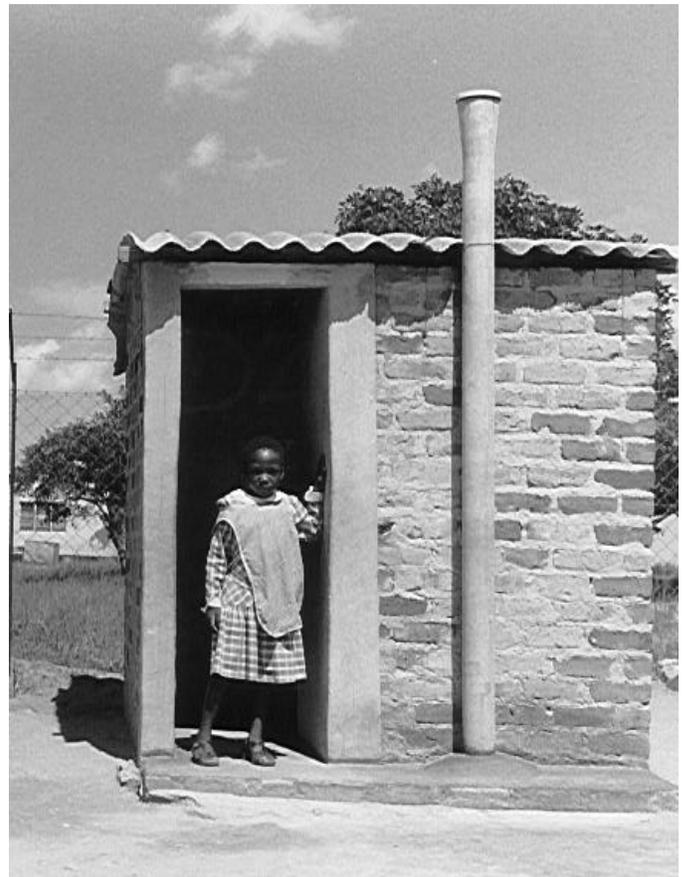
Dada la variedad de las intervenciones para movilizar a las comunidades, se necesitará tomar algunas decisiones, cada una con sus propios costos y efectos. La *provisión aislada de tecnología* es en muchos casos una intervención errada, ya que rara vez motiva a las comunidades o produce beneficios sostenidos. Las *intervenciones sobre comportamiento* se concentran en unas cuantas conductas, repetición constante, recompensas y técnicas de persuasión. Las *intervenciones didácticas* son todavía comunes; básicamente se centran en la transmisión de mensajes, ya sea a través de charlas tradicionales de trabajadores de campo o por medios más complejos, como la mercadotecnia social. Las intervenciones de *planificación de la acción comunitaria* postulan un enfoque más amplio que incluye activamente a las personas en la evaluación, análisis y planificación de soluciones para sus propios

problemas y conducen a la acción y al automonitoreo mediante variadas técnicas de participación.

Cada uno de estos tipos de intervención es apropiado de acuerdo a las diferentes necesidades programáticas y estrategias; pueden usarse solas o combinadas. Necesitará conocer las diferencias, la eficacia de los costos relativos y sus posibles efectos. Al determinar las estrategias para la participación comunitaria, también tendrá que considerar quién es el más indicado para llevar a cabo estas estrategias y qué tipo de capacitación administrativa a largo plazo y habilidades necesitará para generar y mantener cambios físicos y de comportamiento. Para tomar estas decisiones, su núcleo necesitará establecer contacto con las comunidades, conocer con claridad su historia social, la situación de higiene y saneamiento, prácticas de higiene, cultura, actitudes y condiciones de salud. También necesitará saber cómo los miembros de la comunidad se comunican y colaboran y cómo manejan las nuevas ideas, retos e información para desarrollar y adaptar las intervenciones basadas en las características únicas de la comunidad.

Opciones tecnológicas

El capítulo sobre opciones tecnológicas explora los factores que inciden en la selección de una variedad de opciones técnicas y trata sobre la manera de establecer procesos de elección entre los consumidores. Es importante lograr un equilibrio entre los aspectos tecnológicos y otros componentes del proyecto; el saneamiento no consiste solamente en instalar letrinas, por el contrario, intenta crear conciencia y capacidad para manejar la basura, aguas residuales domésticas, residuos sólidos y desechos humanos y animales. Ninguna opción tecnológica debe prescribirse; para que el esfuerzo sea fructífero, las personas necesitan tener opciones y estas opciones deben ampliarse a medida que las comunidades maduran. Para que las tecnologías resulten apropiadas, generalmente deben surgir



Una niña en Zimbabwe posa en la puerta de la nueva letrina mejorada de pozo ventilado de su colegio (UNICEF/Schytte)

del contexto local y estar basadas en innovaciones locales. En lugar de proveer, la función del programa es estimular y fortalecer la innovación mediante incentivos y estándares que aseguren que las tecnologías elegidas son saludables, seguras, técnicamente apropiadas y ambientalmente sostenibles. Otra función clave es ayudar a forjar y mantener vínculos entre los diseñadores, productores, mayoristas, minoristas y consumidores para crear un ambiente donde el sector privado pueda prosperar.

La amenaza que se cierne sobre los sistemas naturales hace que cobre cada vez mayor importancia el evaluar las consecuencias ambientales de la opción tecnológica.

Necesitamos ampliar el menú de opciones tecnológicas en beneficio del mercado, así como resolver los problemas ambientales y hacer un mayor uso de los desechos orgánicos como recurso. También necesitamos encontrar maneras de localizar capacidades técnicas a fin de incrementar la conciencia y capacidad de las personas para tomar decisiones basadas en información confiable e involucrar a los miembros de la comunidad en la fabricación de componentes, ensamblaje, venta, administración, operación y mantenimiento.

Para determinar las estrategias correctas respecto a la tecnología, se necesita conocer varias áreas, tales como las opciones tecnológicas existentes y su adecuación; factores culturales y de actitud; geología y clima; y modalidades de las intervenciones. Para las áreas periféricas, tendrá que evaluar la factibilidad de la operación a largo plazo; la contaminación ambiental existente; la repercusión de la contaminación industrial, comercial y municipal; la densidad de la población, antigüedad de la vivienda y condiciones de otras infraestructuras municipales.

Financiación

El capítulo sobre financiación se centra en las alternativas para armonizar los costos del programa de acuerdo con las metas de sostenibilidad y eficacia de los costos, por ejemplo, las estrategias de autofinanciamiento. ¿A quién se propone ayudar el programa? ¿Cuál es la disponibilidad para pagar o contribuir? ¿Qué estrategias responderán mejor a las exigencias de la comunidad, asegurarán la responsabilidad, darán prioridad al uso de recursos locales, promoverán mayor equidad y no sacrificarán las ganancias de largo plazo por las de corto plazo? En función de las opciones, los programadores darán prioridad a la financiación por la misma comunidad y, dónde sea necesario, mediante facilidades de crédito. Quizás decida explorar las opciones de financiación del sector privado y políticas que promuevan la producción y el empleo en el mercado local. Incluso pueden existir

posibilidades de subsidios cruzados, aunque esta opción es a menudo difícil de organizar. A veces es posible satisfacer las demandas de las comunidades de manera interna; para ello se necesita el apoyo de una ONG o grupo similar. Los subsidios y concesiones son un último recurso y deben evitarse, ya que pueden ser contraproducentes, salvo en casos excepcionales. Cualquiera sea la estrategia de financiación que se elija, debe ser consistente. Quizás sea mejor, en algunos casos, tener una estrategia imperfecta que confundir a las comunidades con múltiples enfoques de diferentes organismos. Para determinar las estrategias financieras, necesitará tener amplia información sobre las políticas financieras actuales; las posibilidades que existen para los barrios pobres y realizar mejoras en estas áreas; la eficacia del programa en la recuperación de costos; fuentes locales potenciales de financiación; y las mejoras en cuanto al financiamiento en estas áreas, la efectividad del programa para recuperar costos; naturaleza de la economía (efectivo o trueque); y la situación existente de crédito. Según el alcance del programa, también necesitará la siguiente información: perfiles de ingresos; nivel de distribución y pobreza; ingreso familiar y patrones de gastos; y precios actuales, incluida la inflación, tasas de interés e indicadores de la capacidad de pago.

Acuerdos institucionales

Los acuerdos institucionales, un área sensible, se exploran en el capítulo 9. A medida que las instituciones desempeñan funciones más destacadas para apoyar nuevos enfoques de saneamiento, surge el tema de la asignación sectorial de responsabilidades. ¿Qué funciones realizarán los gobiernos centrales y locales, las ONG, el sector privado, las organizaciones donantes y otros? ¿Quién ejercerá el liderazgo y en qué marco institucional se diseñarán y administrarán los programas de saneamiento? En general, quienes están en los niveles institucionales superiores necesitan encontrar maneras de estimular y apoyar los sistemas locales de

oferta y demanda, y no organizar ellos mismos la provisión de los servicios. Por ejemplo, ¿cómo pueden beneficiarse mejor las ONG locales, el sector privado, las organizaciones locales de base y la misma comunidad en lugar de depender de entidades grandes, centralizados y a menudo ineficaces? Al mismo tiempo, ¿cómo pueden convertirse en protectores e impulsores del desarrollo del sector mediante el cumplimiento de normas, protección ambiental, desarrollo de recursos humanos y el monitoreo minucioso? En esta área sensible del comportamiento, los programadores necesitan asegurar que están realizando todo lo posible para fortalecer a las instituciones locales y comunales a fin de que sean capaces de tomar decisiones y administrar el cambio deseado en sus comunidades. ¿Quién lo hará y qué apoyo recibirá? ¿Cómo pueden los recursos y la toma de decisiones llegar a los niveles locales con la descentralización? Existe una variedad de opciones y necesitará seleccionar las soluciones locales viables y realistas que permitan el cambio.

Existen modalidades definidas para promover y apoyar los esfuerzos institucionales a la vez que se identifican claramente las responsabilidades. Por ejemplo, sugerimos el establecimiento de grupos de trabajo y aprendizaje en los niveles nacional y local. También se puede forjar la cooperación desde las organizaciones de base mediante la experimentación y vinculaciones con otros programas. La creación de mecanismos nuevos, tales como los fondos económicos pueden apoyar los enfoques descentralizados para hacer llegar los recursos directamente a las comunidades y le otorga a la población un sentido de propiedad y control. Las coaliciones y consorcios de ONG y grupos similares pueden fortalecer la defensa a favor de mejores políticas, fondos para grupos locales, capacitación, provisión de materiales y otros servicios. Las redes que comprenden a todos los profesionales de las variadas disciplinas del sector pueden facilitar la capacitación basada en los puntos fuertes de sus miembros. Los esfuerzos por desarrollar recursos humanos (DRH) pueden abordar asuntos

más allá de los cursos formales de capacitación; también pueden considerar las debilidades institucionales y las estructuras de incentivo y organizar una capacitación más efectiva en diversos niveles basada en la experiencia de campo para proporcionar una mejor comprensión del sector de saneamiento.

Formación de la voluntad política

Finalmente, el capítulo sobre la formación de la voluntad política explora maneras cómo el aprendizaje conjunto y la programación pueden, con el transcurso del tiempo, conducir a un cambio de política. Asimismo evalúa cómo sentar las bases de apoyo al programa. La voluntad política y las políticas adecuadas deben tener como fundamento lo que desean las comunidades y lo que se determina a través del trabajo y estudio de la programación. Para conseguirlos, necesitará trabajar con su núcleo y expandirse a las organizaciones locales y a los responsables nacionales de la política para tener impacto. Como un catalizador eficaz, puede evitar que las discusiones sobre la política se basen en caprichos, prejuicios o favoritismos, y contribuir más bien a que sea un proceso de aprendizaje sobre cómo resolver problemas de saneamiento nacionales. Al establecer disciplina y evidencias sólidas que respalden su trabajo de programación, puede contribuir al establecimiento de mejores políticas. Al incluir otros niveles y sectores, tales como comunidades locales, ONG y gobiernos locales y regionales, puede crear un sentido de propiedad y práctica de las nuevas políticas en muchos niveles. Las herramientas catalíticas pueden ayudarlo en este proceso, según se describe en el capítulo 3. Puede legitimar el proceso de aprendizaje a través de consultas periódicas con el gobierno, ONG y donantes; discusiones regionales y locales; y en último término, reuniones de política en el nivel nacional. Para ser eficaz al momento de invocar la voluntad política y el cambio de política, necesitará pruebas sólidas basadas en sus esfuerzos de programación. Asimismo, necesitará conocer los esfuerzos de los otros participantes, las

influencias humanas e institucionales que inciden en el sector, los principales temas sectoriales y cómo se presentan y los valores subyacentes del contexto local en el que está trabajando. Finalmente, necesitará conocer los recursos locales para apoyar sus esfuerzos de ser un gran comunicador.

Su responsabilidad

Como programador, su trabajo empieza con la formación de un núcleo pequeño y con la definición de un plan concreto y sencillo sobre cómo catalizar la estrategia programática (o mejorar la existente) con sus colegas y contrapartes en los próximos tres a cinco años. Durante este proceso, su trabajo de programación necesitará ampliarse en los niveles locales, es decir, en la comunidad y sus organizaciones; cubrir una amplia variedad de temas con suficiente rigor y análisis e incluir y propiciar el cambio y el apoyo de quienes elaboran las políticas, de los responsables de tomar decisiones y de las organizaciones financieras. En el capítulo 11 encontrará un formato para el Informe de Acción que le ayudará a trabajar siguiendo los pasos del diseño de un programa nacional de saneamiento. El formato también ayudará al personal de las diversas oficinas de la SAAS a respaldar sus esfuerzos. Los autores de este documento y el personal de la SAAS en la sede del UNICEF usarán el formato como una herramienta de monitoreo para ver si este manual y recursos relacionados marcan una diferencia en la promoción de las estrategias del UNICEF en el campo.

2 **Introducción a una mejor programación del saneamiento**

- ❑ Uso de este manual
- ❑ El contexto más amplio: evaluación global de los programas de saneamiento
- ❑ UNICEF y la programación del saneamiento
- ❑ Aspectos claves del diseño que afrontan los programadores

Uso de este manual

UNICEF ha preparado este manual como un recurso para su personal y contrapartes a fin de que lo usen en la planificación de programas de saneamiento realistas y de mejor calidad. El arte de programar y el desarrollo de políticas relacionadas, debe verse como un proceso de aprendizaje continuo que, con el transcurso del tiempo, produce mejores programas basados en el análisis cuidadoso de la experiencia vivida y la innovación. La programación no es sólo un ejercicio burocrático, sino un enfoque para ayudar a un sector a evolucionar con la participación de todos los involucrados, desde las comunidades locales, profesionales, sectores no gubernamentales y privados, hasta los responsables de la política nacional.

El proceso de programación del saneamiento que se presenta en este manual emplea métodos de participación, técnicas de planificación orientados hacia objetivos y principios claves que reflejan las lecciones positivas y negativas que se han aprendido sobre el saneamiento. Todo ello basado en la participación.

Los métodos que encontrará aquí se centran en el nivel de la programación y no en la

planificación de proyectos; el programa representa un amplio marco que incluye varios proyectos con metas similares a largo plazo. La planificación en el nivel de programas proporciona un marco para integrar las actividades de saneamiento con las de salud, nutrición y educación, lo que es difícil de realizar en proyectos individuales.

Se parte de la premisa de que los lectores tiene experiencia en temas relacionados con el desarrollo, pero están buscando mejores conocimientos, métodos y técnicas para planificar e implementar programas y proyectos de saneamiento. El manual será particularmente útil para:

- El programa del UNICEF y funcionarios del proyecto responsables de apoyar al UNICEF en el mejoramiento del saneamiento.
- Los planificadores y responsables de las instituciones de gobierno y de las ONG que implementan programas de saneamiento nacionales y locales con el apoyo del UNICEF.
- Los supervisores y altos funcionarios que trabajan en las instituciones mencionadas.



Pobladores de Bangladesh observan un modelo de letrina. Las letrinas deben diseñarse teniendo en cuenta las costumbres y preferencias locales. (UNICEF/Sean Sprague)

El manual está diseñado para que su uso sea sencillo y de acceso rápido. En los apéndices encontrará material técnico y una descripción de los procesos de planificación.

Este manual no pretende ser un libro de recetas, es decir, no presenta soluciones sencillas para el saneamiento deficiente y las malas prácticas de higiene. Es sólo una guía que proporciona recursos a los planificadores de programas para que la usen de acuerdo con sus necesidades, ubicación específica y tiempo. Inicialmente, se presentan los principios básicos, la función de los catalizadores, el proceso de diseño, cronogramas y opciones para operar como catalizadores de un mejor diseño de programación. El manual postula un enfoque de equipo y la formación de un núcleo de trabajo con profesionales del sector en el nivel nacional para guiar el proceso de la programación. El núcleo, a su vez, buscará la participación de altos funcionarios y comunidades locales, así como de los gobiernos locales, ONG y sector privado.

El manual le ayudará a ahondar en los diferentes aspectos del saneamiento y opciones para diseñar y desarrollar un proceso de programación. Encontrará ejemplos que estimularán su creatividad, lo informarán y fortalecerán su proceso de programación. Al final, encontrará un formato sobre el Informe de Acción, que lo llevará paso a paso a través del proceso de diseño.

Los métodos descritos en este manual requieren compromiso, entusiasmo e innovación por parte de los interesados y participantes, así como el trabajo conjunto en un proceso que se cumple en un plazo determinado. El personal de proyectos del UNICEF tiene acceso a los colegas de la Sección de Agua, Ambiente y Saneamiento de la sede en Nueva York, al personal regional del PNUD/Banco Mundial y al de las representaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en los países.

Estos son algunos de los conceptos básicos de este manual:

- Construya un clima de confianza y armonía, involucre a las personas desde el inicio y trabaje con diversos niveles y grupos a lo largo del ciclo de programación.
- Desafíe las suposiciones. Esté atento a los nuevos aportes y consideraciones importantes a fin de desarrollar una estrategia que pueda marcar una diferencia.
- Obtenga tanta información como sea posible en el tiempo disponible.
- Sea realista y sistemático. Prepare una estrategia de programación centrado en resultados que se puedan medir.

A medida que trabaje en un ciclo del programa, use el manual como una guía y referencia, como un catalizador, para poder elaborar una estrategia programática que tenga arraigo en la localidad y con la cual las comunidades se sienten identificadas. El manual incorpora mejores principios de programación del

saneamiento y proporciona un marco para integrarlos en un enfoque sistemático. La evaluación, análisis y acción son aspectos claves de este enfoque de planificación.

La recopilación de información y los métodos de planificación descritos pueden usarse en diferentes situaciones. Ya sea que el programa de saneamiento o las metas del proyecto sean modestos o ambiciosos o si el tiempo disponible para la planificación sea corto o largo, los conceptos básicos no difieren. El proceso se asemeja más a la creación de un mapa de saneamiento que al diseño o elaboración de un producto, por ejemplo, una letrina. Idealmente, el diseño de un programa de mejoramiento del saneamiento incluye la total integración con otras actividades, como la salud, nutrición y educación.

El contexto más amplio: evaluación global de los programas de saneamiento

La base de este manual fue un informe preparado en 1995 sobre evaluaciones globales de programas de saneamiento (LaFond 1995). Los resultados claves de las evaluaciones se reflejan en el contenido y proceso adoptado en este manual. En términos generales, el estudio encontró que la inversión en saneamiento ha sido inadecuada y a menudo mal dirigida, en parte debido a la falta de una demanda perceptible y también porque las instituciones de desarrollo no están orientadas a responder a la demanda. En el estudio se cita:

La mayoría de quienes toman decisiones sobre una estrategia global para la programación del saneamiento no han llegado a un consenso sobre la definición de saneamiento y no están de acuerdo sobre el papel óptimo que deben desempeñar los gobiernos, ONG, comunidades, el sector

privado y donantes en la implementación de programas.

Los resultados específicos de la revisión señalan los siguientes temas claves:

- El foco de las intervenciones a menudo ha sido demasiado estrecho, incluidas las estrategias para el cambio de comportamiento que se han centrado principalmente en la aceptación y uso de letrinas. Para lograr un cambio sostenido de conducta se necesitan esfuerzos más amplios que creen capacidades. La participación de la comunidad no debe limitarse a la etapa de construcción, como sucede a menudo. Cuatro pasos son vitales: use las organizaciones comunitarias existentes en lugar de



Niños tailandeses jugando en una alcantarilla obstruida sin percatarse de los peligros para la salud que representan las terribles condiciones ambientales en las que viven. (UNICEF)

crear nuevas; mejore tanto la capacidad organizacional de los grupos comunitarios

como sus aptitudes para solucionar problemas; incluya a las mujeres; e incorpore a las comunidades en el diseño, gestión y financiación de los proyectos.

- Asimismo, necesita prestar particular atención al catalizar mejor las prácticas de higiene y saneamiento como parte del esfuerzo. El éxito para influenciar el cambio de comportamiento suele depender de cuatro factores: un claro sentido de propósito; uso de técnicas de participación; inclusión de mujeres como promotoras e impulsadoras; y empleo simultáneo de una variedad de técnicas.
- Si bien las tecnologías de bajo costo han expandido ampliamente la implementación de programas de saneamiento, todavía existe la necesidad de asegurar que las opciones tecnológicas reflejen las preferencias de los consumidores y las condiciones locales. Los planificadores necesitan lograr un equilibrio entre la complejidad de los productos, la operación y mantenimiento, y los costos.
- La elección de fortalecer a las instituciones, la distribución de responsabilidades en la prestación de servicios y la coordinación del proceso de implementación son importantes para el éxito del programa. Los programas implementados por las ONG o el sector privado con las comunidades, separadamente o en colaboración con el gobierno, tienen mayor probabilidad de éxito que los programas implementados sólo por el gobierno.
- Las evaluaciones al término del proyecto proporcionan información insuficiente sobre la economía y financiación. Sin métodos accesibles para calcular la demanda,

los planificadores tienen problemas con la recolección de datos para estudiar apropiadamente los costos. El uso de subsidios, en particular, ha tenido diversas reacciones. Aunque los subsidios pueden hacer que

una tecnología costosa sea asequible y aceleran su implementación, tienen el efecto negativo de crear dependencia de los recursos externos.

- La coordinación del saneamiento con otros programas ha constituido un reto porque los programas de agua generalmente superan a los de saneamiento. Sin embargo, se han establecido conexiones con los sectores de salud y educación mediante el empleo de trabajadores de salud que promueven la higiene y educación sanitaria mediante la construcción de letrinas e integración de las prácticas de higiene en los programas de educación escolar.
- Las evaluaciones son deficientes, particularmente en cuanto a la conexión entre el proyecto individual y el desarrollo global del sector; la posición del saneamiento en el contexto nacional; los métodos para medir la demanda de saneamiento; los indicadores de uso de las instalaciones de saneamiento; financiación; identificación de grupos beneficiarios; encuestas sobre las creencias y prácticas de higiene; y los vínculos intersectoriales.
- No existe un paradigma que englobe las mejores ideas para un buen programa de saneamiento. La experiencia, sin embargo, indica que se deben combinar diversos factores para que los programas resulten exitosos. Deben, por ejemplo, mejorar la salud de los grupos beneficiarios; lograr sostenibilidad financiera, organizacional y política; maximizar los beneficios de la inversión mediante la mayor cobertura posible; mejorar la capacidad local institucional y de la comunidad para la organización y administración; y proteger el ambiente.

UNICEF y la programación del saneamiento

En el UNICEF, el saneamiento ha recibido particular atención durante el decenio. Con la adopción del documento del SAAS para la estrategia del sector (documento E/ICEF/1995/17) en abril de 1995, el Consejo Ejecutivo instó especialmente al UNICEF “a poner mayor énfasis y asignar los recursos necesarios para el saneamiento ambiental, la higiene y cambios de conducta”.

El modelo conceptual mostrado en el recuadro 2-1 destaca las causas subyacentes de un saneamiento deficiente y los beneficios del saneamiento mejorado. Puede ver, por ejemplo, cómo diversas causas están interrelacionadas y cómo las acciones adoptadas deben interrelacionarse antes que las prácticas de saneamiento puedan mejorar la supervivencia, protección y desarrollo de los niños. Las condiciones estructurales se relacionan con los recursos naturales, humanos y económicos y su manera de organizarse. Para influir en las condiciones subyacentes, se debe disponer de recursos y estos deben estar accesibles para todos, independientemente del género o clase social. Los recursos necesitan armonizarse en un ambiente que otorgue poder a la comunidad al promover la motivación y el desarrollo de capacidades, la diseminación de conocimientos y el fortalecimiento de los sistemas sociales. El recuadro 2-1 muestra gráficamente la interrelación del agua con el saneamiento en el logro de estas metas.

La mejora del saneamiento no es un proceso sencillo. Lamentablemente existen muy pocos ejemplos documentados sobre el éxito alcanzado hasta ahora. Sin embargo, el Consejo Ejecutivo del UNICEF ha resaltado las políticas para el sector de agua y saneamiento que proporcionan una orientación global (UNICEF 1995). Véase el recuadro 2-2.

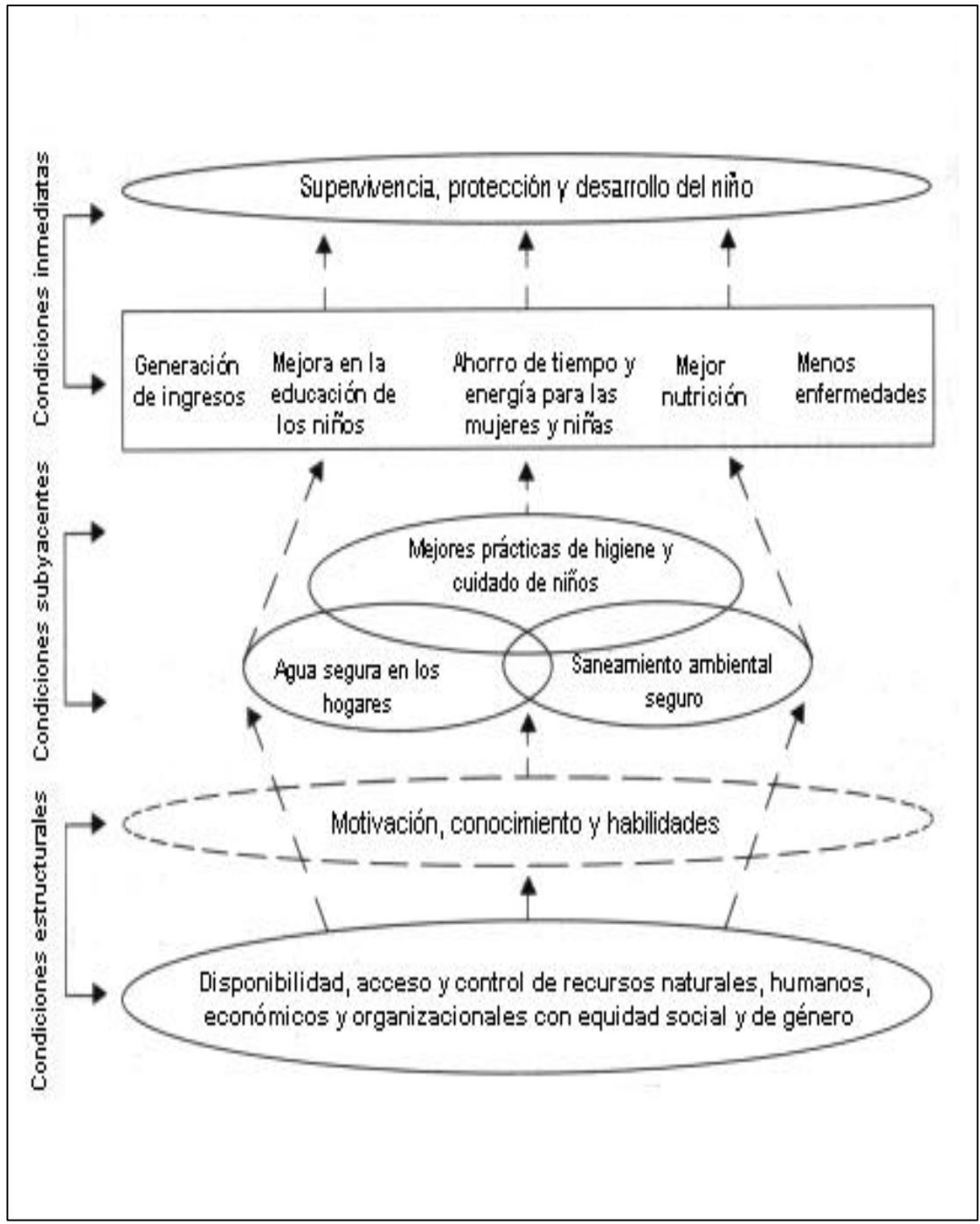
Aspectos claves del diseño que afrontan los programadores

El Consejo Ejecutivo del UNICEF también apoyó los principios orientadores y estrategias del programa desarrollados por la Secretaría, los que propician un enfoque catalítico para concretar esas políticas en acciones en el nivel nacional. Para realizar esto en cada país, necesitamos resolver aspectos claves del sector discutiéndolos y abordándolos directamente a través de un proceso riguroso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas. A continuación se mencionan algunos de esos aspectos:

Instituciones. ¿Cómo ayudamos a los gobiernos a cambiar su papel de proveedores de servicios y asumir más bien una función de apoyo político y operativo, a la vez que se llega a un acuerdo sobre asignación de responsabilidades? ¿Cómo motivamos las relaciones entre los nuevos socios institucionales? ¿Cómo ayudamos a que el saneamiento tenga arraigo local para que las inversiones sean más sostenibles? ¿Cómo cambiamos una situación en la que las organizaciones tienen la responsabilidad de diferentes aspectos del saneamiento y donde los aspectos sociales y técnicos son manejados por diferentes ministerios? ¿Cómo aseguramos el liderazgo institucional en este campo multisectorial?

Participación. ¿Cómo fomentamos los enfoques de participación basados en la demanda de los residentes locales para que puedan tomar decisiones con eficacia como principio básico de la programación, incluidas las decisiones respecto al comportamiento, tecnología, contratación y operación en gran escala? ¿Cómo nos aseguramos que tengan alternativas reales con respecto a la tecnología y que obtengan información necesaria para elegir adecuadamente?

RECUADRO 2-1: Un modelo conceptual para el desarrollo de un programa de agua y saneamiento ambiental



Fuente: UNICEF 1995

Recuadro 2-2: Extracto del documento UNICEF E/ICEF/1995/22*

El Consejo Ejecutivo alienta también a la secretaría del UNICEF a que, en colaboración con copartícipes nacionales y organismos externos de apoyo, y tras seleccionar las estrategias pertinentes dentro del marco de los programas por países, siga haciendo lo siguiente:

- Promover y propugnar el compromiso público, las políticas nacionales y las medidas aceleradas a fin de atender a las necesidades y los derechos de los niños y los pobres con respecto al abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental.
- Fijar, definir y examinar las metas nacionales y locales, trabajando con los gobiernos y con los copartícipes apropiados y tratando de alcanzar dichas metas mediante sistemas eficaces de vigilancia.
- Promover y fortalecer la coparticipación con los gobiernos a todos los niveles, así como con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, los organismos externos de apoyo y otros, logrando la cooperación y complementariedad.
- Apoyar la ampliación de los servicios básicos administrados por la comunidad, manteniendo un firme compromiso y proporcionando apoyo catalítico a la ampliación de servicios eficaces en función de los costos con utilización de tecnologías apropiadas, teniendo en cuenta las posibilidades de las propias comunidades de mejorar los servicios.
- Apoyar programas de emergencia para satisfacer las necesidades básicas de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental dentro del marco del sistema de las Naciones Unidas para la respuesta en casos de emergencia.
- Asignar recursos apropiados, con arreglo a lo previsto, en el plan de mediano plazo (E/ICEF/1994/3), de los recursos generales y los fondos suplementarios para el abastecimiento de agua, el saneamiento y la educación sobre la higiene, y aumentar la capacidad de las instituciones de contraparte de los países para responder eficazmente a los problemas de ese sector.
- Promover la estandarización apropiada de las tecnologías de abastecimiento de agua y saneamiento para reducir al mínimo los gastos de instalación, funcionamiento y conservación.

El Consejo Ejecutivo insta al UNICEF a que haga mayor hincapié en los siguientes aspectos y les asigne los recursos necesarios:

- Saneamiento ambiental, higiene y cambio de comportamiento.
- Gestión comunitaria del "medio ambiente del agua" dentro del contexto del Programa 21 y de la atención primaria del medio ambiente (véase el documento E/ICEF/1993/L.2).
- Fomento de la capacidad, aplicando enfoques programáticos que establezcan capacidad a todos los niveles y en todos los sectores de la sociedad, con inclusión del establecimiento de centros de recursos de la comunidad, para lograr el desarrollo sostenible del sector.
- Participación de las comunidades en los gastos de capital y gastos periódicos de los niveles básicos de servicio, teniendo en cuenta el grado en que dichas comunidades desean pagar y pueden hacerlo, y la recuperación completa de los gastos de capital y gastos periódicos cuando se trata de niveles más altos de servicios, a fin de generar recursos adicionales para ampliar los servicios básicos y asegurar su carácter sostenible.
- Enfoque con equilibrio entre los sexos para satisfacer los objetivos, reconociendo a la mujer como protagonista y agente de cambio y no solamente como beneficiaria principal, en el contexto de las actividades generales destinadas a potenciar el papel de la mujer (véase el documento E/ICEF/1994/L.5).
- Enfoque participatorio para alcanzar los objetivos y promover la acción de la comunidad, con el apoyo de otros interesados, en la planificación, gestión y vigilancia de los servicios.
- Investigación y desarrollo sobre tecnología y aspectos sociales y económicos, incluida la transferencia de tecnología, a fin de promover la eficacia en función de los costos, los buenos resultados y el carácter sostenible de las actividades.
- Asistencia a los países a fin de que estandaricen la definición del ámbito de aplicación y mejoren los sistemas de vigilancia incluyendo indicadores de proceso y de los efectos.
- Aumento de los vínculos con los programas de salud, enseñanza, nutrición, medio ambiente y otros programas de desarrollo aprovechando el efecto sinérgico entre todos los sectores para apoyar la supervivencia, la protección y el desarrollo de la infancia.
- Mejoramiento y fortalecimiento de la capacidad del personal del UNICEF que se ocupa del abastecimiento de agua y el saneamiento mediante, entre otras cosas, el aumento de la proporción de mujeres en el sector y el mejoramiento de la capacidad de personal, con inclusión de la transmisión de conocimientos teóricos y prácticos y la orientación y estructuración de las carreras para responder eficazmente con miras a satisfacer las metas del sector.
- Apoyo apropiado para el fomento de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las zonas urbanas desfavorecidas de bajos ingresos.

Reunión Anual de la Junta Ejecutiva, 26 de mayo de 1995.

Fuente: *Presentado ante la Reunión Anual de la Junta Ejecutiva del UNICEF, mayo de 1995 (Documento E/ICEF/1995/17, publicado el 13 de abril de 1995) y adoptado por la Junta Directiva mediante la decisión 1995/22.

Además, ¿cómo motivamos el uso de herramientas de participación, comunicaciones, medios de comunicación social y otras intervenciones comunales para que reflejen, refuercen y extiendan los esfuerzos de las personas hacia el cambio, sin despojarlos de la propiedad de ese cambio? ¿Qué métodos y herramientas apoyan mejor el cambio sostenido del comportamiento?

Financiación. ¿Cómo reducimos al mínimo los subsidios, movilizamos los recursos para motivar y promocionar el saneamiento y creamos acuerdos para financiar instalaciones de gran escala tales como el drenaje y plantas de tratamiento? ¿Cómo difundimos los créditos innovadores en vez de los subsidios?

Condición baja del sanitarista. La función del sanitarista ha sido opacada por un enfoque tecnológico del sector, un enfoque que ignora los elementos sociales y de conducta del trabajo. ¿Cómo asociamos el trabajo con un sentido de responsabilidad por la salud humana, higiene y bienestar de la comunidad y del ambiente? Asimismo, ¿cómo cambiamos la imagen negativa asociada con este trabajo importante? (Este tema se detalla en el apéndice A.)

Ambiente y equidad. ¿Cuáles son las implicancias de las opciones tecnológicas que se ofrecen? ¿Cuál es la repercusión que cada una tiene sobre el ambiente? ¿Cómo se manejan estas cuestiones en términos de equidad para que las normas no se apliquen de manera diferente a pobres y ricos? ¿Sólo el pobre pagará el mantenimiento del ambiente?



Un grupo de mujeres hace un mapa de recursos comunitarios en Uttar Pradesh, India. (Jake Pfohl)

Recuadro 2-3: Medinipur: Un ejemplo de mejores principios de saneamiento en acción

El Proyecto de Saneamiento Integrado apoyado por el UNICEF en Medinipur, Bengala Occidental, India, demuestra principios de programación que permitieron el éxito de un movimiento local de saneamiento:

El proyecto delegó las responsabilidades institucionales al nivel local y forjó con éxito una coalición entre las ONG locales, las organizaciones comunitarias y panchayats (mínima expresión del gobierno local que generalmente comprende tres pueblos). Los grupos juveniles locales y las diversas organizaciones, trabajaron junto con los panchayats locales y recibieron el apoyo de una ONG eficaz, la Misión Ramakrishna de Lokashiksha Parishad (MRLP). Los clubes juveniles realizaron gran parte de la implementación en coordinación con el panchayat, mientras que el "Comité Agua y Saneamiento del UNICEF" fue responsable de la implementación en la comunidad. Las organizaciones juveniles, en cada cuadra, se encargaron de la logística e insumos. A su vez, fueron apoyados por el MRLP. La función de los gobiernos centrales y estatales y funcionarios distritales fue proporcionar apoyo financiero y técnico y ayudar a ajustar las políticas de apoyo. El UNICEF proporcionó asistencia técnica y financiera.

El proyecto facilitó la participación en todas las etapas del proyecto y apoyó la creación de una demanda de servicios de saneamiento. La ONG y los grupos juveniles ayudaron a la población a elegir alternativas entre una variedad de opciones de saneamiento, de acuerdo con sus necesidades y disponibilidad para pagar. Se empleó una amplia gama de métodos de capacitación, comunicación e información para catalizar la toma de decisiones local y la acción. Se capacitó a los líderes juveniles, comités panchayat, personal del UNICEF, albañiles y otros miembros de la comunidad en estrategias para el desarrollo de la comunidad, técnicas de construcción y desarrollo organizacional. Mediante visitas a domicilio, campamentos de motivación y exhibiciones, la comunidad tomó conciencia de la higiene y saneamiento. Las actividades de comunicación y motivación emplearon medios de comunicación locales, por ejemplo, mensajes en murales, grupos de canto, carteles, videos y exposición de diapositivas. Los pobladores tuvieron la responsabilidad de elegir la tecnología y actividades de planificación, y recibieron remuneraciones cuando trabajaron como procuradores de materiales y servicios, y administradores de sus proyectos.

El proyecto aplicó un enfoque integral del saneamiento. En primer lugar, el proyecto se centró en el cambio del comportamiento a través de la higiene y educación sanitaria integrada e intensiva. Esto ayudó a estimular la demanda y fue seguido de una provisión de opciones reales que resultaron en la construcción y uso de diversas medidas para la disposición de desechos (letrinas de bajo costo, zanjas de infiltración, cocinas mejoradas sin humo, zanjas para basura, plataformas de baño y bombas de mano) y en la venta de sales de rehidratación oral (SRO).

Acuerdos financiados para movilizar recursos locales sin subsidios. El análisis inicial se centró en estimular la demanda latente y en proporcionar un fondo inicial de préstamos rotativos. Luego de haber cumplido su propósito y aumentado la demanda, se dio por terminado el fondo. Ahora las tecnologías se autofinancian.

El proyecto incentivó la voluntad hacia el cambio político y demostró beneficios a los pobres mediante la autoconfianza. Dado el éxito del enfoque de "no subsidios" en Bengala Occidental, el gobierno de la India acordó dar pautas más flexibles en dicho estado en cuanto a los subsidios, en su lugar, sólo proveyó un apoyo mínimo en especies a los casos más necesitados. Más de 78% de los beneficiarios se encontraban por debajo de la línea de pobreza y cancelaron gran parte del programa. Todos estos elementos contribuyeron a un cambio sostenible y dramático en los últimos seis años en 127 pueblos y 3 panchayats que lograron una cobertura total de letrinas y muchos otros obtuvieron logros sustanciales en higiene y saneamiento integrados.

Fuente: Saneamiento, la historia de Medinipur, Proyecto de Saneamiento Integrado, UNICEF-Calcuta, India 1994 y Proyecto de Saneamiento Integrado, Medinipur, K.S. Ramasubban, PNUD-BM Programa de Agua y Saneamiento, B.B. Samanta, UNICEF, India.

Propuesta global. Las nuevas propuestas de saneamiento se centran más en estimular la demanda y en apoyar a los productores y consumidores antes que en la oferta. Como parte de esta nueva orientación, resulta crítico que los consumidores y comunidades reciban ayuda para tomar decisiones informadas respecto al control de desechos y prácticas de higiene. Estas elecciones deben basarse en criterios de seguridad, protección ambiental, operación y mantenimiento y costos/beneficio para la comunidad entera, así como para las familias e individuos. Como tal, es esencial el uso de estrategias innovadoras y de participación. Esta nueva orientación proporciona un marco más amplio para la evaluación de las estrategias de programación del saneamiento y la decisión de resolver los temas prioritarios descritos en esta sección. La clave para que di-

cho marco tenga éxito es la flexibilidad en el desarrollo y aplicación de sistemas de saneamiento que favorezcan el respeto a los valores, percepciones y prácticas de la comunidad y que se deje la toma de decisiones y elección de tecnologías al nivel local más conveniente. Necesitamos ser especialmente flexibles dada la amplia variedad de condiciones sociales, económicas y culturales en todo el mundo.

Lo mencionado son algunos de los temas y dimensiones del saneamiento que se han identificado como críticos. El recuadro 2-3 ofrece un ejemplo de cómo se abordaron estos temas en un proyecto exitoso de saneamiento en Medinipur, Bengala Occidental, India. Las interrogantes y temas involucrados serán explorados con mayor profundidad en el capítulo 4, en el que los diferentes planteamientos y consideraciones se tratan en el contexto de su propia programación local.

3

Trabajar como un catalizador para diseñar mejor la programación

- ❑ ¿Trabajar inductiva o deductivamente?
- ❑ ¿Qué es un catalizador?
- ❑ Del interior al exterior
- ❑ La comunidad institucional; una analogía
- ❑ Formación de un grupo de trabajo nacional para orientar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas
- ❑ ¿Qué motiva a sus socios potenciales?
- ❑ El logro de un horizonte común
- ❑ Técnicas y enfoques disponibles para el catalizador
- ❑ Ciclo total del diseño de la programación

¿Trabajar inductiva o deductivamente?

Al desarrollar su programa, necesitará ser flexible. Teniendo en mente el flujo general del proceso de programación, podrá diseñar una estrategia particular sobre la base de su situación específica, por ejemplo, su país y circunstancias locales, personalidades involucradas, recursos y limitaciones en todos los niveles. Algunas partes de su estrategia estarán arraigadas a la historia, por ejemplo, cómo las personas han enfocado tradicionalmente el saneamiento en el país. Otra clave es saber dónde se encuentran las personas y revisar las iniciativas adoptadas recientemente, básicamente lo que ha estado ocurriendo. Tal vez existen proyectos pilotos prometedores que sólo necesitan una aplicación en mayor escala. Tal vez existe un enfoque tecnológico tradicional que puede servir de base. Puede ser imperfecto, pero puede reunir

varios criterios para un saneamiento ambiental sostenible. Tal vez los aspectos sociales de un enfoque particular sean buenos, pero el enfoque técnico puede necesitar una mejora o viceversa.

Al desarrollar una estrategia, necesita ser inductivo y deductivo; inductivo en el sentido de considerar las prioridades, ideas e iniciativas de las personas en su contexto; deductivo en el sentido de que dichas ideas de programación sean revisadas y refinadas de modo tal que eventualmente puedan ser respaldadas por la lógica y la evidencia. Se dice que la innovación y la tecnología tienden a preceder a la ciencia. Sin embargo, la ciencia es necesaria para asegurar la solidez de las innovaciones y para apreciar las implicaciones de las nuevas tecnologías y prácticas desde una perspectiva más amplia y profunda.

¿Qué es un catalizador?

Para que sus contrapartes lo consideren un recurso efectivo, necesitará crear un ambiente y circunstancias en las cuales los objetivos de desarrollo emerjan comprometidos con los talentos de los otros. Hacer esto de una forma apropiada es ser un catalizador. Esto no significa que se preocupe menos de los resultados, sino que se da cuenta que “hacerlo para otros” está lleno de inconvenientes y proporciona resultados limitados. Asimismo, crea resentimientos ya que se espera que los programadores conozcan las mejores respuestas, cuando en realidad su equipo puede conocer sólo una parte. Cuando se hacen las cosas por los otros, se ignora el rico potencial de ideas y recursos locales que pueden ofrecer mejores soluciones a los problemas, particularmente a los problemas relacionados con normas culturales y cambios impuestos desde el exterior.



Líderes estatales y distritales se reúnen en la India para discutir las necesidades de capacitación (UNICEF)

Pero sobre todo, es una estrategia pobre, ya que nunca será capaz de multiplicar resultados sin los recursos de otros ni descubrirá maneras de multiplicar las acciones deseadas. En el nivel de programación, la multiplicación de resultados y acciones es precisamente el objetivo deseado. Es política del UNICEF que su personal trabaje

como catalizador y que no se comprometa con el proyecto sólo por la implementación per se. (Esto se explica en el documento, *Estrategias del UNICEF en materia de abastecimiento de agua y saneamiento ambiental 1995*.) Por último, su trabajo como catalizador debe tener objetivos de programación y de política en mente; de lo contrario, no debe efectuarse.

Del interior al exterior

Los educadores y especialistas de la administración moderna enfatizan la convicción interna en los demás para lograr los objetivos deseados. La mayoría de los enfoques de desarrollo se centran en reglas, disciplinas y controles externos impuestos desde arriba. Las reglas externas son necesarias en el proceso de cambio, pero por sí solas no pueden crear ni sostener los recursos humanos, la visión y energía requeridos para afrontar las exigencias del saneamiento. Un catalizador debe darse cuenta de que él o ella debe crear convicción en el cliente o socio. Los clientes o socios deben percibir las ventajas de los nuevos enfoques y acciones mediante un análisis crítico y aplicar con entusiasmo sus propias ideas y recursos al problema. Esta es la esencia del enfoque catalítico; espera recompensas mayores recurriendo a lo que no es inmediatamente visible, por ejemplo, la motivación interna y la energía creativa de los demás. Dicho enfoque se concreta mediante habilidades y técnicas que se desarrollan y que el catalizador emplea para crear un ambiente de apoyo que armoniza varios frentes estratégicos al mismo tiempo. El espectro de la acción catalítica incluye a personas, comunidades, redes institucionales, niveles de la alta dirección y formuladores de políticas. (Los apéndices C y D desarrollan estos temas en detalle).

La comunidad institucional; una analogía

Los mismos principios de participación para catalizar comunidades con respecto al desarrollo se aplican a los niveles institucionales. En muchos niveles se necesita construir una relación y facilitar la investigación conjunta, el análisis, la planificación y la acción. Si desarrolla una estrategia nacional puede ser útil pensar en todas las instituciones involucradas en todos los niveles, como parte de una comunidad. Las organizaciones del gobierno pueden compararse con los miembros de mayor influencia de la comunidad debido a sus recursos o autoridad. Las ONG podrán compararse con los miembros menos poderosos, pero con recursos, como buenos ciudadanos que incentivan cambios en sus comunidades. Los donantes podrán compararse con las personas de fuera que tienen recursos y que pueden tener un impacto en la comunidad. En una comunidad típica, un organizador trabajaría para establecer la comunicación, para que las personas expresen sus necesidades, formaría grupos y comprometería a las personas en la planificación de acciones para mejorar su situación. Igualmente, para motivar la voluntad política y la acción entre las instituciones y atraer su compromiso en el diseño o estrategia del programa, el catalizador creará un clima de confianza entre ellos, apelará a sus propias motivaciones, establecerá redes y luego organizará y facilitará a los diferentes interesados que en conjunto pueden lograr el éxito del diseño del programa.

Formación de un grupo de trabajo nacional para orientar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas

En términos generales, necesitará facilitar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo



Una mujer en un área remota de China esparce excretas como fertilizante en los campos. El uso de excretas no tratadas puede ser un peligro para la salud. (UNICEF/Sean Sprague)

de políticas entre los miembros de la *comunidad institucional* a la que pertenece, a medida que avanza en la investigación, análisis de situación, planificación estratégica y evolución de la política. El ciclo de programación puede variar en cuanto a su extensión dependiendo del país en el que trabaje. Si bien el proceso de programación implica una actividad catalítica con socios potenciales en diferentes niveles, desde el comunitario, distrital, regional, hasta nacional, el proceso generalmente comienza con la formación de un grupo pequeño y manejable de profesionales del sector en el nivel nacional. Debe ser gente con un gran interés en el saneamiento, capaz de expandir sus esfuerzos hasta incluir gradualmente a quienes formulan políticas y a los niveles regional, local y comunal. Su horizonte de programación inicial puede ser de seis meses hasta un año, pero será un proceso iterativo; tendrá que mejorar sus estrategias de programación y políticas a medida que trabaje el ciclo de programación. El método consiste en la evaluación, análisis y acción, siendo la acción el desarrollo de mejores

estrategias y políticas para los programas de saneamiento. *Debe enfatizarse que muchos miembros de la comunidad institucional tal vez no han observado las condiciones de las comunidades consideradas. Los talleres de campo que propician el diálogo intensivo con las comunidades pueden establecer percepciones comunes del problema y crear vínculos y un compromiso individual para mejorar las cosas.*

¿Qué motiva a sus socios potenciales?

Para facilitar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas, primero debe identificar y contactarse con las instituciones claves y sus representantes y establecer una relación de confianza con ellos; esto puede o no tomar tiempo en determinadas situaciones. Preste atención a las prioridades y preocupaciones de las personas y tome nota de cómo las expresan. Identifique sus motivaciones. En segundo lugar, necesitará juntar a las instituciones, tarea para la cual no existe una fórmula sencilla. En algunos casos será fácil fomentar el diálogo; en otros, mientras mantiene abiertas las discusiones en el nivel nacional, puede ayudar primero a que los miembros con menos poder en la *comunidad institucional* fortalezcan su capacidad de participación. Por ejemplo, tal vez necesite reforzar la capacidad de las ONG, organizaciones comunales o del sector privado para demostrar sus trabajos o tal vez realizar pruebas piloto para romper el molde de la programación tradicional. Gradualmente, una vez que se haya establecido un verdadero diálogo, puede avanzar en el ciclo de programación con mayor rapidez y confianza. Sin embargo, sin este trabajo preliminar, los talleres de campo y de programación con participación limitada no tienen sentido.

El logro de un horizonte común

Una vez que las diferentes instituciones involucradas estén trabajando juntas, puede ayudarlas a desarrollar una visión amplia del futuro y de los recursos y limitaciones que afrontan. Puede organizar grupos o subgrupos para trabajar en los aspectos del ciclo de programación de manera que combinen sus talentos a fin de identificar éxitos y fracasos actuales, identificar problemas endémicos, encontrar formas de investigarlos, resolverlos o crear una sinergia para que la suma de todos sus recursos sea mayor que las partes individuales.

Por ejemplo, varios miembros de la comunidad institucional pueden trabajar en una serie de actividades de investigación en participación, evaluaciones rápidas o estudios similares para descubrir tendencias en las actitudes o predisposiciones culturales hacia el saneamiento. Algunas ONG pueden ayudar a los extensionistas a probar nuevas tecnologías en el campo o desarrollar evaluaciones ambientales con la participación de las comunidades. Las instituciones de educación pueden comprometerse a ayudar a las ONG y comunidades a recopilar experiencias y datos esenciales para hacer un diagnóstico situacional preciso. Mediante el trabajo en red y otros métodos más formales, el catalizador puede crear un ciclo en el que la información y el avance del proyecto sean compartidos por todos los miembros institucionales claves. Al mismo tiempo, el trabajo del catalizador con un núcleo de instituciones líderes puede ayudar a crear el clima político adecuado, atraer nuevos recursos y otorgar a todas las instituciones el apoyo que necesitan para mantenerse involucrados.

Si las relaciones son productivas, el catalizador incentivará a los miembros institucionales a desarrollar mecanismos más formales para tomar decisiones conjuntas o realizar actividades conjuntamente. Este es un posible escenario extraído de experiencias recientes. Obviamente, se pueden dar innumerables situaciones; el punto clave es que

al multiplicar la acción institucional, un catalizador efectivo en realidad puede ahorrar el tiempo necesario para conseguir resultados sostenibles. Para cumplir con este nuevo papel, algunas de las técnicas y recursos disponibles para este proceso se describen en la siguiente sección.

Técnicas y enfoques disponibles para el catalizador

Creación de una relación de confianza entre socios y contrapartes. Como primer paso necesitará trabajar de manera interpersonal a fin de crear una relación de confianza. Luego, puede comenzar a vincular a los miembros de la comunidad e instituciones en diferentes niveles. El desarrollo de la relación a menudo requerirá que sepa escuchar y desplegar diversas técnicas y herramientas para estimular la autoexpresión. En el nivel comunitario, los métodos de participación incluyen muchas técnicas creativas para cumplir con este propósito y también puede emplearse en otros niveles institucionales a fin de juntar a los interesados para resolver los problemas de saneamiento. (Véase el apéndice B: ejemplos de métodos de participación.)

Creación de grupos de trabajo en el nivel nacional. A lo largo del proceso de programación, deberá trabajar para crear la voluntad política y establecer vínculos con las personas que toman decisiones en niveles claves de la programación y cambios en la política y su validación. Para ayudar a guiar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas, es aconsejable formar o integrarse activamente a un grupo de trabajo de saneamiento de nivel nacional. Posteriormente, dichos grupos pueden ayudar a legitimizar y formalizar el proceso de programación y sus resultados. Los grupos de trabajo de esta naturaleza frecuentemente trabajan mejor si incluyen una representación adecuada de las ONG, organizaciones populares y los sectores público y privado. Estos grupos tendrán que trabajar activamente para incluir los niveles

regionales, locales y comunitarios y basar su trabajo en lo que surja del campo. Véase el apéndice C: ejemplos del proceso del diseño de programación para la descripción de eventos estructurados para ayudar a los grupos nacionales de trabajo a cumplir con sus tareas.

Formación de coaliciones. La formación de coaliciones de grupos específicos, tales como las ONG, organizaciones comunales (OC) o instituciones del sector privado, es una opción importante en este proceso de programación. Diferentes grupos pueden surgir de dichas coaliciones a fin de fortalecer el trabajo de las instituciones miembros y alentar su capacidad con el transcurso del tiempo. Las pequeñas coaliciones pueden comenzar a trabajar desde el proceso de programación en tareas específicas, tales como estudios, pruebas de campo, intercambio de información, investigaciones de participación, etc. Esto ayuda a crear el escenario preciso para que estos grupos se involucren más en la fase de implementación y para crear un compromiso entre los socios durante el proyecto.

Procesos de aprendizaje conjunto y adaptable. Los grupos informales y formalizados de instituciones de varios niveles pueden reunirse para compartir información regularmente a fin de profundizar en lo que se conoce, en lo que se necesita diseminar, lo que requiere estudio, prueba o investigación más detallada. Este proceso fortalece las prácticas y contribuye a mejorar la programación y la política. Como tal, los grupos de aprendizaje pueden convertirse en un vehículo institucional para las demás herramientas mencionadas; se espera que cada miembro asuma responsabilidad por alguna acción.

Experiencias exitosas. En la mayoría de los casos debe ser capaz de construir sobre la base de experiencias y éxitos que han funcionado en menor o mayor escala. Como catalizador encontrará que construir sobre logros previos de socios o clientes ayuda a fomentar la autoestima y confianza, y los compromete a cumplir objetivos de mayor alcance y a vencer serias limitaciones.

Uso de investigaciones y evaluaciones rápidas. Los estudios de carácter técnico, social y antropológico pueden ser útiles para tener una visión completa de la situación. Los métodos de colección simples y rápidos que involucran a clientes y socios han resultado ser eficientes, confiables y apropiados para recopilar información sobre saneamiento. El empleo de dichos métodos también asegura que la comunidad haga suyo el proceso de programación.

Documentación de experiencias existentes. La documentación escrita, gráfica y audiovisual de experiencias existentes puede fortalecer la información de base y servir como un medio de aprendizaje. Los practicantes pueden participar en el trabajo de producir dicha documentación y compartirla con sus compañeros. Por lo tanto, puede estar disponible para su propio análisis, así como para informar a los niveles de programación y política.

Pruebas de campo de las nuevas opciones. En algunos casos, la prueba de campo puede ser parte del proceso de programación, particularmente cuando se necesita expandir o profundizar el conocimiento de temas claves, tales como la aceptación cultural del saneamiento, de nuevas tecnologías o nuevos acuerdos institucionales.

Colaboración en el diseño de la programación mediante talleres. Los talleres de análisis y planificación con varios grupos y posiblemente el grupo de trabajo nacional de saneamiento, ayudarán a consolidar el trabajo emprendido para apoyar el ciclo de programación y desarrollar análisis situacionales apropiados y diseños de programas (véase el apéndice D: Ejemplos de recursos para talleres, reuniones y otras actividades para el diseño del programa.)

Permanecer firme, decir no o retirarse. En algunas situaciones, cuando no existe la voluntad de manejar los problemas críticos institucionales o de administración, puede resultar más constructivo retirarse que proceder rápidamente a un proceso de programación que

repita patrones de inversión pobres o destructivos. El catalizador debe estar preparado para **permanecer firme, decir no y retirarse** en dichos casos. Una opción ante esta situación es proceder lentamente, realizar actividades alternas en pequeña escala y efectuar mayores esfuerzos a fin de aclarar los problemas y resolverlos antes de proceder.

Ciclo completo del diseño de la programación

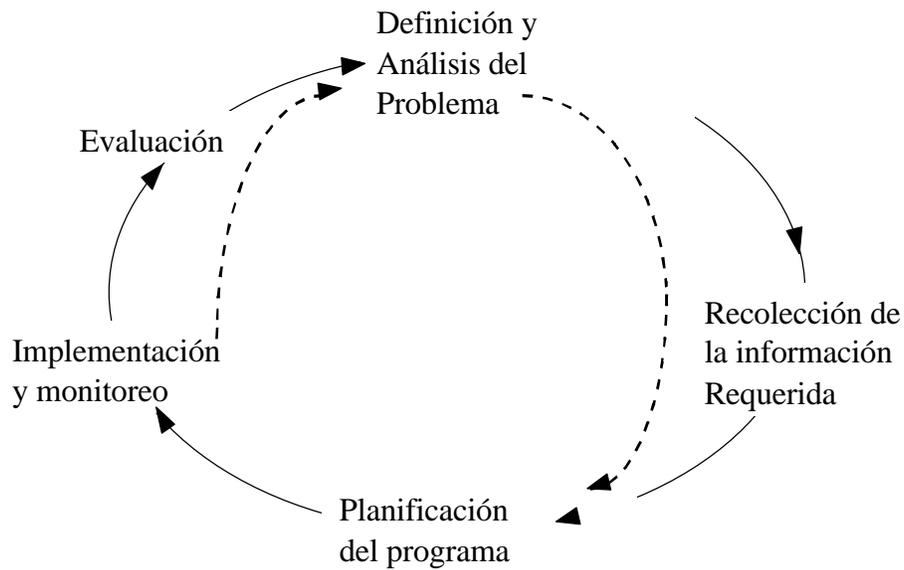
Haciendo uso de los métodos y dispositivos descritos, el grupo de trabajo nacional o similar guiará o catalizará el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de la política. En un sentido amplio, este es el enfoque de evaluación, análisis y acción. También puede relacionarse con el enfoque del marco lógico, un método de planificación lógica usado ampliamente en el desarrollo de programas. Encontrará más detalles sobre el ciclo del diseño del programa en el apéndice C. En términos generales, el ciclo comprende seis niveles:

- **Definición del problema:** Dónde nos encontramos. Qué sabemos y qué no.
- **Recopilación de información:** Qué necesitamos saber para tomar mejores decisiones.
- **Análisis de temas y opciones:** Elección de alternativas.
- **Planificación:** Formulación de una estrategia y diseño del programa. Revisión de las opciones de la política.
- **Implementación y monitoreo:** Aplicación de la estrategia.
- **Evaluación, análisis y modificación de la planificación:** Aprendizaje de la experiencia.

■

El ciclo (como se muestra en el recuadro 3-1) es deliberadamente no lineal porque no se espera que sea implementado mecánicamente, prestándose atención a la acción catalítica en sus diferentes etapas. El recuadro 3-2 indica lo que puede esperarse al final de cada fase, pero debe considerarse que en cualquiera de esos procesos cíclicos se puede avanzar o retroceder a medida que se aprende de las nuevas situaciones.

Recuadro 3-1: Ciclo de planificación del programa



Recuadro 3-2: Productos típicos de cada fase del ciclo de planificación del programa

<i>Fase del ciclo de planificación del programa</i>	Producto esperado-beneficio
<i>Definición del problema y análisis</i>	<ul style="list-style-type: none"> % Mayor preocupación por la situación actual entre las organizaciones % Acuerdo entre las partes interesadas para trabajar conjuntamente % Visión compartida del saneamiento % Consenso sobre la definición de saneamiento en un contexto nacional % Un modelo conceptual compartido y comprendido % Mobilización de energías y recursos para la programación de actividades
<i>Recopilación de información y análisis</i>	<ul style="list-style-type: none"> % Información o datos recopilados a través de diferentes métodos % Análisis de la información recopilada % Informe del análisis de la situación con las principales conclusiones y recomendaciones % Mejor comprensión de las limitaciones, causas y beneficios para mejorar el saneamiento % Versión revisada del modelo conceptual
<i>Planificación del programa</i>	<ul style="list-style-type: none"> % Acuerdo sobre el modelo conceptual % Acuerdo sobre los objetivos principales para los próximos cinco años % Programa definido y acordado para un período de cinco años % Monitoreo y evaluación planificada e incluida en el plan del programa; un marco de evaluación acordado % Aprobación del programa de saneamiento en el nivel nacional para la presentación, aprobación y funcionamiento futuro
<i>Implementación y monitoreo (continuo)</i>	<ul style="list-style-type: none"> % Actividades de saneamiento completadas exitosamente % Experiencias documentadas del programa
<i>Evaluación (comienzo y final)</i>	<ul style="list-style-type: none"> % Resultados de la evaluación % Plan de acción de seguimiento y posible expansión % Aprender del desarrollo de la política

4

La creación de una visión amplia

- ❑ Bosquejo de una visión más amplia
- ❑ Introducción a los capítulos del 5 al 10

Bosquejo de una visión más amplia

En el capítulo 3 pudo apreciar diversas maneras de trabajar como catalizador para alentar el avance de los socios y clientes a través del ciclo del programa. Este capítulo se centra principalmente en la importancia de crear una visión amplia para el sector de saneamiento del país. (Véase también el apéndice D). A medida que vaya configurando esta visión, tendrá una perspectiva general de la situación actual e identificará las limitaciones más serias, así como los recursos más prometedores.

El diseño del programa puede tomar muchas formas: campañas nacionales, preparación de mapas de recursos locales, organización de grupos, revisión de la política y reformas del nivel ministerial, fortalecimiento institucional con las ONG locales, etc. Al hacer la programación detallada, necesitará revisar periódicamente la visión más amplia que haya adoptado para saber dónde se encuentra. A fin de tener una verificación realista, haga frecuentes visitas de campo durante el proceso de programación para ver si su visión refleja la realidad. El tener una perspectiva amplia ayuda a desplegar energías y recursos con sensatez y a tener una visión de conjunto sobre cómo se interrelacionan los diversos aspectos de la programación. Para definir una perspectiva amplia y visión futura, necesitará hacerse tres preguntas.

% *¿Cuáles son las características principales de la*

situación actual en función de la estrategia existente, es decir, selección de comunidades, comportamientos, tecnología, financiación, acuerdos institucionales, voluntad política y marco general del programa?

% *¿Cuáles son las áreas que presentan problemas? ¿Por qué? ¿Qué estamos haciendo al respecto y cómo está funcionando?*

% *En términos generales, ¿dónde deseamos encontrarnos en los próximos cinco años? ¿Cuáles son las limitaciones claves y recursos más prometedores respecto a cada uno de los seis componentes estratégicos: identificación de comunidades, participación de la comunidad, opciones tecnológicas, financiación, acuerdos institucionales y voluntad política?*

A continuación, bosqueje mentalmente o tome nota de sus respuestas a estas preguntas. Quizás podría redactar una breve página como la del recuadro 4-1 basándose en sus conocimientos. El desarrollar una perspectiva amplia hará que cualquier discusión con sus colegas sea más significativa y le ayudará a no perderse en los detalles. Desde luego, su primera visión será muy general. Como catalizador, su trabajo consistirá en ayudar a otros a responder estas preguntas y transformar esa imagen en una visión de la realidad más prometedora y posible de alcanzar.

Recuadro 4-1: Desarrollo de una visión amplia del sector

Dónde nos encontramos

En un supuesto escenario de determinado país, la programación puede tener un manejo adecuado de las opciones tecnológicas, pero puede ser débil con respecto a las estrategias para cambiar los hábitos de higiene. Quizás la salud y los hábitos de higiene hayan recibido muy poca atención por parte de la programación del saneamiento. Puede existir consenso sobre la necesidad de contar con enfoques centrados en las personas, pero falta claridad en los detalles sobre lo que realmente significan en la práctica. Se observa que las instituciones del país son un área particularmente problemática; las instituciones principales sólo tienen aptitudes técnicas, pero les falta organización y habilidades en el aspecto social. Además, emplean un enfoque institucional vertical. Asimismo, en todo el sistema se observa una mala administración de los recursos públicos. En cuanto a las ONG y al sector privado, responden bien en escala pequeña, pero les falta el apoyo o estímulo del sector público. Las estrategias de financiación tienden a centrarse en los subsidios, de acuerdo con los enfoques institucionales actuales. La voluntad política es mínima y no hay un compromiso total ni claro para dar prioridad al saneamiento, en parte porque los proyectos actuales tienen poco éxito. El monitoreo y la evaluación a menudo se consideran a posteriori y gran parte de la experiencia adquirida se pierde debido a la falta de mecanismos para aprender del pasado.

Dónde deseamos ir

Ahora, consideremos una alternativa para esta visión. Quizás pueda implantarse un fuerte marco político con mecanismos para apoyar y promover una variedad de opciones institucionales para los servicios, incluidas las ONG y el sector privado. La definición de saneamiento se expandiría y se daría mucho más énfasis a los enfoques centrados en las personas para cambiar su comportamiento y crear en la comunidad la capacidad de administrar la higiene y saneamiento personal, familiar y ambiental. La función del gobierno se redefiniría como la provisión de apoyo para el desarrollo de políticas, de recursos humanos, monitoreo y evaluación. Asimismo, su función incluiría la creación de condiciones y vínculos para que los productores privados prosperen. Se establecerían mecanismos para asegurar la coordinación intersectorial entre las instituciones de apoyo del gobierno. Los subsidios se reducirían al mínimo, con criterios estrictos para su uso. Las instituciones y el personal se reestructurarían para que puedan manejar las nuevas políticas y acuerdos institucionales.

Habiendo establecido una visión y prioridades concernientes a los recursos disponibles y limitaciones que se le presentan, será más fácil trabajar en otros aspectos más detallados, consideraciones y opciones que se abordan en los siguientes capítulos.

Una vez que haya revisado exhaustivamente el material de los próximos seis capítulos que exploran los seis componentes estratégicos, deseará interrelacionar los diversos temas y aspectos para asegurar que su estrategia es clara y coherente. Durante los seis meses o el año que le tomará formular su estrategia, asegúrese que usted y sus socios comprendan cómo cada componente estratégico se relaciona con los demás. La secuencia de los capítulos del 5 al 10 facilita este proceso, desde la selección de

comunidades hasta los temas más amplios de apoyo.

Recomendación: *Al desarrollar la estrategia de su programa, recuerde que está considerando estrategias amplias para mejorar la programación del sector y no decisiones detalladas sobre proyectos o intervenciones específicos. Está seleccionando opciones en función de parámetros generales, mecanismos, sistemas, procesos, criterios, acuerdos de colaboración, etc., y a la vez, está reduciendo la gama de opciones para seleccionar las más apropiadas, basadas en principios sólidos de programación.*

En realidad, necesita planificar con flexibilidad y permitir el uso de enfoques que ayuden a mejorar el programa de saneamiento en su totalidad. Cada comunidad es única y sus decisiones deben

ayudar a crear los medios para que las comunidades puedan tomar decisiones y fortalecer la voluntad, interés y recursos a fin de crear y mantener un ambiente más sano. De igual manera, en cuanto a los acuerdos institucionales involucrados, no existe una respuesta única. En algunos casos, necesitará probar y equivocarse y especificar qué estudios adicionales se necesitan para resolver una necesidad o problema que obstaculiza el saneamiento en su país.

Introducción a los capítulos del 5 al 10

Los siguientes seis capítulos se centran en interrogantes que debe formularse como programador del saneamiento y en consideraciones y opciones claves que puede examinar a medida que avanza en el ciclo de programación; esta información la necesitará para desarrollar estrategias específicas a su propia situación.

Para ayudarlo a que la programación del saneamiento sea sistemática y adaptada a su realidad, los capítulos del 5 al 10 presentan seis categorías estratégicas principales:

- Identificación de las comunidades
- Participación comunitaria
- Opciones tecnológicas
- Financiación
- Acuerdos institucionales
- Creación de la voluntad política

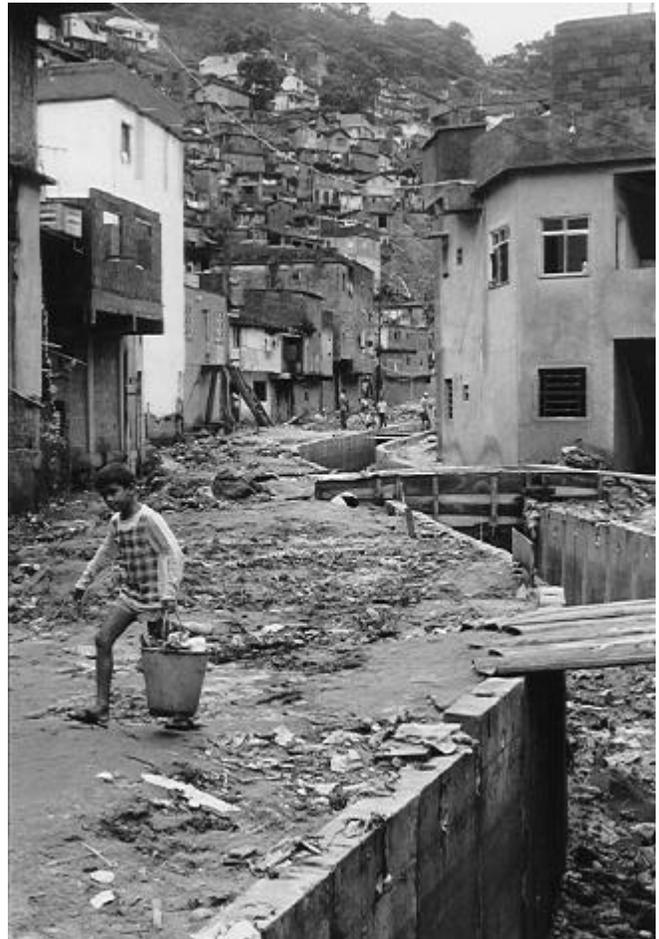
Muchos temas importantes, tales como la creación de la capacidad, vínculos intersectoriales, saneamiento en colegios, monitoreo y evaluación, etc., son parte de las categorías mencionadas, aunque tal vez sienta que son de igual o mayor importancia. Posiblemente, puede identificar otras interrogantes, consideraciones y opciones que no se han presentado; esperamos que lo haga, ya que cada situación y conjunto de relaciones es único.

Asimismo, cada uno de los seis capítulos proporciona ejemplos breves extraídos de experiencias prometedoras. No son recetas, sino

orientaciones que prometen y pueden tener relevancia para su programa.

Para orientarlo en las decisiones, los siguientes seis capítulos contienen información sobre cómo analizar y elegir opciones estratégicas apropiadas a su propia situación. Vale recalcar que las opciones descritas son indicativas y que no se ha tratado de abarcar a todas ellas; su propio proceso de programación puede generar soluciones nuevas y útiles a medida que incorpore los elementos incluidos en este texto.

Durante los próximos 6 a 12 meses que dure su programación, use estos capítulos como referencia para asegurarse que ha considerado los temas y las opciones claves y también los criterios para elegir alternativas adecuadas.



Los pobres de las zonas periféricas viven en condiciones de riesgo, como en esa comunidad brasileña. A menudo dichas áreas carecen de abastecimiento de agua y saneamiento. (UNICEF-Hetzer)

5

Identificación de las comunidades

- ❑ Asignación estratégica de recursos
- ❑ Interrogantes que se deben considerar al determinar los criterios para seleccionar la comunidad y la estrategia de selección
- ❑ Opciones para la aplicación de los criterios de selección de comunidades
- ❑ ¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación para aplicar los criterios de selección de la comunidad

Este capítulo le ayudará a considerar los aspectos y opciones estratégicos para seleccionar las comunidades. Como parte de su estrategia de programación, necesitará desarrollar los *criterios y procesos* para seleccionar las áreas y comunidades con las que trabajará a corto, mediano y largo plazo. De ahí, puede continuar con la selección general de comunidades. La selección de comunidades específicas, a menudo dejada para la etapa de inicio del proyecto, necesita un proceso de selección analítico. Al final de este capítulo, encontrará una lista de verificación de la información que debe recopilar para diseñar una estrategia de selección de la comunidad.

A veces, las decisiones para seleccionar a las comunidades tienen un trasfondo político o se toman precipitadamente, lo que puede anular el desarrollo de un enfoque equitativo, sostenible y basado en la demanda. Por otro lado, un proceso político responsable puede reforzar la selección basada en necesidades y exigencias claras. Hay maneras de aplicar criterios al proceso de selección de la comunidad que pueden funcionar adecuadamente dentro del ambiente sociopolítico local y que también se ajustan a

los principios de una adecuada programación. A menudo, los líderes locales están buscando las mejores formas de manejar las exigencias y necesidades en competencia y acogerían con beneplácito todo lo que les ayude a desarrollar enfoques más objetivos y transparentes. Este capítulo trata sobre esas opciones, criterios y procesos para seleccionar a las comunidades.

Asignación estratégica de recursos

En términos generales el énfasis del UNICEF se centra en el saneamiento rural, sin embargo, no podemos descuidar los riesgos que afectan la salud de las zonas periféricas debido a la falta de saneamiento y tratamiento de desechos. Como orientación política, en mayo de 1995, el Consejo Ejecutivo del UNICEF favoreció el desarrollo de estrategias pertinentes para dar el “apoyo apropiado a la promoción de los servicios de agua y saneamiento en áreas urbanas de bajos ingresos”.

A menudo, el primer conjunto de elecciones que enfrenta un programador de nivel nacional es cómo asignar o reasignar los recursos internos y de los donantes en el nivel

regional, estatal, provincial o distrital. En términos generales, tal decisión requiere una estrategia para definir las necesidades y contar con los recursos existentes a fin de que, en última instancia, todo lo que podamos hacer tenga el mayor impacto posible con recursos limitados. Por lo tanto, asegurar consistencia estratégica en el desarrollo y aplicación de los criterios, tanto para un área amplia *como* para comunidades específicas, es esencial si se desea crear un programa de saneamiento nacional que sea mayor que la suma de las partes del proyecto. La *profundidad* del enfoque de selección es también un factor que se debe considerar; si su verdadero objetivo es cambiar solo algunos comportamientos específicos, entonces podría trabajar con mayor amplitud y más superficialmente. Si por el contrario está buscando un proceso de saneamiento integrado a un proceso de desarrollo holístico de las comunidades, uno que pueda conseguir “un efecto de propagación” mediante el compromiso y recursos de otros, entonces reduciría y profundizaría su enfoque de selección.

Si el UNICEF o un grupo de trabajo más grande desea ser catalítico, ese enfoque tiene implicaciones en la identificación de las comunidades, por ejemplo, las comunidades seleccionadas deberán tener influencia sobre quienes toman decisiones. Tal vez se pueda identificar comunidades en áreas especialmente difíciles para probar que la estrategia puede funcionar en cualquier lugar o dentro del área de un proyecto futuro del Banco Mundial o donante de igual nivel que apoye el proyecto.

A medida que comience a desarrollar o revisar sus criterios, tenga en cuenta que muchas comunidades que están “físicamente” cercanas, especialmente en áreas periféricas o rurales, quizás carezcan de raíces sociales y culturales que les permitan trabajar fácilmente en conjunto. Por ejemplo, los migrantes de las zonas rurales pueden estar divididos por el idioma, religión y cultura. Si bien esta diversidad no frena automáticamente la acción comunal, puede dificultarla. No obstante, si tales comunidades reúnen otros requisitos importantes, sus diversidades y conflictos deben considerarse como un reto “inherente al territorio”. Alternativamente, en ciertas áreas objetivo, tal vez decida trabajar con un grupo

específico de clientes, por ejemplo, grupos de jóvenes o cooperativas de mujeres, como punto de partida para luego fomentar el compromiso de los otros grupos locales. Vale repetir que cuando los criterios de selección son sólidos, puede haber muchas maneras de desarrollar la acción comunal y establecer las raíces de un programa de saneamiento exitoso, equitativo y sostenible. La siguiente sección del manual trata sobre la identificación del lugar y el proceso de selección de la comunidad.

Interrogantes que se deben considerar al determinar los criterios para seleccionar la comunidad y la estrategia de selección

Para desarrollar la estrategia de selección de las comunidades, es conveniente considerar las siguientes interrogantes durante el proceso:

- % ¿Qué enfoques de selección respaldan los principios de equidad, la participación en la toma de decisiones, la respuesta a la demanda, la protección del medio ambiente y finalmente una mayor sostenibilidad?
- % ¿Dónde se encuentran las necesidades y demandas principales? ¿Cómo se expresan?
- % ¿Dónde están los recursos institucionales, humanos y técnicos que pueden satisfacer las necesidades o responder a las demandas? ¿Existen condiciones para el apoyo institucional y político? ¿En qué parte del sector nacional hay innovaciones y oportunidades de crecer que puedan servir de apoyo?
- % ¿Existen áreas o comunidades, que por factores especiales estén particularmente motivadas, organizadas y con posibilidades de tener éxito? ¿Existen otras donde un esfuerzo inicial sería vano o podría fallar debido al sectarismo, factores externos, falta de organización u otras razones especiales?
- % Finalmente, ¿quién podría proporcionar el compromiso o los recursos para expandir sus propios esfuerzos? ¿El gobierno? ¿Los líderes políticos? ¿Las comunidades? ¿Los donantes? ¿Quién tiene mayores posibilidades y por qué?
- % Dadas las respuestas preliminares a estas

interrogantes, ¿cuáles son los *critérios*, sus prioridades y selección de procesos más apropiados en el contexto nacional?

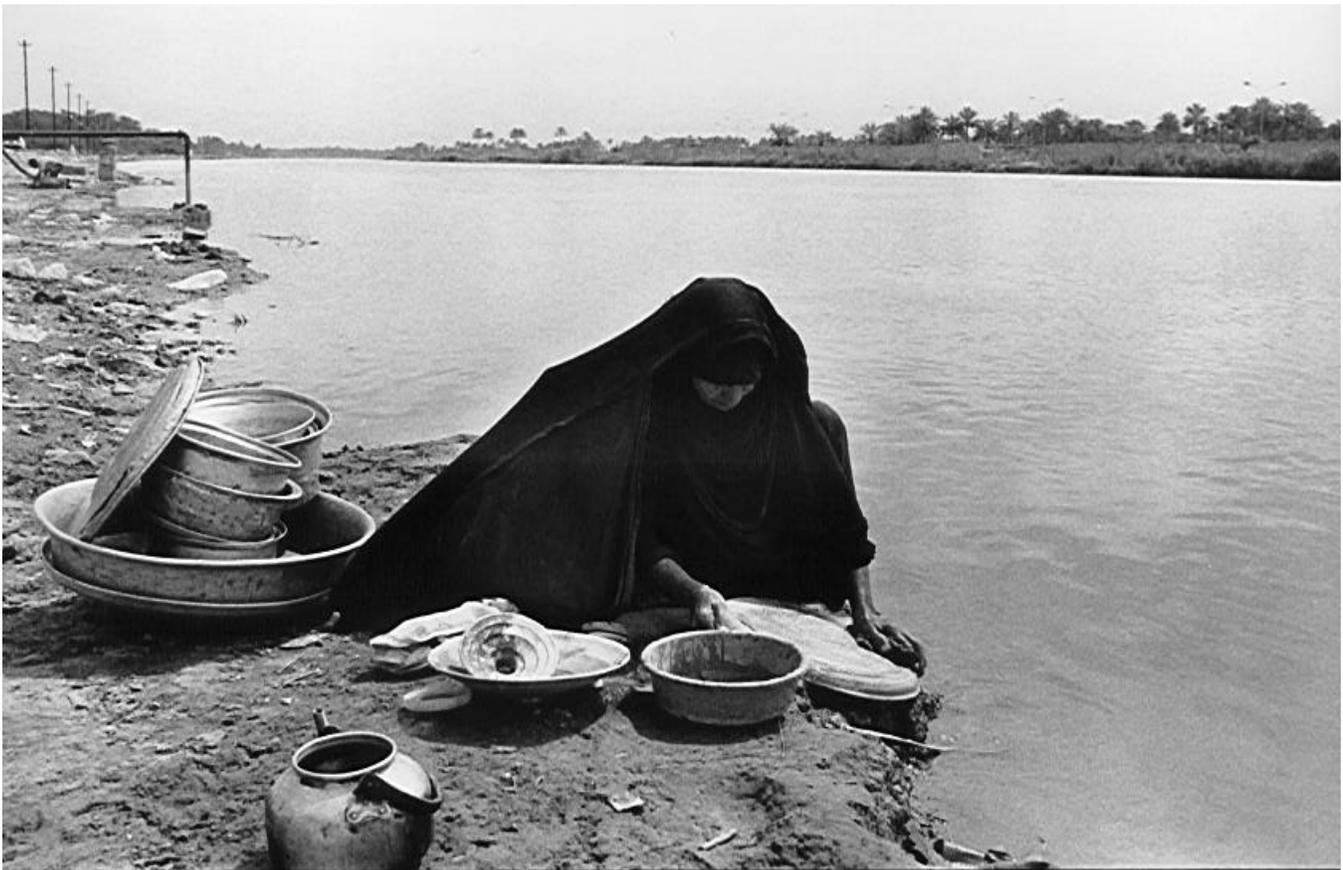
Al responder a estas preguntas, necesitará considerar una variedad de factores. He aquí unos cuantos:

Necesidad frente a la demanda

En primer lugar, ¿dará mayor énfasis a la *necesidad* que a la *demanda* o viceversa? Los dos están vinculados lógicamente. La necesidad se define en función de la falta de servicios, tales como pocas letrinas, drenaje deficiente y problemas en el control de los residuos sólidos, falta de hábitos de higiene personal y de la vivienda o falta de proyectos que promuevan lo

anterior, en resumen, situaciones que implican mayor riesgo para los niños. Observe que la necesidad no necesariamente se define en función de la mayor incidencia de enfermedades diarreicas, ya que podría haber otros factores causales, factores que pueden abordarse mediante intervenciones que incluyen el tratamiento con las sales de rehidratación oral (SRO) y otras medidas de salud.

Aunque a menudo la demanda puede ser mayor en áreas con niveles más altos de necesidad, no siempre ocurre así. Los pobres tal vez tengan una mayor necesidad de saneamiento, pero existe mayores probabilidades de que sus vecinos más adinerados puedan pagarlo.



Una mujer lava sus ollas en el río Éufrates cerca de la ciudad de Babilonia, al sur de Bagdad, Irak.
(UNICEF/ Jane Taylor)

Los programadores deberán hacer una elección consciente y quizás decidan identificar a las comunidades con mejores posibilidades de hacer del saneamiento un bien de prestigio. Si existe una demanda relativamente baja para mejorar el saneamiento, como es la situación en muchos países con niveles bajos de cobertura del servicio de saneamiento, entonces la necesidad sería un buen indicador de la demanda *potencial*, es decir, existe la demanda, pero aún tiene que manifestarse explícitamente. Una vez que se trata el asunto con las comunidades, la demanda se puede expresar de diferentes maneras, por ejemplo, en la voluntad de pagar por sus propias letrinas, en la asignación de recursos locales para actividades comunales, tales como el drenaje, o en la contribución en efectivo para cubrir los costos de capital y mantenimiento del abastecimiento de agua cuando se combinan los servicios de agua y saneamiento.

Una primera mirada a los recursos disponibles

En esta etapa, el reto del programador es desarrollar criterios y procesos de selección, en lugar de elegir comunidades específicas. En términos generales, el proceso puede definir dónde se deben instalar los servicios con prioridad, especialmente cuando los recursos son limitados. En realidad, en muchos contextos nacionales la "mezcla" de recursos institucionales, humanos y técnicos disponibles puede desempeñar una función importante para determinar dónde empezará un programa y su alcance a mediano o largo plazo.

Opciones para la aplicación de los criterios de selección de comunidades

Como catalizador, trabajará con colegas para obtener información de diversas formas y para analizarla. En primer lugar, algunos de sus colegas pueden reunir información secundaria. Luego usted, su contraparte o un colega podrán iniciar un estudio, si fuera necesario, para inventariar los esfuerzos de saneamiento o

cubrir áreas más amplias mediante técnicas de evaluación rápida para comprender e identificar mejor las áreas necesitadas. Asimismo, tal vez necesite realizar reuniones para perfilar los criterios de selección de comunidades basados en la necesidad, demanda, recursos disponibles y posibilidades de conseguir que otros respalden sus esfuerzos, así como obtener el apoyo de organizaciones involucradas en el saneamiento.

A medida que trabaje en este proceso, será útil considerar diversos criterios alternativos.

Responda a las comunidades cuando la demanda se expresa claramente. Las comunidades pueden autoseleccionarse para un proyecto si reúnen ciertos requisitos, como su voluntad para contribuir, si definen sus necesidades de mejorar las condiciones de salud o sanitarias o la situación económica, si tienen voluntad para incluir a todos los miembros de la comunidad y factibilidad técnica del proyecto y otros factores.

En algunos casos, este enfoque puede aplicarse en el nivel nacional o en un área determinada. Mientras que un enfoque nacional sería ideal, a menudo se presentan dificultades y gastos al trabajar con comunidades dispersas en un área extensa o cuando existen presiones para incluir a algunas comunidades en lugar de otras. En su lugar, puede aplicar dicho enfoque en una o varias regiones específicas. El recuadro 5-1 explica cómo un proyecto piloto en Nepal respondió a las necesidades de sus comunidades.

Seleccione esquemas que tengan apoyo social y técnico adecuados. Comenzar donde existe apoyo puede ser fundamental, es decir, donde se encuentren facilitadores capacitados, educadores y otras personas con habilidades desarrolladas. Este apoyo puede provenir de las mismas comunidades, del personal de las ONG, de dependencias gubernamentales u otras organizaciones de apoyo.

Posteriormente, otras comunidades vecinas que requieran capacitación para organizarse, modificar comportamientos y aumentar su comprensión y aplicación de tecnologías pueden recibir ayuda de las instituciones y comunidades que ya poseen experiencia.

Recuadro 5-1: Respuesta a la demanda expresa en Nepal

Un proyecto piloto que estaba poniendo en prueba el “Fondo para el abastecimiento rural de agua” en Nepal definió un proceso detallado para trabajar tomando como base la demanda. Las comunidades fueron representadas por organizaciones de apoyo, en su mayoría ONG, que presentaron propuestas con criterios transparentes. En primer lugar, los convenios se otorgaron a organismos precalificados para que completen la prefactibilidad a fin de determinar si las comunidades podrían satisfacer criterios técnicos, sociales y económicos y si tenían voluntad de pagar. En segundo lugar, los esquemas con probabilidades de éxito recibieron financiamiento para una fase de desarrollo de seis meses que incluyó la planificación de la participación, educación informal, educación en higiene y saneamiento y construcción opcional de letrinas. Al término de esta fase, la demanda era clara; entonces las comunidades tenían que aportar capital y recaudar por adelantado el mantenimiento del abastecimiento de agua por un año. Si se cumplían todos los criterios, la comunidad presentaba una propuesta para las fases de implementación y post implementación y recibía fondos para completar los esquemas, para establecer fondos rotatorios destinados a la construcción de letrinas mejoradas y para la educación en higiene y saneamiento. En vez de operar con un modelo como patrón, el proyecto consideró que cualquier organización que reuniese los requisitos podría ser elegible y periódicamente se entregaron fondos a las mejores propuestas. Hasta ahora, ha habido una respuesta de las ONG y las comunidades y los resultados han sido eficientes en función de los costos.

Extraído de Nepal Synopsis, Proyecto JAKPAS, 1995, Jake Pfohl.

Seleccione áreas y esquemas con posibilidades de difusión. Si las actividades van a servir como puntos de partida dentro de los estados, provincias o distritos, a menudo será requisito seleccionar lugares donde pueda iniciarse estratégicamente un efecto de propagación. A menudo, esta propagación puede depender de una institución de apoyo. Si tal grupo puede funcionar como un catalizador eficaz y está dispuesto a fortalecer otras instituciones en el área, puede servir como grupo de apoyo y ayudar a la creación de otros grupos locales.

Logre una óptima agrupación de proyectos para reducir los costos. Elegir áreas remotas del país o comunidades muy apartadas dentro de un proyecto, trae consigo implicaciones de costos. La agrupación puede ayudar a reducir los costos de la capacitación, supervisión, servicios técnicos y monitoreo.

Seleccione comunidades y hogares pobres. La definición de pobres generalmente implica acceso limitado a la educación, a las oportunidades de empleo, a los servicios de salud, infraestructura, vivienda, etc. La elección de dichas comunidades puede evitar que los limitados recursos se destinen a quienes se encuentran en mejor situación, pero también

podrían presentarse otras dificultades, por ejemplo, las diversas intervenciones podrían recibir un valor bajo. En el futuro, este enfoque podría ser desarrollado como un proyecto dentro de una programación general.

Seleccione a las comunidades por sus necesidades, tales como falta de instalaciones de saneamiento y prácticas de higiene y posiblemente otros factores económicos. La selección basada en este criterio puede permitir a los programas responder y satisfacer las necesidades sentidas mediante intervenciones apropiadas. Tal enfoque puede resultar muy apropiado para un proyecto dentro de un programa mayor de saneamiento.

¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación para aplicar los criterios de selección de la comunidad

Antes de aplicar los criterios de selección, necesitará recopilar información sobre diversas áreas. A continuación se enumeran algunas de las razones para recopilar información y las preguntas que podrían surgir.

Como se menciona en el capítulo 3, existen diversos enfoques de colaboración para recopilar información y para analizarla a fin de crear estrategias apropiadas de programación. Cualquiera sea el enfoque que elija para la recopilación, una vez que tenga la información necesaria y haya considerado los temas y opciones, podrá tomar decisiones informadas y crear su estrategia para la selección de la comunidad.

Población. Incluye datos sobre demografía y estadísticas de las zonas urbanas, periféricas y rurales, patrones de migración, urbanización, principales religiones, distribución étnica, etc. *Trate de conseguir una perspectiva de la escala de los problemas de saneamiento, de las necesidades rurales comparadas con las urbanas, tendencias que percibe para el futuro, etc.*

Situación del abastecimiento de agua y saneamiento. Comprende la confiabilidad y cantidad del abastecimiento de agua en contraposición con las necesidades y expectativas de las personas y la naturaleza y extensión del saneamiento en diferentes áreas rurales y periféricas. *¿Hasta qué punto el abastecimiento de agua se percibe como un problema y hasta qué grado puede influir sobre la demanda para mejorar el saneamiento? ¿Existen áreas o grupos que han expresado su necesidad de mejorar el saneamiento?*

Vivienda y el terreno. Comprende a los asentamientos legales e ilegales, los patrones de posesión de la tierra y la vivienda en zonas periféricas y rurales, número de viviendas, situación de la vivienda correlacionada con la distribución de ingresos, etc. *Para las áreas periféricas es importante identificar los modelos de propiedad de la tierra y de la vivienda y también el número de viviendas y la distribución de los ingresos. Estos factores podrían tener una repercusión enorme sobre aspectos de movilización, técnicos y costos.*

Género. Incluye el balance entre géneros, funciones que cada uno desempeña en la comunidad, empleo, niveles de educación, toma de decisiones, etc. *¿Existe un desequilibrio grave de género, por ejemplo, hombres que han migrado lejos del hogar? ¿El proyecto necesita dar prioridad a actividades dirigidas a cualquiera de los dos grupos?*

Historia social. Incluye la

autosuficiencia de la comunidad frente a la dependencia externa, guerras, desastres naturales, divisiones partidarias o religiosas, programas de reubicación del gobierno, etc. *¿Se caracterizan algunas comunidades por estar motivadas y organizadas? ¿Tienen dificultades u otras prioridades debido a su propia historia, factores externos, etc.?*

Recomendaciones

- % *A veces los datos y estadísticas nacionales no se agrupan en categorías tales como rural y periférica, sino que están organizados por sectores administrativos, como distrito o provincia. Debe tenerse cuidado en el uso de estadísticas generales, ya que a menudo no reflejan los patrones de distribución ni desigualdades.*
- % *Puede recibir aportes de variadas fuentes. Encontrará abundante información en la documentación del UNICEF o de los organismos con los que trabaja. Gran parte de la información requerida deberá dividirse entre las áreas rurales, periféricas y urbanas.*
- % *La fuente de información debe registrarse, ya sea que provenga de un estudio, encuesta domiciliaria, estadísticas del gobierno, observaciones o resultados del trabajo de campo.*
- % *Si la información es inadecuada, obsoleta, no confiable o incompleta, es importante anotar esto para investigaciones futuras.*
- % *No pase demasiado tiempo investigando un tipo de información. Si surgen dificultades, evalúe cuán crucial es esa información para la programación.*
- % *Un enunciado general ampliamente aceptado podría resultar más útil que estadísticas detalladas, complejas o no actualizadas.*
- % *La información para la selección de las comunidades tendrá similitud y duplicación con la información recopilada para las estrategias de cambio de conducta y opciones institucionales.*
- % *Al recopilar información, debe tener cuidado de no crear expectativas en las comunidades encuestadas.*
- % *Cualquier recopilación adicional de datos debe emplear métodos de participación y coordinarse con la información requerida para las demás secciones, especialmente la requerida para el cambio de conducta y opciones técnicas.*

6

Participación comunitaria

- ❑ Participación y cambio de conducta
- ❑ Aspectos claves para el desarrollo de estrategias de participación comunitaria
- ❑ Opciones que se deben explorar al seleccionar los enfoques
- ❑ ¿Qué información tenemos y qué más necesitamos? Información necesaria para elegir enfoques adecuados de participación

Este capítulo considera los temas y opciones que le ayudarán a fomentar la participación comunitaria en el programa nacional de saneamiento. Para hacer de la participación comunitaria un componente significativo de su programa, necesitará diseñar estrategias para delegar la toma de decisiones a los miembros de la comunidad y alentar su capacidad de realizar cambios sostenibles en la higiene y saneamiento personal, familiar y ambiental. En este capítulo se proporcionan ejemplos que ilustran experiencias de los diversos enfoques eficaces de participación.

En la última sección de este capítulo encontrará una lista de preguntas que debe formularse a fin de determinar si tiene la información necesaria para diseñar una estrategia de cambio de conducta.

Participación y cambio de conducta

Muchos de los otros componentes del programa, como el financiamiento, tecnología, etc., necesitan basarse en los enfoques seleccionados para crear la voluntad de la comunidad y la capacidad de tomar decisiones a través de individuos, familias y comunidades. La participación y el cambio de conducta están estrechamente vinculados. El término “conducta” en un sentido amplio, incluye el

comportamiento que adopta una comunidad y sus miembros para desafiar exitosamente las limitaciones personales, familiares y ambientales que afectan la salud. Estas limitaciones incluyen la falta de instalaciones para la eliminación segura de excretas, malos hábitos de higiene, condiciones sanitarias peligrosas en la comunidad, falta de agua potable o drenajes deficientes. El comportamiento también incluye la capacidad para desarrollar y administrar un ambiente más sano y sostenible. Sin embargo, para que los programas tengan éxito, los otros niveles, por ejemplo, el nivel de decisión política, necesitan participar y cambiar su comportamiento. Tales cambios se discuten en los capítulos sobre acuerdos institucionales y sobre la voluntad política.

A menudo subestimamos lo que produce cambios de conducta, incluido el cambio de una actitud pasiva a activa en los miembros de la comunidad. Por lo tanto, su planificación debe hacer un gran esfuerzo para hacer uso del



En las campañas de mercadeo social se emplean con frecuencia herramientas modernas de comunicación. Aquí, un grupo de trabajadores de Malawi mira una película que promociona el saneamiento. (UNICEF/ Cindy Andrew)

ingenio humano y la fuerza de voluntad para colaborar, planificar, actuar y mantener los cambios en sus vidas, hogares y comunidades. Asimismo, su grupo de planificación necesitará asegurar que las prácticas de las comunidades, como un todo, tengan una repercusión saludable en el ambiente, por ejemplo, que no haya contaminación de las fuentes de agua localizadas aguas abajo ni se esté agotando los acuíferos por un mayor consumo de agua, etc.

Su estrategia programática para la participación y el cambio de conducta puede incluir varias estrategias más pequeñas que combinen una gama de grupos de participación, enfoques, métodos y personal según las necesidades de la situación y los

recursos que use. No existe una respuesta correcta; por ejemplo, los enfoques de participación o el uso de medios de comunicación en gran escala pueden resultar apropiados como intervenciones individuales, pero también pueden reforzarse mutuamente si se combinan con eficacia.

Nota: Si confía en los enfoques de participación reales, el programa puede alejarse de las prioridades programáticas originales y vincularse con otras prioridades comunitarias. Por eso definimos a la programación como un ciclo y un proceso evolutivo. Si bien es imposible resolver todos los problemas emergentes o satisfacer todas las necesidades, es posible establecer vínculos apropiados.

Aspectos claves para el desarrollo de estrategias de participación comunitaria

Al desarrollar estrategias de participación, es oportuno tener presente algunas preguntas claves desde el principio:

- ¿Quién centralizará los esfuerzos de cambio en el nivel local o comunitario, cuánto sabemos sobre ellos y su situación y qué más debemos descubrir? **Nota:** Tal vez desee emplear la lista de verificación de la última sección para determinar si tiene o no toda la información necesaria.
- ¿Cuáles son los factores determinantes del cambio? ¿La adaptación de nuevas tecnologías o cambios de conducta personales, familiares y comunales, se deben a los beneficios que conlleva para la salud o más bien a la comodidad, privacidad, prestigio u otros factores sociales?
- ¿Cuáles son las intervenciones, enfoques y métodos más adecuados en función de los costos y capaces de lograr un cambio sostenible en la comunidad?
- ¿Qué tipo de personal debe participar y cuáles serían sus funciones?
- ¿Cómo la estrategia de cambio aseguraría que existe capacidad de administración local o que está lo suficientemente fortalecida para mantener los cambios?

Opciones que se deben explorar al seleccionar los enfoques

A quién incluir localmente

Al elegir las estrategias apropiadas para su situación, existen algunas opciones que debe considerar. La primera se refiere a quién debe incluir en el nivel comunitario. Por principio, debería ser lo más inclusivo posible, ya que una mejor higiene y saneamiento dependen de la cooperación de muchos individuos. Por lo

tanto, su meta debería ser incluir a toda la comunidad. El reto es cómo llegar a involucrar a los diferentes grupos con los recursos disponibles. A continuación se presentan algunos métodos que puede adoptar.

Utilice las organizaciones tradicionales e informales de las comunidades. Tales grupos pueden ser desconocidos para usted hasta que converse con la comunidad. Puede haber, por ejemplo, grupos para hacer trabajos compartidos,

Recuadro 6-1: El proyecto de letrinas de Baldia

En la comunidad periférica de Baldia, cerca de Karachi, Paquistán, los planificadores del proyecto de letrinas de Baldia decidieron trabajar primero a través del mohalla tradicional o comités vecinales. Tales comités cumplen tradicionalmente un papel disciplinario y resuelven la mayoría de los asuntos locales sin involucrar a la policía o tribunales. Mientras se obtenía su autorización, las mujeres se involucraron como motivadoras en las actividades de saneamiento. Luego de muchos años de éxito en el saneamiento supieron ganarse una gran confianza. Pero los planificadores sabían que gran parte de las mujeres eran analfabetas y no podían usar los materiales de educación sobre prácticas de higiene. Posteriormente, cuando éstas participaron en el manejo de escuelas hogares, que también eran centros informales de educación para mujeres, hubo apoyo generalizado de la comunidad. En este caso, trabajar inicialmente con las organizaciones masculinas tradicionales fue una estrategia culturalmente apropiada para llegar a las mujeres de Baldia. La participación posterior de las mujeres en la planificación e implementación del proyecto, no sólo impulsó experimentos para mejorar el diseño de las letrinas, sino que también dio confianza a las mujeres para iniciar otras actividades que se siguen llevando a cabo.

Fuente: *From Sanitation to Development: The Case of the Baldia Soakpit Project*. 1992. Quratul Ain Bakhteari y Madeleen Wegelin-Schuringa

ya sea que estén registrados legalmente o no, de ahorro y crédito; comités especiales; grupos de jóvenes, de madres y religiosos; entre otros. Pueden ser recursos importantes y no deben ser ignorados ni descuidados. Al comprometerlos, es crucial asegurar que ambos géneros participen en la toma de decisiones. El ejemplo del recuadro 6-1 ilustra tanto el uso del sistema social tradicional como la introducción de funciones nuevas y oportunidades de liderazgo.

Involucre a los individuos y grupos creados por otros proyectos de desarrollo. Los comités de desarrollo, grupos de ahorro, usuarios del agua, comités de fuentes públicas de agua, operadores de bomba de mano, cuidadores de fuentes de agua, grupos agrícolas y de silvicultura y comités de salud abundan y a veces su número y demandas agotan el tiempo y recursos de una comunidad. Donde sea posible, vincúlese

Recuadro 6-2: Saneamiento con crédito en grupo

El Banco Grameen de Bangladesh es un reconocido proveedor de crédito para unos dos millones de pobres sin tierras de Bangladesh, casi todas mujeres. La significativa innovación del Banco de Grameen es organizar a las personas en grupos de cinco y pedir a cada persona que garantice el préstamo de cualquiera de los otros cuatro miembros. El apoyo de este tipo ha resultado ser muy eficaz y los grupos de crédito tienen un índice de pago casi perfecto. En 1993, se otorgaron en préstamo más de \$18 millones a fin de adquirir tuberías para pozos y letrinas. Todos los miembros del Banco Grameen son elegibles, aunque en el caso de los préstamos para letrinas sanitarias normalmente un miembro necesita haber tenido un préstamo por segunda vez. Incluso para las letrinas, los prestamistas son principalmente mujeres.

Fuente: Extraído de WATERfront, número 7, mayo de 1995, Ashok Nigam

Recuadro 6-3: Clubes escolares de salud

Un aspecto clave de un programa de saneamiento administrado por las unidades socioeconómicas (USE) del Estado de Kerala en la India ha sido la creación de clubes de salud escolar. Estos clubes, que dirigen actividades relacionadas con la higiene, uso del agua, higiene ambiental, de los alimentos y de la vivienda, tienen como objetivo inculcar buenos hábitos de higiene en niños pequeños a través del intercambio de información, conocimiento y desarrollo de habilidades. Los niños participan en actividades de monitoreo, como el lavado de manos y aseo de letrinas en sus hogares y escuelas, y participan en las "semanas de saneamiento" y competencias. También se ocupan de las actividades de la comunidad, como cavar fosas para la basura en hogares pobres y promocionan actividades de saneamiento en sus vecindarios.

Fuente: *Programa de saneamiento administrado por la comunidad en Kerala, India.* Danida y DGIS

con tales grupos si pueden asignar prioridad a la higiene y saneamiento. La vinculación con grupos de crédito puede ser un medio valioso para canalizar el crédito y los subsidios para el saneamiento y asegurar la equidad así como la responsabilidad, sin crear esfuerzos separados. Un ejemplo exitoso se muestra en el recuadro 6-2.

Trabaje con escuelas y grupos de educación informal. Esto permite la participación directa de los niños, objetivo del UNICEF. La capacitación, orientación y apoyo para los profesores pueden ser mecanismos de largo plazo para involucrar a los niños. Los grupos de educación informal, en particular los de mujeres, también son valiosos cuando el enfoque enseña habilidades prácticas y permite a las mujeres ubicar al saneamiento en el contexto de sus propios términos y prioridades. Un ejemplo sobre el uso de clubes de salud escolar en la India se encuentra en el recuadro 6-3.

Trabaje con líderes locales y grupos de aprendizaje. A menudo, los socios influyentes pueden reforzar y legitimar el cambio. Los grupos

en la comunidad y entre comunidades representan un medio poderoso para estimular el cambio. El uso de facilitadores locales puede crear un clima inmediato de confianza, punto de partida para el desarrollo. Sin embargo, cuide que los líderes tradicionales o la élite no monopolicen el proceso. Los líderes y compañeros de la comunidad tienen mayor probabilidad de ser eficaces comparados con los seleccionados de fuera, pero pueden requerir orientación y apoyo para convertirse en facilitadores en lugar de controladores. El recuadro 6-4 ilustra un caso donde el activismo negativo de la comunidad se aprovechó para vencer un grave obstáculo del proyecto.

Incluya a las organizaciones de base para garantizar la participación equitativa. El incluir y formar grupos vecinales representativos de género, de niveles económicos y étnicos diversos puede evitar que el proyecto sea captado por élites o por una sola facción local. Puede formar un subgrupo con una amplia representación de intereses. Las decisiones que representan los diferentes niveles de ingresos, géneros, grupos étnicos o sociales y las facciones de la comunidad tienen mayor probabilidad de mantenerse.

Si es necesario formar grupos u organizaciones nuevas, hágalo sobre la base de los que ya existen. A veces es necesario crear nuevas organizaciones. Si se trabaja con los patrones organizacionales existentes y son convocados por la comunidad, mayor es la probabilidad de tener éxito. Los comités que sólo se formalizan en documentos muy raras veces cumplen una función útil. Conseguir una autorización legal para grupos antiguos o nuevos puede dar una sensación de poder, pero no tienen sentido si el sistema legal no funciona o si la comunidad registra a un grupo sólo para cumplir con un requisito. Forme grupos nuevos sólo como último recurso.

Recuadro 6-4: El trabajo con líderes informales

En el pueblo de Hodal, Haryana, India, un proyecto de demostración de letrinas con arrastre de agua fracasó porque los pobladores enfurecidos destruyeron las letrinas y atacaron a los indignados ingenieros y contratistas del estado. Los residentes se enojaron porque los planificadores no les consultaron y, además, ignoraron a los líderes locales. Asimismo, estaban disgustados porque no se les había pedido su opinión sobre los contratistas y recursos del proyecto que habían sido prestados en nombre de la población. Un equipo de especialistas de participación comunitaria fue convocado para intentar cambiar la situación. En una reveladora reunión comunitaria, el organizador principal de la comunidad pidió a los funcionarios del proyecto mantenerse en silencio y permitir que la gente se expresara. Luego de una hora de quejas, los residentes comenzaron a dar sus propias versiones sobre cómo lograr que el proyecto fuese exitoso. Posteriormente, se seleccionaron facilitadores locales que tuvieron más de 80 reuniones de grupo en las ocho salas del pueblo. Al crear su propio programa, llamado Programa de Letrinas del Pueblo de Hodal, los residentes solicitaron 500 préstamos en pocas semanas.

Fuente: Jake Pfohl, Haryana, 1983

Considere diversos enfoques, métodos e intervenciones

Para ser compatible con el enfoque basado en la demanda, los programadores deben identificar intervenciones, enfoques y métodos apropiados que permitan a las personas elegir alternativas informadas; resolver problemas; planificar y actuar para mejorar sus hábitos de higiene y eliminar con seguridad los desechos humanos, sólidos y de animales. La naturaleza de la toma de decisiones y la implementación de acciones pueden variar según la situación. Un tema fundamental es el tipo de interacción que se busca con los participantes locales. ¿La



Profesionales de campo conversando con los residentes para diseñar un proyecto comunitario en Bangkok, Tailandia. (UNICEF/Marcus Halevi)

comunidad está facultada para desarrollar la amplia gama de comportamientos necesarios para administrar mejor su ambiente a largo plazo? ¿Se les equipará y se les pedirá tomar decisiones, lo cual implica capacidad para realizar juicios acertados y asumir diversas responsabilidades? O, en caso extremo, ¿se espera que los residentes paguen tarifas por las instalaciones y servicios, como ocurre en las zonas urbanas y comunidades más prósperas?

¿Los planificadores sencillamente tienen por objetivo cambiar unos cuantos hábitos específicos sin facultar a las comunidades a manejar las circunstancias cambiantes? Dicho enfoque puede ser apropiado en algunas situaciones o en combinación con enfoques de largo plazo. No existe una respuesta absoluta en cuanto al tipo de intervención correcta o equivocada; lo que se debe tener en cuenta son las circunstancias.

Junto con este tipo de intervenciones se encuentra una variedad de enfoques y métodos que van más allá de la transferencia de información o intervención didáctica. Por ejemplo, el mercadeo social y las técnicas de publicidad están relacionados con los enfoques didácticos. Aunque tales enfoques incluyen la

retroalimentación a través de grupos objetivo, estos métodos no son muy interactivos. Como alternativa, han surgido recientemente enfoques de participación que tienen sus raíces en estrategias del crecimiento humano. En muchos casos, la combinación de estos enfoques puede ser apropiada, ya que pueden reestructurarse para reforzarse unos a otros. El resto de esta sección describe algunas intervenciones características y sus enfoques y métodos. Muchos los considerarían como participación comunitaria; otros no.



Mujeres reparando una bomba TARA, Bengala Occidental, India. (UNICEF)

El asunto es si definimos la participación como el trabajo gratuito de las comunidades, como contribución en dinero efectivo, como una respuesta del mercado, como el establecimiento de acuerdos legales o como toma de decisiones (Srinivasan, 1992). Estas definiciones no necesitan ser mutuamente exclusivas, pero a menos que se incluya la toma de decisiones, no estamos otorgando realmente el control a las comunidades. Examinemos varias intervenciones desde esta perspectiva.

La provisión de tecnologías. El ciclo del proyecto convencional se ha definido en muchas publicaciones. Generalmente hay un patrón en el cual se identifica un período de investigación inicial que conduce a una fase de demostración o experimentación. La fase de demostración es una prueba práctica de la factibilidad de las opciones técnicas recomendadas, seguida de una fase de consolidación, principalmente para organizar los aspectos institucionales del proyecto. Esto produce una movilización o fase de ampliación en la que se construyen la mayoría de las instalaciones de saneamiento. Si bien gran parte de este trabajo se efectúa como parte de un programa general de



Los pobladores se reúnen para planificar un programa de agua y saneamiento en Uttar Pradesh, India. (Jake Pfohl)

saneamiento, la secuencia se basa en una

definición más bien limitada del saneamiento considerada como la *provisión* de instalaciones de saneamiento en el lugar. Aplicado de esta manera, este enfoque da poca cabida a la participación comunitaria. Los programadores dieron por sentado que proporcionar tecnología o mejorar el acceso a la tecnología, es decir, letrinas, conduciría a un cambio automático de comportamiento y que las comunidades mantendrían las instalaciones. Sin embargo, esto ha ocurrido sólo cuando la tecnología específica satisfacía una necesidad sentida. La provisión de tecnología no es una intervención recomendada para generar la participación comunitaria ni promueve por sí misma el cambio de conducta.

Intervención para la planificación de la acción comunitaria. Una opción es convertir el ciclo del proyecto en una experiencia de aprendizaje, toma de decisiones y planificación de acciones de la comunidad. Con esta intervención, las fases se estructuran para permitir la total participación de la comunidad. Posteriormente, luego de revisar los esquemas para identificar a las comunidades, se procede a la planificación o fase de desarrollo. Durante esta fase, que puede tomar hasta un año, las comunidades participan en una variedad de actividades educativas y de organización y crean instituciones, por ejemplo, los comités de agua y saneamiento que necesitan para la acción comunitaria de largo plazo. También se les ayuda a realizar sus propias evaluaciones, análisis y diseños para sus proyectos. En el proceso de diseño, los grupos de viviendas participan en el estudio y análisis de su propia situación ambiental y social, en la solución de controversias y en la preparación de un plan detallado de acción que incluye diseños de esquemas, una variedad de medidas de saneamiento, operación y mantenimiento, medidas de protección ambiental y otras actividades que serán emprendidas. En el recuadro 6-5 se presenta un ejemplo de Nepal.

Recuadro 6-5: Intervención para la planificación de acciones de la comunidad

Una intervención para la planificación de acciones en una comunidad en Nepal combinó dos enfoques de crecimiento humano. Una vez seleccionadas las comunidades, los planificadores del Programa de Agua y Saneamiento del Pueblo identificaron y formaron grupos de trabajo en la comunidad a fin de asegurar la participación de todos los grupos étnicos y castas.

Los facilitadores empezaron con actividades que permitieron a cada comunidad evaluar su propia situación, es decir, establecer cómo se encontraban en ese momento. Se usaron métodos de participación interactivos para aumentar la confianza y definir con la comunidad sus necesidades y recursos. Luego, los facilitadores ayudaron a las comunidades del proyecto a analizar y resolver los problemas de higiene y saneamiento e identificaron las áreas problemáticas claves y sus soluciones. Asimismo, aportaron nueva información al proceso y comprometieron a las comunidades en la planificación detallada para transformar y mantener un ambiente más saludable.

Las herramientas de participación fueron recursos importantes para cada una de estas intervenciones y permitieron un plan de acción adaptado a la situación de cada comunidad. Durante el proceso se pusieron en marcha algunas acciones inmediatas, tales como el establecimiento de un grupo comunitario para mantener el mercado y vigilar regularmente su limpieza; construir letrinas; proteger la cuenca; y disponer residuos sólidos domiciliarios. Los medios de comunicación, incluidos los dramas locales, proporcionaron información oportuna y adecuada al proceso de planificación de las comunidades. La implementación de estos planes de acción incluyeron la capacitación formal necesaria para cumplir con los objetivos, ya sea mediante la educación continua en higiene y saneamiento o el desarrollo de habilidades tales como albañilería, carpintería o alfabetización funcional.

El seguimiento regular también formó parte del plan de acción e incluyó el monitoreo de las prácticas de higiene y saneamiento personal, domiciliario y ambiental.

Fuente: Programa de Agua y Saneamiento del Pueblo, Nepal, 1993/4

Para facilitar el proceso de planificación de acciones de la comunidad, generalmente se emplea una variedad de métodos de participación. El ejemplo del recuadro 6-6 ilustra el uso del enfoque AFRP para vencer la resistencia de las comunidades. Las estrategias de crecimiento humano, como los métodos de la AFRP, postulan que un entorno que brinde apoyo y un marco de máxima participación pueden alentar a las personas a modificar su comportamiento, tomar decisiones, elaborar planes y responsabilizarse de mejorar sus vidas y comunidades. (La AFRP es la sigla de la metodología denominada autoestima, fortaleza, reponsabilidad y planificación para la acción e inventiva, la que se usa ampliamente en los programas de participación relacionados con el abastecimiento de agua, higiene y saneamiento; véase el apéndice B para más detalles.

Los métodos de evaluación de la participación rural (EPR), herramientas eficaces para generar información a fin de que los miembros de la comunidad la analicen localmente, están considerados en el enfoque de planificación de acciones de la comunidad. El recuadro 6-7 describe el uso de las técnicas de la EPR en la India y Nepal. Los métodos de la EPR desplazan el control del proceso de la investigación hacia aquéllos que normalmente son objeto de investigación. Estas personas se convierten en los protagonistas de la acción y eligen los criterios, medios y herramientas para recopilar la información y la emplean como parte de su propio proceso de planificación. Véase el apéndice B para más detalles. Los investigadores han encontrado que tales métodos rápidos a menudo proporcionan la información necesaria para la toma de decisiones con mayor eficacia que los estudios convencionales. Los enfoques de la EPR evolucionaron mediante la simplificación y comparación de varios métodos rápidos. La planificación de acciones de la comunidad requiere la participación de los miembros de la comunidad y usa técnicas de la EPR,

tales como la elaboración del mapa para ubicar problemas y recursos locales, clasificación de los niveles sociales y herramientas similares.

Otro método útil para apoyar la planificación de acciones comunitarias, así como la planificación en niveles superiores, es la visualización en los programas de participación (VPP). Es un enfoque flexible para la interacción y planificación grupal, desarrollado en Alemania, en el cual los participantes expresan sus ideas principales en grandes letras o diagramas sobre tarjetas de diferentes colores, formas y tamaños y luego las comparten con el grupo. Las tarjetas agrupadas se fotografían, escanean o fotocopian para cada participante como una memoria colectiva. Este método se usa con mayor frecuencia en oficinas, pero se puede adaptar para pequeñas comunidades.

Las intervenciones didácticas. Este tipo de intervención es apoyado por una gama de enfoques. Por ejemplo, los programadores que se centran en el mensaje postulan que la mayoría de problemas son cognitivos, es decir, cuando las personas comprenden la teoría de los gérmenes y las consecuencias de una higiene y saneamiento deficientes, cambiarán sus hábitos. Como ya se discutió anteriormente, este enfoque generalmente no afecta a aquellos que tienen otros motivos para resistirse al cambio de hábitos, ya sea porque dudan del mensaje o su fuente, tienen temor al cambio, carecen de los recursos necesarios, no le dan prioridad al mensaje, persisten en sus hábitos, culpan a otros o están resignados a funciones, hábitos y límites culturales tradicionales. Además, las personas pueden tener motivos diferentes de la salud para tener letrinas, tales como privacidad o posición social.

Recuadro 6-6: “Prefiero morir antes que usar una letrina”

Como parte de la planificación de acciones con la metodología AFRP, se hicieron visitas a mujeres de diversos grupos. Uno de ellos estaba conformado por siete mujeres. Primero, se les proporcionó un conjunto de afiches que presentaban diferentes incidentes de la vida local de las mujeres y sus familias. Como las figuras no estaban ordenadas en una secuencia fija, se les llamó afiches no seriados. Se les pidió que los ordenaran y elaboraran algunas historias sobre su vida local. A medida que las mujeres elegían las figuras, comenzaron a contar historias de una manera animada y hablaron de su pueblo y problemas de salud. Enfatizaron que ya conocían todo sobre la teoría de los gérmenes y los peligros de no tener letrinas y que estaban cansadas de recibir charlas de los visitantes de salud. Una mujer dijo “No quiero una letrina, prefiero morir antes que usar una.” La discusión continuó durante una hora.

Las mujeres también hablaron de otros asuntos personales y comunales y se centraron en algunos temas particulares que discutieron más seriamente. Pronto, el grupo empezó a analizar por qué nadie había construido una letrina. Con tarjetas que ilustraban las diferentes tareas de las mujeres hicieron el cálculo de cuánto tiempo les tomaba cada tarea. Se dieron cuenta que pasaban tanto tiempo, por ejemplo, recolectando madera y agua, que no tenían tiempo de reflexionar al respecto. Finalmente, una de las mujeres dijo, “Bueno, estábamos al tanto de estos problemas y de los gérmenes, pero sentíamos que nunca los podríamos superar. Ahora que nosotras trabajamos en grupo, tal vez podamos hacerlo”. Estas reuniones continuaron en todos los grupos durante tres semanas más y las mujeres que resultaron ser las más activas se convirtieron en las trabajadoras de salud de la localidad. La mujer que prefería “morir antes que usar una letrina”, al final resultó ser la trabajadora de campo más entusiasta y motivó a cientos de familias en varios pueblos a construir y usar letrinas.

Fuente: Notas de las experiencias de campo, *Jake Pfohl*

Recuadro 6-7: Hogares saludables

Cuando se empleó el método de la EPR en la India y Nepal, se identificaron grupos de mujeres en cada comunidad para tener una muestra ilustrativa vecinal. Se les pidió describir qué prácticas consideraban saludables y dañinas para la vivienda, el ambiente y para la higiene personal. Sus respuestas se anotaron en un formulario de registro. Los equipos visitaron cada hogar, así como el mercado, templo y colegios y compararon cada sitio con los criterios que seleccionaron como saludable y dañino. Luego los equipos analizaron los resultados; se registraron en forma sencilla y posteriormente se compilaron y se estableció una base de comparación. En la práctica, las mujeres adquirieron autoestima al trabajar en grupos y la práctica se tornó tan popular en algunas comunidades que los pobladores comenzaron de inmediato a mejorar sus alrededores. También decidieron continuar regularmente la práctica de monitoreo mediante el uso de "hogares saludables" como su propio instrumento de gestión.

Fuente: Dr. Shirley Buzzard, 1993

A menudo, compartir información nueva es parte de un proceso de participación comunitaria, pero recibir información de otros de manera pasiva es una forma muy limitada de participación.

Algunos prefieren un enfoque de mercado que es otro aspecto de la intervención didáctica. Se ha sugerido que en algunas situaciones, especialmente en la ciudad, no existe necesidad de un enfoque basado en la planificación detallada de acciones de la comunidad, educación u otros enfoques de participación. Se puede requerir algunos estudios para establecer las cantidades que deberán pagarse, pero el énfasis de este enfoque es comercializar una instalación que se debe pagar. La participación se limita a efectuar pagos regulares o un solo pago por el servicio. En realidad, en las comunidades más pobres, los enfoques de comercialización pueden subestimar lo que se necesita para mantener el cambio en las prácticas de saneamiento y de ese modo proporcionar un ambiente de vida más saludable.

La comercialización social, la comunicación y el uso de diferentes medios de comunicación masiva son enfoques que se usan frecuentemente. Estas intervenciones didácticas ponen énfasis en la transmisión de mensajes

para cambiar el hábito de los consumidores, crear conciencia ambiental o transferir conocimientos. En la comercialización social se promueven comportamientos específicos tales como prácticas higiénicas o el uso de determinada tecnología. Sin embargo, mediante pruebas con grupos objetivos o investigación de mercado, el organismo también obtiene retroalimentación sobre cómo se reciben los mensajes. La comercialización social y los medios de comunicación tienen las ventajas de llegar a grandes cantidades de personas; a menudo refuerzan los métodos de participación. Sin embargo, su capacidad para cambiar el comportamiento por sí mismos puede ser limitada. Tales enfoques se emplean más para crear conciencia ambiental o promover comportamientos específicos antes que para fomentar la capacidad del consumidor para pensar, emitir juicios y elegir adecuadamente, es decir, para participar activamente.

Los métodos conductistas. Aquí, el objetivo es principalmente cambiar comportamientos específicos y no sólo transmitir mensajes. Se puede emplear diversos enfoques, incluidas las técnicas de participación con un programa de conducta específico, repeticiones de mensajes sobre

comportamientos críticos y los beneficios de cambiarlos y el refuerzo de los comportamientos mejorados, cada uno de estos con el objetivo expreso de cambiar un número limitado de conductas específicas. Algunos practicantes de esta intervención ponen énfasis en los incentivos y obstáculos externos, en lugar de crear una convicción interna. Las intervenciones conductistas pueden formar parte de una estrategia general de participación comunitaria pero tienen limitaciones para fomentar la capacidad de la población para llegar a soluciones sostenibles.

Recomendación: **Una nota sobre los costos de las diferentes intervenciones**

Existen costos y compensaciones asociados con la participación que necesitan considerarse al dar prioridad a los enfoques. Los enfoques de participación, como la planificación de acciones de la comunidad, pueden requerir una mayor inversión inicial en términos de tiempo, trabajadores de campo, capacitación y materiales. Sin embargo, la recompensa puede ser mayor contribución comunitaria y sostenibilidad, así que en último término los costos totales son menores. En un caso bien documentado de Nepal, tales esfuerzos consiguieron 40 por ciento de contribuciones comunitarias para cubrir los costos totales. Muchos de los enfoques anteriores requieren algún tipo de interacción con las comunidades y traen consigo costos asociados. La comercialización social y los enfoques didácticos pueden tener un alcance mayor, especialmente cuando se transmiten por la radio o la televisión. Por otro lado, existe la probabilidad de que tengan menos repercusión en el cambio de conducta. La eficacia en función de los costos y la replicabilidad son factores que deben considerarse al elegir los métodos y los enfoques varían en cada caso.

Las personas que ejecutan los enfoques
También debemos considerar las funciones y

tipos de trabajadores de campo que ejecutan acciones. ¿Qué aptitudes poseen y cuáles necesitan aprender? Según las intervenciones generales que se elijan y la secuencia de la participación comunitaria y el enfoque que se seleccione, así como otros factores, existen varias opciones que se deben considerar al decidir quién pondrá en práctica el enfoque:

Los generalistas de la participación.

Elija a trabajadores de campo para que actúen como catalizadores en lugar de ser ellos quienes hagan o provean las instalaciones o servicios. Tales trabajadores de campo aplicarán enfoques que los ayuden a crear un ambiente y proporcionar un marco y las herramientas para que los pobladores puedan tomar decisiones y controlar su propia situación personal y comunal. Aunque tales agentes no necesitan aptitudes técnicas, sí necesitan excelentes aptitudes en tres áreas: comunicación, capacidad para ayudar a las personas a tomar sus propias decisiones y formación de la capacidad local.

Las personas locales o extrañas. Las personas de la localidad ya tienen una relación con el resto y, a menudo, tienen la confianza de la comunidad. La creación de confianza es muchas veces uno de los primeros pasos en el desarrollo de las comunidades. Un ejemplo de liderazgo local se presenta en el recuadro 6-8. Pero en algunos casos, se puede necesitar personas de fuera para proporcionar objetividad o aptitudes de liderazgo si no existen o para cumplir con requisitos externos. Sus funciones deben limitarse en lo posible a formar la capacidad local dentro de un período específico.

Las nuevas funciones de los especialistas. En lugar de proporcionar regularmente personal técnico como enfermeras, ingenieros y supervisores, estas personas pueden contratarse de acuerdo con las necesidades específicas del proyecto. Además, algunos especialistas talentosos pueden ser capacitados nuevamente como facilitadores de la participación para actuar en diversas intervenciones.

En muchos casos, pueden funcionar como un recurso para muchas comunidades; las personas capacitadas de la comunidad que sirven como recursos pueden encargarse del trabajo específico de campo.

Los trabajadores hombres y mujeres. En la medida de lo posible es preferible que exista un equilibrio entre los trabajadores hombres y mujeres, especialmente en las culturas donde existen distinciones de género. La experiencia muestra que, aún en algunas sociedades conservadoras, es posible que cualquiera de ambos géneros trabaje eficazmente con grupos del sexo opuesto, siempre que se tenga las aptitudes adecuadas y se trabaje dentro de las normas locales. También en este contexto, la edad y la jerarquía social pueden suscitar respeto, por ejemplo, las mujeres con niños pueden tener más influencia que las mujeres solteras más jóvenes.

Los trabajadores de campo. En general, los trabajadores de campo no deben asumir funciones ni tomar decisiones que competen a las mismas comunidades. En efecto, los trabajadores de campo deben ser evaluados, en parte, por su capacidad para lograr que los grupos que sirven sean autosuficientes. El que los trabajadores de campo abarquen varias comunidades puede resultar más eficaz en cuanto a los costos y asegura que las personas locales asuman mayor responsabilidad; asimismo, este enfoque tiene mayores posibilidades de replicarse. Sin embargo, se deben considerar normas para seleccionar el número de trabajadores de campo por comunidad y también el factor de la distancia y el terreno entre las comunidades. Los proyectos con muchos trabajadores de campo y especialistas externos pueden crear dependencia, reducir la sostenibilidad y no producir resultados que puedan replicarse.

Capacidad de la gestión local para mantener los beneficios

La capacidad de la gestión local para crear condiciones de vida más saludables requiere que se tomen diversas acciones de manera

sostenida y que se combinen las soluciones creativas con habilidades formales. Los programas de capacitación bien diseñados por los miembros de los comités de AS, gobiernos locales y otros organismos locales pueden satisfacer esta necesidad. A menudo, las opciones seleccionadas para este objetivo consisten en una capacitación corta y formal basado solamente en funciones, responsabilidades y orientación sobre los términos del proyecto. Incluso en algunos proyectos de gran escala, se descuida el esfuerzo de la capacitación.

En muchos escenarios rurales y periféricos la creación de esta capacidad puede ser compleja, ya que las comunidades necesitan tiempo para controlar la situación y están condicionadas por funciones tradicionales, aislamiento de los organismos gubernamentales y falta de autoestima. Los métodos de planificación de las acciones de participación ayudan a corregir esta situación y a menudo preceden a la capacitación formal. Las opciones para formar la capacidad local de gestión son en parte cubiertas por intervenciones como la planificación de acciones de la comunidad, descrito anteriormente. Otras opciones más formales se describen en los siguientes párrafos.

La capacitación en gestión ambiental.

Una parte importante de la educación comunitaria consiste en ayudar a las personas a evaluar su situación de higiene y saneamiento como parte de un sistema que los involucra a ellos y a su entorno. Muchas comunidades pueden desempeñar una función central en la gestión ambiental y asumir la responsabilidad de evaluar, planificar, implementar y monitorear. Por ejemplo, los miembros de la comunidad pueden identificar los problemas de salud y también algunas de las posibles causas del agua contaminada, falta de letrinas sanitarias, alcantarillas en mal estado, falta de recolección de desechos, vendedores informales de agua, etc. Luego pueden organizarse para

Recuadro 6-8: Puesta en marcha de un servicio de residuos sólidos

Como resultado de la capacitación de una ONG, Pak Citro, un residente de un barrio pobre de Yogyakarta, Indonesia, persuadió a sus vecinos para recolectar dinero a fin de construir una carretilla para recolectar basura y comenzar el servicio de COPRICOL. Luego ofreció la carretilla a algunos de los residentes para que lo utilizaran en un servicio de recolección de basura. Las tarifas recaudadas han mantenido el servicio por más de ocho años y los ahorros han servido para mejorar el barrio. Como la mayoría de los residentes son pobres, reciclan ciertos materiales usándolos o vendiéndolos, pero los recolectores ganan dinero extra con objetos reciclables que recogen de las tiendas. La secuencia de la recolección primaria y secundaria ha funcionado bien y los recolectores generalmente vierten la basura directamente a los camiones. COPRICOL está trabajando con el gobierno y alienta a los residentes a pagar a la municipalidad las tarifas de saneamiento que cubren la remoción secundaria.

Fuente: *Community involvement in primary collection of solid waste in four Indonesian cities*. Yayasan Dian Desa, Yogyakarta, Indonesia, 1993

buscar soluciones, tales como la construcción de sus propias letrinas, establecimiento de su sistema de manejo de residuos sólidos o creación de nexos con organismos gubernamentales para promover la creación de leyes y reglamentos para la salud ambiental. Véase el recuadro 6-8.

La capacitación informal y formal en funciones y responsabilidades. Se puede diseñar una capacitación especial para esclarecer convenios locales, funciones, responsabilidades y cronogramas de las actividades del proyecto. La capacitación debe ser extensa para asegurar la comprensión de los resultados y para que sea difundida a toda la comunidad por los capacitados.

La capacitación en gestión financiera. Muchos grupos pequeños necesitan conocimientos sobre gestión financiera, incluida la contabilidad más simple. La capacitación puede ayudarlos a crear nuevas estrategias para la recuperación de costos y financiamiento, y para establecer principios y técnicas más complejas de planificación empresarial. Las adquisiciones, tema muy delicado, deben reflejar la naturaleza de los acuerdos alcanzados con las comunidades; debe existir tanta transparencia y control local como sea posible.

La capacitación en administración de personal. A menudo, habrá necesidad de capacitar al personal de apoyo y a los voluntarios; tal capacitación puede fortalecer la capacidad organizacional local para desenvolverse correctamente.

¿Qué información tenemos y qué más necesitamos? Información necesaria para elegir enfoques apropiados de participación

Use la siguiente lista para verificar si tiene toda la información que necesita para diseñar una estrategia de participación comunitaria.

Datos generales

Población. Incluye datos de la población urbana, periférica y rural; patrones rurales de migración; urbanización; religiones; etc.

Tendencias importantes. Necesita saber si el desarrollo periférico es una tendencia antigua o un fenómeno nuevo que cambia rápidamente; si las ciudades crecen o permanecen estables; si los pueblos están sujetos a migraciones temporales; etc.

Educación. Debe tener datos sobre los

niveles de analfabetismo por edad y sexo. ¿Las estrategias de cambio de comportamiento se diseñarán principalmente para las personas analfabetas, para quienes saben leer o ambas y en qué proporción?

Género. Necesita conocer las funciones que desempeñan las mujeres y los hombres en el empleo, educación, salud, toma de decisiones. *¿Las mujeres son capaces de formar asociaciones? ¿Asisten a las charlas educativas? ¿Qué funciones desempeñan las mujeres en la toma de decisiones sociales? ¿Qué tipos de trabajo realizan dentro y fuera del hogar? ¿Cuáles son las diferencias de género en las prácticas de saneamiento?*

Historia social. Requiere conocer los niveles de autosuficiencia de la comunidad en comparación con la dependencia de factores externos para su desarrollo; interrupciones debido a disturbios civiles y desastres naturales; divisiones por facciones o por motivos religiosos. *¿Tienen las comunidades una historia de acción y organización comunal? ¿Han completado proyectos o actividades de desarrollo anteriormente? ¿Están animadas o desanimadas a tomar la iniciativa? ¿La administración local es autoritaria o promueve la participación?*

Situación de la higiene y saneamiento

Patrones predominantes en las prácticas de higiene personal, familiar y comunitaria. Necesita información sobre el acceso y uso de las letrinas, nivel de contaminación fecal; hábito de lavarse las manos; métodos de limpieza anal; acceso al agua, selección de fuentes, manejo y almacenamiento del agua; limpieza de drenajes y disposición de residuos; y las diferencias rurales, urbanas y étnicas en los factores mencionados. *¿Cuáles son los comportamientos y su frecuencia? ¿Cuáles representan los mayores factores de riesgo?*

Factores culturales y de actitud. Debe recopilar información sobre las creencias y tabúes y cómo estos se adaptan a las situaciones rurales y periféricas; necesidades y diferencias de género; necesidad de privacidad; responsabilidades privadas en comparación

con las comunales. Los factores que se relacionan con los temores, dudas (personales, de la comunidad, de los organismos externos o de una solución específica). Debe saber si los miembros de la comunidad sienten la responsabilidad de resolver sus problemas o creen que otros organismos deben hacerlo, tal vez dios, el gobierno o un organismo donante. *¿Cuáles son las actitudes y factores culturales que limitan el cambio del comportamiento? ¿Qué métodos pueden vencer estas limitaciones no cognitivas para mejorar el comportamiento? ¿Qué creencias, actitudes o logros de desarrollo son posibles recursos para mejorar el comportamiento?*

Conocimiento de las instalaciones de saneamiento. Requiere saber qué grupos urbanos, rurales y socioeconómicos existen; condición de las instalaciones; limpieza, adecuación técnica, etc. *¿Cuáles son las implicaciones de salud y socioeconómicas de las instalaciones existentes? ¿Pueden ser mejoradas? ¿Existe evidencia de cambio en el uso y construcción de las instalaciones?*

Salud. Necesita conocer la prevalencia de parasitosis intestinales y diarrea; patrones de las enfermedades e índice de mortandad, tasa de mortandad infantil; datos clínicos; estadísticas regionales, urbanas y rurales; tipo, frecuencia y patrones de distribución de enfermedades. *¿Cuáles son las enfermedades principales y qué intervenciones son las más necesarias o eficaces para remediarlas y promover una mejor salud en general?*

Si tiene toda la información anterior ha considerado varios enfoques de colaboración para recopilar información y ha desarrollado estrategias programáticas apropiadas. Cualquiera sea el enfoque de recopilación de información que use, una vez que tenga esta información y pueda considerar los temas y opciones disponibles, podrá elegir alternativas bien informadas y crear su estrategia para mejorar los hábitos de higiene y saneamiento.

7

Opciones tecnológicas

- ❑ Aspectos relacionados con las tecnologías
- ❑ Planteamientos que deben considerarse sobre las opciones tecnológicas
- ❑ Enfoques para el desarrollo de una estrategia que asegure opciones tecnológicas, la elección del consumidor y la participación del sector privado
- ❑ ¿Qué conocemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación a fin de desarrollar estrategias para elegir tecnologías

Este capítulo le ayudará a explorar los aspectos y consideraciones relacionados con las tecnologías del saneamiento, cuya principal finalidad es la disposición segura de excretas humanas, residuos domésticos líquidos y sólidos, y excretas de animales.

Aspectos relacionados con las tecnologías

Estos son algunos aspectos relacionados con las tecnologías para el manejo de desechos:

- % Elección entre las opciones existentes
- % Expansión de opciones
- % Establecimiento de procesos para que los consumidores elijan de acuerdo con sus preferencias
- % Voluntad y capacidad de pago
- % Relación de la elección técnica con el ambiente
- % Promoción de la función del sector privado

Ante todo, el componente tecnológico tiene que estar en proporción con los otros componentes

del programa. El saneamiento, siguiendo nuestra definición ampliada, no significa simplemente letrinas; más bien, exige una mayor conciencia sobre la higiene y el ambiente y la capacidad de las comunidades para realizar mejoras sustanciales que promuevan un ambiente de vida más saludable. También existe una amplia variedad de medidas de control de residuos que incluye a las aguas residuales domésticas, residuos sólidos, excretas humanas y estiércol animal; todo esto necesita considerarse en el contexto de la conducta y ambiente del cual forman parte. Las tecnologías son sólo dispositivos que cumplen una finalidad y son expresiones de la voluntad y habilidad de una comunidad para administrar su ambiente y promover una vida saludable para sus ciudadanos. *Si falta la voluntad de la comunidad, rara vez las tecnologías por sí solas se aceptan o emplean correctamente.* La promoción de la salud e higiene son aspectos centrales y no consideraciones a posteriori y deben asegurarse de tal manera que respalden los esfuerzos sostenidos de la comunidad. También se requiere que las tecnologías contribuyan a la administración de recursos y protección del ambiente.

Aceptación del usuario

El aspecto primordial al elegir entre las opciones tecnológicas es la preferencia y elección del usuario, es decir, lo que las personas desean y están dispuestas a pagar. No debe prescribirse ningún conjunto específico de tecnologías ni tampoco debe promoverse opciones inseguras o perjudiciales para el ambiente. En términos generales, tener una gama de opciones es importante para mantener un programa de saneamiento y la selección de tecnologías no debe ser estática, sino evolucionar a medida que una comunidad crece. La elección también implica proveer suficientes detalles de costos a los consumidores potenciales. El desarrollo de opciones técnicas de bajo costo ha hecho más factible el enfoque orientado por la demanda, ya que son más asequibles a mayor número de personas. Sin embargo, en muchos casos, las personas pueden preferir opciones basadas no en los bajos costos, sino en la comodidad, menor olor o factores similares.

A menudo se sostiene que la tecnología precede a la ciencia. Sin duda, las mejores tecnologías a menudo surgen del contexto local, ayudadas por organizaciones no gubernamentales e informales o a través de intercambios entre ellos. Fueron las ONG locales, por ejemplo, las que innovaron los prototipos de bombas Mark II y sus sucesoras, las bombas VLOM, así como las versiones anteriores de letrinas con arrastre de agua (UNICEF 1996). En otros casos, los donantes y organismos técnicos adaptaron tecnologías de otros lugares para adecuarlas a las circunstancias locales. Esto ha tenido éxito donde ha habido participación de la comunidad y de sus organizaciones locales.

Innovación alentadora

Los programadores deben considerar las maneras de estimular la innovación local y traer ideas de fuera sólo cuando resulten útiles. La función del programa es crear incentivos para la innovación y las normas para asegurar que las tecnologías sean saludables, ambientalmente adecuadas y sostenibles. Otra función del programa es ayudar a forjar y mantener los vínculos entre innovadores, productores, mayoristas, minoristas y consumidores, para crear el ambiente adecuado

que ayude a construir un mercado permanente.

Las tecnologías con probabilidad de aceptación no sólo satisfarán las preferencias y serán asequibles, sino que también usarán materiales y aptitudes locales y externos y darán prioridad al uso de sus propios recursos. Tales tecnologías comprometen a las personas locales en su desarrollo, construcción, comercialización y uso, por lo tanto, estimula otros aspectos del desarrollo local y se convierte en parte integral de la vida de la comunidad. Asimismo, las tecnologías de esta naturaleza tienen más probabilidad de ser sostenibles, ya que la inversión y costos recurrentes serán apropiados para la economía local. Como principio clave, las opciones tecnológicas deben ser económicamente asequibles.

En resumen, un programa necesita promover los medios para establecer y ampliar regularmente las opciones apropiadas que sean asequibles, que respondan a la preferencia de los usuarios y que sean aceptables desde un punto de vista social, cultural y técnico. De acuerdo con el contexto local, se dará prioridad a los siguientes criterios:

- % Tecnologías que se conocen y prefieren
- % Tecnologías seguras para el ambiente, incluidos el manejo seguro; la remoción y disposición de desechos; la protección de las comunidades aguas abajo; la protección de las aguas superficiales y subterráneas, y suelos; y la protección de las fuentes de agua.
- % Tecnologías sostenibles financieramente, es decir, que la población pueda cubrir la inversión de capital y los costos de mantenimiento.
- % Tecnologías que usen materiales disponibles en la localidad para la construcción y mantenimiento.
- % Tecnologías que puedan reproducirse con pocos insumos externos.
- % Tecnologías que puedan operarse y mantenerse localmente con pocas partes importadas o personal altamente capacitado.
- % Tecnologías que las personas desean y estén deseosas de pagar, incluida la población con menores recursos económicos.

Al final de este capítulo, la lista de verificación le ayudará a determinar si tiene toda la información necesaria para diseñar una estrategia que le permita elegir entre opciones tecnológicas.

Planteamientos que deben considerarse sobre las opciones tecnológicas

A medida que proporcionamos una gama de opciones tecnológicas para asegurar que los consumidores tengan alternativas acordes con su preferencia y capacidad de pago, debe considerarse aspectos más generales de la seguridad ambiental.

- % ¿Qué tecnologías existentes responden a las expectativas de las personas y a su disposición de pagar? ¿Qué tipos de opciones tecnológicas necesitan expandirse? ¿Cómo puede hacerse lo anterior de la mejor manera? ¿Cómo establecemos una variedad de tecnologías que sean asequibles, aceptables socialmente y tecnológicamente adecuadas?
- % ¿Qué procesos podemos establecer para asegurar que las personas estén capacitadas para tomar decisiones adecuadas, basadas en sus preferencias, capacidad de pago y adecuación técnica y ambiental? ¿Cómo los ayudamos a considerar todos los requisitos físicos y técnicos involucrados, por ejemplo, necesidad de transporte, disposición y tratamiento de desechos?
- % ¿Cómo estimulamos el uso de recursos locales y fomentamos los vínculos entre productores, mayoristas, minoristas y consumidores dando lugar al uso sostenido y creciente de mejores instalaciones y prácticas de saneamiento?
- % ¿Cómo aseguramos que el uso de las tecnologías logre un equilibrio con otros aspectos de la vida y administración de la comunidad, para que estas tecnologías sean parte integral y sostenible de la vida cotidiana? ¿Cómo aseguramos que las tecnologías satisfagan la voluntad de la comunidad de tener mayor control y de proporcionar una mejor calidad de vida a los ciudadanos y niños, en lugar de

convertir a las personas en receptores pasivos? ¿Cómo creamos una conciencia y capacidad para que se arraigue y mantenga un proceso continuo de mejoramiento en la localidad?

- % ¿Cómo aseguramos que las consideraciones de la comunidad frente a las opciones tengan en cuenta las inquietudes locales, regionales y nacionales relacionadas con el uso de recursos escasos y poblaciones crecientes, para proteger los recursos de las generaciones futuras?

Enfoques para el desarrollo de una estrategia que asegure opciones tecnológicas, la elección del consumidor y la participación del sector privado

Procesos para la selección de una variedad de opciones técnicas factibles

Un programa de saneamiento debe procurar evaluar una variedad de tecnologías existentes y también catalizar el desarrollo y expansión de opciones técnicas nuevas y apropiadas que generalmente son asequibles, preferibles, aceptadas social y culturalmente, seguras y además técnicamente adecuadas. Para establecer una variedad de opciones apropiadas a fin de promover la elección en el nivel de los consumidores, el programador debe alentar y fijar normas dentro del proyecto que consideren:

- % Los antecedentes y prácticas existentes, necesidades, etc.
- % Variedad de opciones técnicas disponibles.
- % Requisitos físicos y técnicos en los diferentes niveles. En muchas áreas rurales, sería la disposición en el sitio de desechos humanos, tales como excretas y aguas residuales domiciliarias. En muchas áreas periféricas y urbanas también incluiría:
 - % El transporte de desechos, por ejemplo, el retiro de lodos de tanques sépticos, aguas residuales, basura, alcantarillado pluvial, etc.
 - % Disposición y tratamiento de desechos, por ejemplo, relleno sanitario, disposición y tratamiento de aguas

residuales, lodos, etc.

- Diferentes tecnologías para las áreas rurales y periféricas basadas en la densidad de la población y de la vivienda.
- Los costos de las opciones y la voluntad de pagar de los consumidores.

Existe una variedad de sistemas, algunos más elaborados que otros, para determinar la conveniencia técnica (Franceys et al. 1992, Pickford 1995). Al establecer las opciones tecnológicas se debe considerar las siguientes características claves:

- % Aceptación cultural
- % Seguridad ambiental
- % Disponibilidad de agua
- % Capacidad de pago
- % Densidad de la población y de las viviendas
- % Demanda para el reúso de los desechos
- % Disponibilidad de terrenos
- % Requisitos para el vaciado de tanques o pozos sépticos
- % Tipo y permeabilidad del suelo.

La seguridad ambiental es un factor clave. Los tipos de suelo son a menudo un factor crítico determinante para las letrinas, especialmente cuando se considera sistemas in-situ. Sin embargo, existe una compensación entre la seguridad y los costos. Debido a que las tecnologías ideales pueden no ser asequibles, en algunos casos las tecnologías de bajo costo que reducen los riesgos aunque no resuelvan completamente el problema, pueden ser la opción más viable. A menudo, los procesos de selección de tecnologías no consideran la posibilidad de mejorar los sistemas existentes; sin embargo se le debe prestar especial atención al considerar opciones.

No es extraño encontrar a las personas más pobres viviendo en áreas donde la construcción es difícil y costosa, por ejemplo, en terrenos propensos a inundaciones, laderas escarpadas inestables o suelos rocosos o



La fabricación local de componentes de letrinas es parte de un proyecto integral de saneamiento en Bengala Occidental, India. (UNICEF)

arenosos. Tales circunstancias pueden complicarse aún más si los asentamientos son ilegales o si quienes alquilan los terrenos son personas con poder.

Pueden surgir situaciones en las que lo culturalmente aceptable no es factible técnicamente ni es ambientalmente seguro o puede ser que las únicas soluciones técnicamente factibles no sean asequibles y los consumidores no estén dispuestos a pagar lo requerido o que el nivel de subsidios no esté disponible.

En casi todos los países, la selección de las opciones tecnológicas debe manejarse de manera diferente para las comunidades rurales y periféricas. En efecto, varios tipos de tecnología pueden necesitarse en el país debido a diferencias culturales, climáticas o geológicas.

Recuadro 7-1: Mercado sanitario rural de Najafgarh

En septiembre de 1993, Karan Singh, un pobre trabajador de salud del pueblo de Najafgarh, al oeste de Delhi, India, se convirtió en empresario. Bajo la supervisión de la ONG Asha Sadan y con ayuda financiera del UNICEF, el señor Singh instaló un mercado sanitario rural (MSR), una tienda completamente equipada con todos los materiales necesarios para instalaciones sanitarias básicas de bajo costo. En sus primeros ocho meses el MSR ayudó a más de 200 familias de Najafgarh y pueblos colindantes a construir letrinas privadas. El UNICEF contribuyó con fondos para abastecer los materiales necesarios, mientras que un fondo rotatorio de 600.000 rupias (aproximadamente US\$ 19.000) creado conjuntamente por el UNICEF y Asha Sadan proporcionó préstamos sin interés a las familias que deseaban construir letrinas. Las familias pagaron el préstamo en cuotas mensuales. El esfuerzo fue apoyado por un grupo dedicado de voluntarios que recorrían el campo cada día para introducir la nueva tecnología de saneamiento de bajo costo y propagaban conceptos de saneamiento ambiental e higiene personal. Después de recibir una orden para la construcción de una letrina, el señor Singh se responsabilizaba por el proyecto completo, desde organizar a los albañiles hasta abastecer los materiales de construcción y artículos sanitarios. Existe una variedad de letrinas de bajo costo que cuestan desde 500 rupias (aproximadamente US\$ 17) hasta 3.500 rupias (aproximadamente US\$ 117), el señor Singh gana una comisión de 2%. Este experimento único de autofinanciamiento desmiente la creencia tradicional de que las personas no desean pagar por sus propias letrinas.

Fuente: *WATSAN India 2000*. UNICEF, 1996

Expansión de las opciones tecnológicas

El programa puede comprometerse a evaluar y expandir las opciones tecnológicas existentes, por ejemplo, mediante el apoyo a investigadores e innovadores prometedores; promoción de estudios y

pruebas piloto de nuevas tecnologías en los proyectos en curso; evaluación de las innovaciones en relación con la salud y las normas técnicas y ambientales; participación del proyecto en pruebas de campo; y mejoras técnicas en las innovaciones de la localidad. Esta opción también podría incluir el desarrollo de normas para los fabricantes y exigir su cumplimiento para que las nuevas tecnologías puedan utilizarse en mayor escala. Dado el énfasis en la adecuación ambiental, los programadores deben considerar el desarrollo de tecnologías nuevas y apropiadas que eliminen los desechos en el lugar y también estudiar la posibilidad de usar diversos materiales orgánicos como fertilizantes.

La capacidad de los consumidores para tomar decisiones "técnicas"

Su programa podría estimular el desarrollo de métodos de participación y de materiales educativos, así como el uso de medios de comunicación en gran escala que ayuden a las comunidades y sus ciudadanos, incluidos los más pobres y analfabetos, a considerar las diferencias detalladas, costos, impactos en la salud y en el ambiente y otras implicaciones que conlleva la elección de tecnologías y ubicarlas en el contexto de sus comunidades. Los extensionistas podrían ser capacitados en estos nuevos métodos y materiales como parte del proceso de planificación de las acciones de la comunidad. En muchos casos, no se ha desarrollado ningún material educativo para permitir que las personas sepan diferenciar opciones técnicas alternativas. El personal técnico y de desarrollo de las comunidades podría trabajar con artistas y comunicadores locales para producir herramientas que estimulen la capacidad de análisis técnico en el nivel local.

Fomento de los vínculos con el sector privado

Una manera de fomentar los vínculos entre los productores, comerciantes y consumidores de los productos de saneamiento sería establecer mercados sanitarios rurales (véase el recuadro 7-1). Los mercados sanitarios incluyen los pequeños centros de venta que comercializan productos sanitarios que se elaboran en las localidades; tales empresas generan ingresos para los dueños de los locales y para quienes producen los bienes.

Recuadro 7-2: Incentivo al sector privado para que fabrique partes plásticas de letrinas

El UNICEF en Bangladesh ha incentivado a varios empresarios privados para que produzcan partes plásticas de letrinas, incluidas la taza y el cierre hidráulico. Ahora tres compañías comercializan estos artículos cuyo precio es de 110 takas (aproximadamente US\$ 2,50) en todo el país. El UNICEF proporcionó asistencia técnica y parte de los costos para hacer los moldes de las partes. Las empresas, por iniciativa propia, se comprometieron a comercializar las partes con asesoramiento del UNICEF y del Departamento de Ingeniería de Salud Pública (DISH). Los informes de los fabricantes indican que la taza plástica es ampliamente aceptada en la mayoría de los asentamientos urbanos y los puestos de venta están aumentando rápidamente.

Ahora se está experimentando con plástico reciclado, lo que promete reducir los costos significativamente y mantener el margen de ganancias. Se espera, por lo tanto, que la reducción del precio aumente la demanda en las zonas rurales. El uso de plástico reciclado es posible si los materiales son lo bastante gruesos como para tener la misma resistencia. Ahora el UNICEF está ayudando al DISH a formular especificaciones para las tazas plásticas y cierres hidráulicos a fin de darle una promoción mayor.

Fuente: *Reflections on the Sanitation and Hygiene Programme in Bangladesh, 1996..* T.V. Luong

Otros medios para apoyar tales vínculos serían crear una demanda por medio de la movilización social, apoyar al sector privado para que desarrolle instalaciones y partes sanitarias y resolver problemas de transporte.

Desarrollo de la capacidad técnica local

La capacitación local es clave para mantener nuevas tecnologías. En realidad, las tecnologías que incluyen a los miembros de la comunidad en la fabricación, ensamblaje, venta, reparación y mantenimiento son vitales para el éxito de un programa de saneamiento. En el recuadro 7-2 se proporciona un ejemplo de Bangladesh. También se requiere fortalecer la capacidad institucional de la comunidad para administrar las tecnologías, por ejemplo, desarrollar la capacidad analítica y la toma de decisiones de los comités de AS o grupos similares, crear los sistemas locales de mantenimiento, recolectar y administrar los fondos para la operación y mantenimiento, asegurar la protección de recursos ambientales, considerar las repercusiones en las comunidades aguas abajo, etc.



Más de 10.000 habitantes tratan de conseguir un espacio y hacen frente a la falta de saneamiento en este asentamiento humano a un paso de Abidjan, la capital de Costa de Marfil. (UNICEF/Maggie Murray-Lee)



Un mercado sanitario rural en Uttar Pradesh ofrece lo necesario para el saneamiento, desde materiales para la construcción de letrinas hasta jarros y jabón. (UNICEF)

¿Qué conocemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación a fin de desarrollar estrategias para elegir tecnologías

Antes de desarrollar las estrategias, necesitará recopilar información en relación con el área geográfica, ya sea periférica o rural. La lista de verificación es un recurso útil para esta tarea y está dividida en dos partes: La **parte 1** trata sobre la información necesaria para desarrollar estrategias que permitan la mejor elección de tecnologías tanto en áreas urbanas como rurales. *Las palabras en cursivas le dan cierta idea del uso de esta información y algunas de las preguntas que deben hacerse.* La **parte 2** de la lista, con una amplia perspectiva sobre la situación de saneamiento ambiental, probablemente

tenga mayor aplicación en las áreas periurbanas.

Parte 1: Áreas rurales y urbanas

Instalaciones existentes de saneamiento

Incluye las áreas urbana y rural; diferentes grupos socioeconómicos; condición y eficacia de las instalaciones; adecuación técnica; etc.

¿Cuán mala es la situación de saneamiento?

¿Cuántas personas carecen de instalaciones adecuadas? ¿Está el usuario satisfecho con las instalaciones existentes? ¿Qué tipos de saneamiento son populares y de mayor agrado? Puede resultar más fácil separar esta sección en los diferentes componentes físicos que haya elegido considerar, por ejemplo, disposición de aguas residuales domiciliarias, disposición de desechos, de excretas, etc.

Cultura y actitudes. Este tema también

se discutirá en el acápite sobre cambio de comportamiento. Necesitará saber qué materiales emplean para la limpieza anal; usos del agua; hábitos de defecación; creencias y tabúes tradicionales; necesidades específicas de género; necesidades de privacidad; instalaciones domiciliarias en comparación con las comunales; etc. *¿Cuáles son las principales consideraciones culturales que cualquier diseño técnico debe incorporar?*

Geología y clima. Necesita saber qué tipos de suelos existen en la localidad, especialmente la permeabilidad y estabilidad; estaciones; lluvias; etc. *¿Hay áreas extensas de roca, arena, arcilla o de suelos que harían la construcción costosa o difícil? ¿Hay áreas de muy alta o muy baja permeabilidad o tierras propensas a inundaciones? ¿Existen problemas de drenaje? ¿Cuáles son las características físicas de las áreas densamente pobladas?*

Abastecimiento de agua. Necesita conocer las condiciones periurbanas y rurales; fuentes comunes; cobertura; tipos de suministro; y toda información que afecte las actitudes y aspiraciones (o no aspiraciones), relacionadas con el saneamiento mejorado ambiental.

Estado del arte. Necesita saber las prácticas mejoradas de higiene y saneamiento; las lecciones aprendidas y proyectos exitosos en el sector. *¿Qué se ha intentado? ¿Qué ha funcionado? ¿Por qué? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas en el país?*

Parte 2: Áreas periurbanas

Operación a largo plazo. Necesitará conocer el sistema de remoción de lodos de las letrinas, cómo se hace, quién lo hace y si son adecuados; O&M; tratamiento y disposición de lodos de tanques sépticos, aguas residuales, desperdicios, etc. *¿Cuáles son los temas más amplios de saneamiento y ambiente fuera del hogar y la comunidad? ¿Cuáles parecen ser las necesidades actuales y futuras?*

Contaminación ambiental. Los problemas más importantes, por ejemplo, la contaminación de las fuentes de agua potable y el suelo; ríos "muertos"; etc.

Densidad de población, antigüedad de la vivienda, estado de otras infraestructuras municipales.

Anteriormente, se observaron algunos enfoques de colaboración para la recolección de

información y el análisis de estrategias programáticas apropiadas. Cualquiera que sea el enfoque de recopilación de información que adopte, una vez que tenga esta información y considere los aspectos y opciones que se le presenten, podrá elegir alternativas bien informadas a fin de crear su estrategia para desarrollar el componente tecnológico de su programa. Sin embargo, es importante recordar que las comunidades deben comprometerse en el proceso de toma de decisiones; no elegirá tecnologías, más bien creará sistemas para que las comunidades elijan sus tecnologías.

Recomendaciones

- Asegúrese de considerar cada uno de los temas identificados en su definición de saneamiento.
- Algunos de estos temas duplican la información requerida para la selección de las comunidades y cambio de hábitos, por ejemplo, prácticas existentes, abastecimiento de agua, etc. No habrá necesidad de recopilar información dos veces.
- No se preocupe por presentar estadísticas precisas, ya que es muy probable que existan varios errores. Las cifras con un margen de 5 a 10% de error son apropiadas.
- No se distraiga por los gastos o proyectos de gran magnitud, lo que debe saber es cuántas personas se benefician y a qué grupo socioeconómico pertenecen.
- Asegúrese de examinar todo el ambiente, incluido el transporte y disposición final de los lodos sépticos y desechos en el contexto urbano.
- Las comunidades rurales y periféricas pueden producir resultados muy diferentes. Algunos temas serán más pertinentes para una comunidad que para otra.
- La información anecdótica es útil mientras represente correctamente opiniones o experiencias comúnmente sostenidas y pueda ser justificada y respaldada. Se pueden emplear técnicas de participación para determinar si las anécdotas específicas son representativas o no.
- Recuerde que no todos los programas de saneamiento necesariamente incluirán al UNICEF y socios en la implementación de los componentes técnicos. Por ejemplo, existen situaciones en las cuales el apoyo del UNICEF se da mediante el respaldo de actividades de carácter social para fortalecer la incorporación de tecnologías en gran escala.

8

Financiación

- ❑ Costos que debe considerar
- ❑ Interrogantes que debe resolver para determinar las estrategias de financiación
- ❑ Opciones que debe explorar al seleccionar los enfoques
- ❑ ¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación para la selección de enfoques financieros

Este capítulo le ayudará a considerar aspectos y opciones relacionados con estrategias de financiación para su programa. Una buena descripción de los diversos usos y problemas de los esquemas financieros aparece en *A guide to the Development of On-Site Sanitation*, de Franceys, Pickford y Reed [1992]. Una revisión reciente de los mecanismos de crédito se encuentra en *Financial Services and Environmental Health*, de Robert C.G. Varley [1995]. En lugar de limitarse a una opción financiera, puede identificar una variedad de opciones factibles para diversos aspectos del programa.

Este capítulo trata temas relacionados con una variedad de opciones financieras, uso de recursos locales y externos, estimación de los costos y presupuestos del programa y el balance entre los costos sociales y los tecnológicos. Sus opciones financieras estarán estrechamente vinculadas a la situación institucional y financiera del país y del sector de saneamiento, así como a los presupuestos del programa.

Costos que debe considerar

Existen varias áreas principales que requerirán financiación, aunque mucho dependerá de cómo se administra el programa y de los acuerdos institucionales. Sin embargo, a menudo el programa puede proporcionar financiamiento para:

- % **Marco administrativo y costos generales del programa.** Incluye costos de personal, oficinas, transporte, contabilidad, computadoras y otros. Esto podría aplicarse a las ONG, a las comunidades mismas, socios, gobierno o el mismo UNICEF.
- % **Costos de los aspectos sociales del programa.** Incluye programas de cambio de conducta, mercadeo social, materiales educativos sobre salud, programas de capacitación, modalidades de crédito, trabajo de extensión, etc. Existen numerosas organizaciones que pueden desempeñarse en estas áreas.
- % **Costos de infraestructura y equipo.** Incluye materiales de construcción, subsidios (sólo en circunstancias especiales), modelos de demostración, inversiones “macro”, costos del contratista, etc.



Dos niñas lavan sus tazones en un grifo fuera del tanque de almacenamiento de agua y letrina del hogar, instalado con ayuda del UNICEF en Viet Nam del sur. (UNICEF/Christian Fregier)

% **Costos de operación y mantenimiento.**
Generalmente se asume que 100% de la O&M es responsabilidad de las viviendas y comunidades, aunque esto depende del tipo de intervención.

No todos los programas requerirán el componente tecnológico ni de equipo y pocos necesitarán subsidios, sin embargo la mayoría de proyectos requerirá tanto apoyo social como institucional.

El cambio reciente de los enfoques proveedores por aquéllos que se basan en la demanda revelan la necesidad de comprender mejor los recursos financieros y mecanismos de la comunidad y de los niveles distritales. Ahora, muchas dependencias gubernamentales están replanteando sus tarifas y políticas de recuperación de costos y al mismo tiempo han reducido muchos programas sociales. Los donantes y gobiernos están más interesados en los procesos que fomentan la demanda en lugar de proporcionar subsidios. El depender de subsidios para la infraestructura y equipos limita la escala y sostenibilidad de su programa al tamaño y sostenibilidad del presupuesto. Por lo tanto, la autofinanciación, la función real y potencial de la inversión del sector privado local, la accesibilidad a los diferentes niveles

del servicio, la posibilidad de crédito local, etc., debe investigarse como parte del diseño de un programa de saneamiento sostenible.

Interrogantes que debe resolver para determinar las estrategias de financiación

- % ¿A quién trata de ayudar el programa? Una estrategia financiera apropiada se relacionará directamente con la selección de viviendas y de la comunidad y la elección de prioridades dentro de las comunidades seleccionadas. ¿Las comunidades están dispuestas a pagar por el mejoramiento? ¿Qué efecto tendrá la ayuda en estas comunidades (o subgrupos) con respecto a otras en el área?
- % ¿Cuáles son los costos comparativos (capital y costos recurrentes) de las diferentes tecnologías en relación con los objetivos del saneamiento?
- % ¿Qué estrategias son más consistentes con los principios de la programación? ¿Qué tipo de estrategia de financiación responderá a la demanda de los consumidores, fortalecerá las sociedades, asegurará la responsabilidad del consumidor, vinculará a las pequeñas comunidades locales con las necesidades de las grandes ciudades, dará prioridad al uso de materiales y habilidades locales, promoverá la equidad y justicia y no sacrificará las ganancias a largo plazo por los beneficios a corto plazo?
- % ¿Cuáles son los costos y presupuestos preliminares del programa? ¿Qué recursos están disponibles y estratégicamente cómo se usan mejor? ¿Cuál es el equilibrio correcto entre los costos de la tecnología y la construcción y los costos sociales para el desarrollo de la comunidad, educación, comunicación, entre otros? ¿En términos generales, los beneficios exceden los costos?

Opciones que se debe explorar al seleccionar los enfoques

Autofinanciación comunitaria

Idealmente, las tecnologías apropiadas que responden a las necesidades y disposición de pago de las personas pueden seleccionarse sin requerir financiación externa. Entonces puede diseñarse un programa basado en la demanda. Los siguientes son algunos indicadores que evidencian la probabilidad y disposición de pagar por sus propias instalaciones:

- % Propiedad de bienes que tienen el mismo valor que las mejoras de saneamiento
- % Insatisfacción extrema con las instalaciones de saneamiento
- % Una tasa alta de propietarios de vivienda
- % Una percepción clara de los problemas de salud

Las discusiones informales y, si es necesario, los estudios formales sobre la voluntad de pagar también pueden ayudar a confirmar esta opción. Usualmente, la autofinanciación se discute en relación con las instalaciones del lugar. A menudo, incluso en la misma ciudad, el alcantarillado que sirve a las empresas y áreas adineradas están en gran medida subsidiadas. Tome nota de tal falta de equidad y, siempre que sea posible, trate a los ricos como a cualquier otro. Un tema importante que debe considerar es si el gobierno tiene una política de ayuda para la inversión en viviendas privadas. En muchos países, los gobiernos están reduciendo los gastos en esta área y es importante conocer tales políticas.

Los sistemas de alcantarillado, servicios de recolección de basura u otros servicios de limpieza rara vez son financiados completamente por el consumidor, a menos que se realice mediante la recaudación de impuestos del consejo. Sin embargo, existe un potencial alto para que los sistemas de alcantarillado, recolección y disposición de basura sean financiados por la comunidad; esto debe examinarse.

Recuadro 8-1: Préstamos para casas alquiladas

En Kumasi, Ghana, se han concedido muchos préstamos para construir letrinas compartidas, principalmente para viviendas alquiladas. Estos préstamos, que el proyecto hizo formalmente a los propietarios, cubren la instalación de las letrinas. El pago del préstamo se efectúa en dos a tres años con obligaciones que combinan compromisos formales e informales. Los inquilinos deben comprometerse inicialmente con el propietario o el propietario se compromete a pagar el préstamo con el alquiler. En la práctica, el método de recolección ha resultado problemático debido a la manera como el proyecto define las obligaciones. Una debilidad del sistema es que no es transparente para los inquilinos, quienes no tienen acceso a los documentos del préstamo y por lo tanto el propietario les puede pedir más dinero del necesario. Aunque existe un calendario regular de pago, la responsabilidad del préstamo es de los propietarios que se supone deben entregar el dinero al tesorero de la comunidad. Algunos propietarios retienen los fondos y esperan que todos los inquilinos hayan pagado antes de efectuar el depósito; otros no pueden resistir la tentación de usar los fondos como capital de trabajo.

Fuente: Robert Varley. *Financial services and environmental health*. Enero, 1995

Crédito para los propietarios

El escenario más común es que la gente pueda pagar el mejoramiento si se les proporciona un crédito. Los créditos deben diseñarse cuidadosamente; abundan los ejemplos de créditos que han fracasado. Asegurar el reintegro regular de los préstamos no es fácil. Las siguientes situaciones son las más difíciles para proveer préstamos:

- Donde la inflación ha sido o es muy alta
- Donde las tasas de interés son altas
- Donde es poco común prestar dinero para bienes de capital
- Donde los gastos familiares sean muy

difíciles de planificar para las personas de bajos ingresos

El uso del ahorro tradicional es otra posibilidad de autofinanciación que podría tener éxito en una comunidad motivada. El citado Banco Grameen de Bangladesh ha tenido éxito con este tipo de crédito. La presión y garantías de los compañeros se pueden aplicar en otras situaciones. Otra opción de crédito son los fondos rotativos para el saneamiento. Con este enfoque, los créditos para la construcción están disponibles para un porcentaje de residentes y cuando ellos pagan, se prestan nuevamente a otros miembros de la comunidad, por lo tanto, se otorgan préstamos a más residentes. Asimismo, necesita considerar cómo el alquiler de las viviendas se verá afectado por tal política.

Financiación del sector privado

El potencial del sector privado para ayudar a mejorar el saneamiento ambiental sólo se ha explorado y desarrollado recientemente. La mayoría de los países en vías de desarrollo necesita generar empleo y el saneamiento ofrece una variedad de posibilidades. Al menos, toda construcción, venta de materiales al por menor y fabricación de componentes debe hacerse a través del sector privado local. Algunos mercados aprovecharán inmediatamente las oportunidades, pero en otros tipos de mercados, puede ser necesaria la capacitación y discusión antes que los negociantes se convenzan del potencial mercado para los productos de saneamiento.

Recuadro 8-2: Limitaciones que frenan el mercado privado

Una vez identificado el problema, la baja capacidad de compra de losas sanitarias en áreas rurales, el Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento para Pueblos Pequeños, auspiciado por el UNICEF en Uganda, ayudó a la población a adquirir losas subsidiadas en los hospitales gubernamentales del distrito. El cemento se importó a un precio inferior al del mercado y los trabajadores del gobierno fabricaron las losas. Esto redujo aproximadamente 25 por ciento del valor real de las losas, pero limitó el desarrollo del sector privado, la adquisición del cemento se centralizó y se crearon pocos puestos de empleo en la localidad. Asimismo, la producción de losas fue sumamente ineficiente debido a los jornales bajos que pagó el gobierno.

Fuente: Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento para Pueblos Pequeños, 1994

En Lesotho, ocurrió una situación con resultados similares. El cemento se adquirió en el mercado local y las losas las fabricaron los prisioneros de la cárcel de cada pueblo. El propósito fue que los prisioneros desarrollaran una habilidad que pudieran utilizarla luego de ser liberados. Este enfoque fue más sostenible, ya que no dependió de subsidios o compras externas y los precios fueron realistas. Sin embargo, se limitó el desarrollo del sector privado porque no se pagaron jornales del mercado real y por consiguiente los consumidores no pagaron el costo real de las losas.

Fuente: Isabel Blackett, experiencias personales

Incluso cuando los costos reales son inferiores, a menudo resulta contraproducente la compra centralizada de cualquier producto o servicio, especialmente de productos importados. En el recuadro 8-2 se dan dos ejemplos sobre este aspecto. Si desea que su programa sea sostenible, pague las tasas locales del mercado, desarrolle el mercado local e incentive la generación de empleos. Si agrega los costos totales del tiempo del personal, transporte y administración a los productos de costo más bajo, encontrará en muchos casos que el mercado local es incluso más económico. El recuadro 8-3 ejemplifica un caso al respecto.

En algunos casos, las leyes, normas y reglamentos existentes pueden significar un obstáculo para alguien que desea operar en mayor escala o informalmente. Un ejemplo sería los enormes aranceles que muchos países han impuesto al sector privado cuando se importan camiones de basura o extractores de lodos sépticos. En el pasado, probablemente sólo el gobierno importó tales equipos exonerados de aranceles. Por lo tanto, los aranceles pueden significar una barrera importante para cualquier empresa o individuo interesado en este tipo de inversión. Tales asuntos pueden tratarse como parte de un programa de defensa.

Subsidios cruzados

Aunque los subsidios cruzados parecen atractivos y equitativos, en la práctica presentan varias dificultades:

- % En áreas urbanas, generalmente los ricos no pagan tarifas reales por los mejores servicios de agua y saneamiento que disfrutan porque el gobierno a menudo subsidia estos servicios. Lo recomendable es lograr que los residentes más ricos paguen por sus propios servicios antes de aplicar los subsidios cruzados.

Recuadro 8-3: Fabricantes de letrinas privadas

En Bangladesh han surgido más de 2.500 productores privados de letrinas. Los empresarios locales producen y comercializan losas y anillos para letrinas que venden en el mercado. A pesar de que el gobierno subsidia partes de las letrinas que se venden en los centros gubernamentales de saneamiento del pueblo, los residentes prefieren a los vendedores privados porque se encuentran más cerca de las viviendas, sus productos son confiables y están disponibles inmediatamente. El éxito de estos grupos se debe principalmente a la movilización social nacional, que ayudó a crear la demanda y al trabajo de algunas ONG locales que inicialmente ayudaron a los fabricantes a establecer tales centros de producción. Una vez que se desarrolló un mercado adecuado, estos centros se dispersaron por cuenta propia.

Fuente: T.V. Luong, UNICEF, Experiencias de Bangladesh, 1995

- Puede ser muy difícil incrementar sustancialmente las tarifas a los más influyentes y poderosos, como a menudo es difícil recaudar sus facturas. Pero este obstáculo no invalida esta opción. Sólo asegúrese que la política es factible y que funciona antes de emplearlo en ayudar a pagar los servicios de otro grupo.
- La viabilidad de tales políticas a menudo depende de la proporción de los ricos frente a los pobres. En las naciones industrializadas, donde 10% de la población requiere subsidios, dicha política es más viable que en los países donde 50% de la población puede requerir ayuda.

En las comunidades, sin embargo, existen a menudo mecanismos para una distribución más equitativa. Esta es una opción que las comunidades eligen por sí mismas, en lugar de que se les imponga de fuera. Incluso en las comunidades.



En todo Bangladesh están surgiendo pequeñas empresas de saneamiento. (UNICEF)

donde hay muchos pobres, los criterios de selección de la comunidad pueden exigir que sea la comunidad en su totalidad quien presente su demanda. Esto tiene mayor probabilidad de eficacia en comunidades homogéneas o en las que existen desde hace mucho tiempo. A menudo, las ONG pueden facilitar mecanismos para los subsidios cruzados que el gobierno no puede.

Subsidios y fondos

Esta opción debe ser un *último recurso*, ya que presenta numerosos riesgos e incluso puede ser contraproducente a largo plazo, a menos que se planifique adecuadamente.

Estos son algunos errores comunes de los esquemas de subvención y fondos:

- A veces las instalaciones subsidiadas se construyen durante una fase piloto y se asume que las personas copiarán los modelos posteriormente. Sin embargo, generalmente ocurre lo contrario porque las

personas esperan que se les presente otro subsidio.

- El uso de subsidios puede llevar al uso inapropiado de instalaciones costosas que no pueden mantenerse.
- A menudo, los subsidios se otorgan a personas adineradas y mejor informadas que encubren su situación para aprovecharse de ellos.
- El solicitar un pago o contribución antes de recibir el subsidio puede excluir a los más pobres.
- Los subsidios a menudo crean expectativas que no pueden cumplirse en las áreas circundantes o en otros niveles de ingreso.
- Los subsidios destinados a ayudar a los más pobres a veces asocian cierta tecnología con la pobreza y la necesidad de ayuda. Esto puede ser una equivocación, ya que la tecnología también puede ser apropiada

para personas de una mejor situación económica.

Sin embargo, si los más pobres van a recibir ayuda, el uso de subsidios puede ser inevitable. Si este es el caso, el esquema podría ser diseñado considerando algunas de las siguientes lecciones aprendidas:

- Subsidie sólo el nivel más básico de la instalación y que las personas realicen mejoras posteriores según sus posibilidades de pago.
- Asegúrese que la jerarquización económica de las diversas opciones se mantenga, por ejemplo, si la recolección de basura sólo al final de la calle es el método más barato, no subsidie un sistema de recolección por vivienda. Las personas deben elegir según los costos relativos reales.
- Si los fondos para los subsidios son limitados, considere subsidiar sólo las intervenciones que podrían tener un mayor impacto en la salud.
- Antes de diseñar un programa de subsidios, determine mediante encuestas lo que las personas están dispuestas a pagar. En muchos casos, la voluntad de pagar ha sido mucho mayor que los índices de 1 a 3% de los ingresos familiares que señalan los textos. Las personas insatisfechas con sus actuales instalaciones o que realmente desean mejorar pagarán mucho más.
- Antes de embarcarse en cualquier programa de subsidios, primero calcule el costo total real del programa de ayuda a toda la población destinataria. ¿Es esto asequible y es la mejor manera de ayudar? ¿Se podrá aumentar progresivamente?
- Finalmente, nunca otorgue subsidios como una solución rápida y de corto plazo para lograr mayor cobertura de letrinas. Invariablemente, esto producirá consecuencias negativas a largo plazo.

Consistencia de la estrategia programática

Como ya se mencionó en la sección de subvenciones y fondos, el efecto de cualquier estrategia financiera se hará sentir tanto por buenas como por malas razones. Por ejemplo, el promover la autosuficiencia de la comunidad y la recuperación total de costos contribuirá a reducir las expectativas generales de las personas con respecto al gobierno. Cuando los subsidios son inevitables, puede sentir la presión de quienes han proporcionado subsidios a una tasa mayor de la que usted considera necesaria.

Trate de abordar estos aspectos mediante el trabajo con otros organismos y coordine una estrategia financiera común para las mejoras sanitarias. Si bien esto puede parecer difícil, los beneficios serán duraderos. Aunque no todos aceptarán colaborar, esfuércese por trabajar con otros. Incluso una estrategia imperfecta de financiación, si es realista y consigue la adhesión de la mayoría, puede tener un mayor valor a largo plazo que una estrategia financiera "perfecta" seguida por un grupo reducido.

¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Lista de verificación para la selección de enfoques financieros

La siguiente lista de verificación resume las áreas principales sobre las que necesita recopilar información para comprender mejor la situación local y analizar las opciones estratégicas.

Políticas financieras para la infraestructura y servicios. ¿Cuál es la dirección de la política del gobierno en las áreas relacionadas? *Por ejemplo, políticas de recuperación de costos para el agua, alcantarillado y otras medidas de saneamiento como la recolección de basura o el vaciado de tanques sépticos.* ¿Cómo son tratados los barrios pobres? ¿Se aplican allí las mismas políticas?

¿Existen barrios pobres (barrios

marginales, asentamientos ilegales, etc.)? ¿Qué posibilidades existen para mejorar el saneamiento en estas áreas? ¿Quiénes son los propietarios de los terrenos y viviendas? ¿Cuáles son los antecedentes para la mejora de los barrios pobres? ¿El gobierno, las ONG o las comunidades locales llevan a cabo este trabajo eficazmente?

Eficacia del gobierno al ejecutar políticas de recuperación de costos. ¿Cómo se han llevado a cabo en el sector de saneamiento y en otros sectores? ¿Qué éxito han tenido?

Fuentes potenciales de financiación local. ¿Es factible la autofinanciación de la comunidad o de las viviendas? ¿Qué sucede con los bancos locales, instituciones de crédito, prestamistas privados, etc.?

Indicadores de la voluntad para pagar. ¿Actualmente las personas están pagando por algún servicio de saneamiento, tal como la recolección de basura o excretas, letrinas públicas o vaciado de fosas sépticas? ¿El servicio de vaciado de fosas o tanques está disponible en áreas periurbanas?

La disponibilidad de dinero en efectivo comparado con estructuras tradicionales. ¿En qué medida las personas dependen de ingresos en efectivo frente a la autosuficiencia y producción local?

Crédito: fuentes, disponibilidad y uso; comprensión e historia del pago de deudas; métodos tradicionales de ahorro. ¿Existe tradición en el uso de créditos? ¿Se usan ampliamente? ¿Se emplean para emergencias,

bienes de capital, pago de colegios, etc.? ¿Cómo están considerados los proveedores de crédito? ¿Cómo se recolectan los pagos?

La siguiente lista presenta algunos antecedentes útiles para ubicar el programa propuesto en el contexto nacional.

- **Perfiles de ingresos, distribución, umbrales de pobreza, PNB, PIB y similares.** *Incluidos los estudios globales y estadísticas del gobierno.*
- **Estudios de ingreso familiar y patrones de gastos.** *Incluye estudios que indican las prioridades de los gastos y la capacidad de ahorro e inversión de capital; se requieren principalmente en grandes programas.*
- **Precios: inflación, tasas de interés, indicadores como precios del cemento comparado con los jornales, etc.** *¿Aproximadamente cuánto tiempo debe trabajar un obrero, profesor o ingeniero para comprar una bolsa de cemento? ¿Qué significa esto en relación con los precios y la capacidad de pagar?*

Anteriormente se describieron numerosos enfoques de colaboración para ayudar en la recolección de esta información y en el análisis a fin de crear estrategias programáticas adecuadas. Cualquiera sea el enfoque de recolección de información que adopte, una vez que tenga la información y considere los temas y opciones, podrá elegir alternativas bien informadas y crear su estrategia financiera.

9

Acuerdos institucionales

- ❑ Instituciones: cumplimiento del programa
- ❑ Preguntas que debe plantearse al hacer acuerdos institucionales
- ❑ Opciones que debe considerar para los acuerdos institucionales
- ❑ ¿Qué sabemos, y qué necesitamos saber para lograr acuerdos institucionales apropiados?

Este capítulo considera temas y opciones estratégicas para establecer acuerdos institucionales que le ayudarán a alcanzar los objetivos de su programa. Generalmente, su estrategia incluirá los siguientes acuerdos:

Evaluación del marco institucional general; cambios requeridos

- Acuerdos detallados para la formulación de programas, planificación, prestación de servicios, desarrollo de recursos humanos (DRH), monitoreo y evaluación
- Análisis resumido del marco institucional existente
- Cambios, reformas y mejoras que debieran hacerse en el marco institucional
- Acuerdos institucionales y asignación de responsabilidades para:
 - Formulación de estrategias del programa
 - Prestación de servicios
 - Coordinación de donantes
 - Apoyo técnico
 - Creación de la capacidad y DRH para el sector
 - Acuerdos financieros y adquisiciones
 - Monitoreo y evaluación

Instituciones: cumplimiento del programa

Si bien el marco general de la programación está cambiando de un enfoque en el que sólo se proveía instalaciones de saneamiento por un enfoque participativo y motivado por la demanda, los cambios en los acuerdos institucionales han sido lentos ya que a menudo implican cambios mayores en las funciones de las organizaciones, en el modo de reclutar personal, en el flujo de fondos y relaciones entre organizaciones—todas áreas críticas. Catalizar los acuerdos institucionales es uno de los pasos más difíciles del programa. Por ello, es importante tomar riesgos para catalizar el cambio en esta difícil tarea de la programación.

Asignación de responsabilidades

El tema clave es la asignación de responsabilidades entre las diversas instituciones del sector. Los sectores deben tener una idea clara sobre cómo se establecen las políticas, cómo se hace la financiación, cómo se asignan los recursos, cómo se toman las decisiones de inversión y cómo se ejecutan los programas. Además, es importante que se asignen responsabilidades para monitorear el progreso del sector y así identificar los puntos

positivos y negativos. No hay respuestas fáciles, ya que los temas deben resolverse a través de un proceso de aprendizaje y toma de decisiones de acuerdo con la situación de cada país. La formación de un núcleo que catalice las decisiones acerca de las responsabilidades del sector es un objetivo importante del proceso de programación y desarrollo de políticas.

Si se toman en serio los enfoques que tienen como objetivo mantener el cambio de conducta en los consumidores, maximizar las aptitudes locales y establecer el saneamiento como una función local, entonces los acuerdos institucionales y la asignación de responsabilidades deben cambiar consecuentemente. Las funciones deben cambiar y ser uniformes en todos los niveles. El programador debe cambiar su función, al igual que usted y los otros niveles. Por ejemplo, los que se encuentran en los niveles más altos necesitan pensar en las maneras de estimular los sistemas locales—en lugar de establecer sencillamente una cadena de proveedores—y también en cómo asegurar la estandarización, la protección ambiental y el desarrollo de recursos humanos. También necesitará monitorear el progreso del sector.

Existen temas importantes por resolver en el nivel gubernamental. Por ejemplo, generalmente la responsabilidad del saneamiento se asigna a un subconjunto de organizaciones de abastecimiento de agua. Ya sea que resulte apropiado o no desarrollar otra entidad para el saneamiento, lo cierto es que el saneamiento debe recibir mayor atención. Si bien es importante asignar un organismo líder, se debe asegurar el monitoreo y evaluación objetivos. En algunos contextos, esto funcionaría mejor en niveles más altos de planificación para evitar conflictos obvios con organismos de línea que a menudo controlan todas las funciones, desde la planificación del sector hasta su implementación, monitoreo y evaluación. Para asegurar el control y equilibrio, estas funciones necesitan separarse.

En general, el saneamiento es una función local y las decisiones con respecto a la prestación de servicios necesitan adoptarse en el nivel apropiado más bajo. Se deberá decidir cómo los gobiernos dejarán de lado su papel de

instaladores de servicios para desarrollar más bien la capacidad de catalizar los esfuerzos de otros. Las ONG pueden actuar como consultores en las comunidades y en muchos países se requerirá un mayor esfuerzo para estimular las conexiones entre los consumidores y el sector privado.

Estos aspectos de asignación de responsabilidades en el sector pueden tomar tiempo para resolverse, pero es importante afrontar ciertos problemas aún si éstos tienen larga tradición. Entre las entidades del gobierno, quizá tenga que elegir a las que apoyan el cambio y evitar las que promueven el status quo, también tendrá que discernir entre ONG eficaces y grupos con bajo rendimiento y determinar qué grupos del sector privado son prometedores y cuáles carecen de integridad. A largo plazo, en algunos casos puede ser mejor retirar la asistencia antes que reforzar acuerdos institucionales deficientes.

No todos los aspectos institucionales pueden resolverse a través de la programación. Sin embargo, si se quiere hacer un avance genuino en la programación de la higiene y saneamiento, son esenciales las estrategias que producen mejores acuerdos en el sector.

Preguntas que debe plantearse al hacer acuerdos institucionales

En general, ¿la asignación actual de responsabilidades entre las instituciones del sector apoya un proceso basado en la demanda? ¿Se han asignado con claridad las responsabilidades para el establecimiento de políticas, programación, desarrollo de recursos humanos, prestación de servicios, monitoreo, evaluación y otras funciones? ¿Se provee un control y equilibrio adecuados? ¿Existen disposiciones para el liderazgo sectorial? ¿Los acuerdos actuales apoyan la definición de saneamiento elegida por el programa en su país?

¿Cómo el gobierno puede cambiar su función de proveedor por la de facilitador y hacer mejor uso de las ONG, el sector privado y las organizaciones locales para la prestación de servicios?

¿Existen disposiciones claras y adecuadas para establecer y autorizar a las instituciones comunales para que tomen decisiones y manejen sus propias inquietudes con respecto a la higiene personal y saneamiento domiciliario y ambiental en su comunidad? ¿Qué tipo de trabajadores de campo pueden ayudar a las comunidades a crear y mantener estas instituciones y en qué marco institucional pueden apoyarse?

¿Cómo se relacionan los acuerdos existentes y alternativos con cualquier proceso de descentralización? ¿Cómo pueden ayudar a que el saneamiento se convierta en una función local?

¿Cómo puede el programa escapar de los acuerdos con los contratistas y en cambio permitir que las comunidades tomen sus propias decisiones sobre a quién contratar y qué comprar para sus proyectos?

¿Cómo puede manejarse el cambio institucional? ¿Qué sucederá con el personal de las grandes organizaciones del gobierno central, por ejemplo, departamentos del gobierno, que quizá ya no sean apropiados? ¿Qué puede hacerse para planificar las transiciones necesarias?

Opciones que debe considerar para los acuerdos institucionales

Existen varias opciones para el equipo nacional responsable de forjar el programa de saneamiento. Si bien las enumeradas no son exhaustivas, representan las prácticas que han mostrado ser más prometedoras en el pasado.

Recomendaciones:

- *Existen opciones para acuerdos novedosos que incluyen a cada socio de la organización en lo que mejor se desenvuelve. Por ejemplo, la función del gobierno central, en muchos casos, puede limitarse al apoyo político y a la creación de un ambiente positivo para las comunidades, gobiernos locales, ONG y sector privado en la prestación de servicios. A su vez, las ONG y el sector privado pueden proporcionar a las*

comunidades el apoyo técnico necesario y hacer que estas tomen sus propias decisiones y que las implementen. La definición de estas funciones requiere un análisis cuidadoso.

- *A menudo es inapropiado separar las funciones sociales de los aspectos tecnológicos, ya que ambos están estrechamente relacionados y, por lo tanto, se manejan mejor juntos.*
- *Los vínculos intersectoriales entre los organismos pueden facilitarse mediante esfuerzos de coordinación horizontal y vertical. La educación, atención primaria de la salud, vivienda y programas de nutrición necesitan estar estrechamente vinculados con las actividades de saneamiento y abastecimiento de agua.*
- *Los proyectos de gran escala pueden requerir nuevas coaliciones para establecer nuevas formas de trabajar entre los organismos. Los organismos líderes, coaliciones de ONG, redes y mecanismos de financiamiento pueden ser estructurados para apoyar proyectos de gran escala.*
- *A medida que revisa estos ejemplos, compárelos con acuerdos similares que puedan darse en su propio país. ¿Cómo difieren? ¿Existen oportunidades para cambiarlos o alguna de las opciones podrían adaptarse o descartarse?*

Establecimiento de grupos de trabajo y diálogo en diversos niveles

Para apoyar el saneamiento como una prioridad del desarrollo y guiar los esfuerzos en los diversos niveles, se puede formar grupos o comités de trabajo. Como ya se discutió, el primer paso sería, en la mayoría de los casos, crear o unir grupos de profesionales en el nivel nacional que puedan servir como una fuerza que oriente el aprendizaje, programación y desarrollo de políticas. Con el tiempo, los grupos de trabajo nacionales pueden incluir a miembros del nivel político del gobierno, expertos del sector, representantes de organismos oficiales relacionados con el sector, ONG, empresas privadas y representantes de instituciones relevantes de la localidad. Este proceso también debe extenderse a otros niveles. Por ejemplo, pueden formarse grupos

de ONG, gobiernos locales y regionales para determinadas tareas de programación y, al mismo tiempo, mantener al núcleo y funcionarios líderes involucrados. Esto garantizará una mayor participación en el proceso de toma de decisiones. A menudo, se designa un organismo líder para presidir el grupo o consejo de trabajo.

Designación de un organismo líder

Los organismos relacionados con la salud, abastecimiento de agua, desarrollo rural, gobierno local y bienestar social están involucrados en el saneamiento. Los organismos centrales de finanzas y planificación también pueden tener una función importante. A menudo se acepta que un organismo líder encabece el programa sectorial. Para asegurar la responsabilidad, se debe identificar claramente el grupo u organismo líder y se le debe otorgar responsabilidad y autoridad. Esto no significa necesariamente que se deba crear un nuevo organismo responsable del saneamiento, sino que se le asigne claramente las funciones de liderazgo. El liderazgo, según se define aquí, implica convertirse en un catalizador y ser responsable de funciones tales como el monitoreo y la evaluación, la última separada de la prestación de servicios. Este organismo líder puede preceder o surgir durante el proceso de programación y del trabajo del núcleo nacional, que luego naturalmente será presidido por el organismo líder.

Promoción de vínculos intersectoriales y estrategias integradas del programa

En programas de gran escala, puede resultar difícil lograr la cooperación entre diferentes organismos técnicos, especialmente a través de acuerdos interinstitucionales formalizados sólo en documentos. Si bien los acuerdos nacionales a través de comités nacionales son importantes, no garantizan la coordinación en el nivel operativo. Los vínculos intersectoriales a menudo funcionan mejor cuando se inician con la experimentación entre practicantes, generalmente en el nivel de los consumidores, para ver dónde puede obtenerse valor agregado o un mayor impacto al unir fuerzas

de manera innovadora. Promueva la coordinación entre los organismos preguntándose primero qué efecto tiene la situación actual sobre los consumidores y luego determine qué coordinación mejoraría la situación en otros niveles. Las discusiones con los consumidores pueden ayudar a identificar los cambios necesarios. Ejemplos exitosos de vínculos intersectoriales son las sociedades forjadas a través de la experimentación, tales como vincular el saneamiento con programas de crédito para la vivienda o combinar el saneamiento con programas informales de educación en salud. También existen excelentes ejemplos de trabajo conjunto entre el personal de los centros de salud y las ONG de agua y saneamiento, y promoción de voluntarios en salud comunitaria.

Establecimiento de otras redes de trabajo en el sector

Estas redes pueden ser promovidas por el grupo de trabajo nacional como parte del proceso de aprendizaje, programación y



Letrinas mejoradas construidas con participación de la comunidad; voluntarios de la comunidad las mantienen limpias en un proyecto cerca de Lima, Perú. (EHP/Robert Varley)

desarrollo de políticas. Generalmente, las redes sectoriales incluyen practicantes de diversos tipos de instituciones que se centran en mejorar la calidad del trabajo en el sector e incrementar el aprendizaje e investigación a través de la coordinación general.

Las redes promueven el intercambio de experiencias sobre determinados temas, pruebas de nuevos enfoques en el terreno, investigación y documentación de mejores prácticas y, preparación de publicaciones y materiales sectoriales para un país o región. Estas redes pueden formarse con personal del gobierno, ONG, organismos del sector privado y personas con una perspectiva e interés de largo plazo en el sector. Por ejemplo, a menudo este grupo puede ser efectivo como socio en la elaboración de un programa y defensa del sector. A veces, estas redes de aprendizaje pueden ser complementos de mecanismos de fondos o coaliciones de ONG (véase el recuadro 9-1).

Creación de mecanismos de financiamiento o fondos

Estos mecanismos cada vez tienen una mayor función ya que representan un medio de descentralizar el saneamiento. Creados como resultado de un crédito o préstamo del Banco Mundial o un banco regional, a menudo estos mecanismos de financiamiento pueden responder a la demanda de las comunidades ya sea dentro de un marco nacional o regional de un país. Los llamados fondos de inversión social financian una variedad de actividades comunitarias. Estos mecanismos establecen criterios transparentes para la selección de socios y comunidades, y apoyan a las ONG, empresas privadas, gobiernos o a las mismas comunidades locales. Muchas veces se requieren intermediarios para brindar a las comunidades el apoyo suficiente para realizar sus proyectos. Algunos donantes han establecido fondos que desempeñan la misma función que el financiamiento, con la excepción de que provienen de fondos privados y, por ello, pueden ser más flexibles que los mecanismos de financiamiento social.

Promoción de coaliciones, consorcios y organizaciones de afiliación

Las coaliciones, consorcios y organizaciones de afiliación a menudo se organizan para defender causas o para manejar fondos o programas. Con

Recuadro 9-1: Formación de una coalición nacional de ONG

En 1982, como una actividad de la Década del Agua, el PNUD auspició una serie de consultas nacionales entre ONG del sudeste asiático. En Bangladesh, la consulta nacional fue uno de los primeros vehículos para el diálogo sobre agua y saneamiento entre las ONG y el gobierno. Como resultado, la comunidad de ONG decidió crear el Foro de ONG sobre agua y saneamiento que durante muchos años se desarrolló como un organismo líder de servicios con 500 ONG miembros en todo el país. El foro brindó capacitación, materiales, asistencia técnica y ayudó a vincular a las ONG con donantes, incluidos el UNICEF y el gobierno. El Foro de las ONG continúa siendo importante en el fortalecimiento de la calidad y cantidad de esfuerzos en aspectos de agua y saneamiento. Uno de sus proyectos incluyó el desarrollo de centros de saneamiento en pueblos o pequeñas empresas comunitarias para fabricar y vender componentes de letrinas.

Fuente: Foro de las ONG para Agua/Saneamiento, Bangladesh

frecuencia, desarrollan su propio carácter organizacional y prestan servicios a miembros o grandes organismos. En varios países se han formado coaliciones entre ONG de agua y saneamiento y algunas tienen socios institucionales descentralizados a los cuales prestan servicios técnicos. Algunas coaliciones se centran en el desarrollo de programas y materiales de capacitación, y algunas canalizan fondos o vinculan a sus miembros con donantes. El fortalecimiento de coaliciones existentes y el establecimiento de nuevas coaliciones, cuando se requieren, son maneras efectivas de multiplicar los resultados, diseminar ideas, defender la causa del saneamiento o canalizar fondos. El cuadro 9-1

presenta un ejemplo de coalición de ONG.

Transformación o fortalecimiento de organizaciones

Existen pocos ejemplos en los cuales grandes instituciones acostumbradas a proveer servicios y sistemas de saneamiento básico se hayan transformado en instituciones que motiven la demanda. Se ha observado mayor éxito en el sector de riego. Sin embargo, estos esfuerzos requieren un manejo complejo y a menudo incluyen medidas que cambian la estructura de la organización y establecen nuevos modelos, reglas y normas de trabajo. Además, esos esfuerzos pueden requerir despedir al personal que no puede adaptarse al nuevo enfoque. Las transformaciones exitosas exigen un fuerte apoyo político y liderazgo dinámico. El peligro es que los cambios sean superficiales y que la mayoría de las prácticas continúe como de costumbre. Los intentos para lograr transformaciones pueden ser poco realistas dadas las estructuras institucionales existentes y pueden estar *más allá de los esfuerzos regulares de la programación*. Sin embargo, el fortalecimiento o transformación de las organizaciones debe considerarse como una opción. En algunos casos,

Recuadro 9-2: Ejemplo de una red de capacitación

En Filipinas, con fondos del gobierno holandés, se estableció un centro de capacitación nacional para fortalecer el desarrollo de recursos humanos en el sector de agua y saneamiento. El Centro de la Red de Capacitación, que actualmente funciona como ONG, ha vinculado de manera efectiva a la mayoría de instituciones del sector de obras públicas, gobierno local, salud, universidad, ONG y sector privado. Las instituciones participantes capacitan en las áreas en las que están mejor calificadas, por ejemplo, las ONG capacitan en movilización y comunicación; el departamento de obras públicas en aspectos de ingeniería; y así sucesivamente. La red comparte materiales, trata de mejorar estratégicamente el trabajo del sector y realiza proyectos piloto para mejorar la calidad de los programas de gran escala en el país. Como tal, se ha convertido en una red de recursos y capacitación muy efectiva en el sector.

Fuente: Centro de la Red de Capacitación, Filipinas

puede ser posible realizar mejoras en pequeña escala a través de ajustes específicos, por ejemplo, al asignar personal de desarrollo comunitario a las instituciones técnicas. Sin embargo, estas soluciones parciales nunca deben usarse para cubrir debilidades institucionales o como una excusa para prevenir que las responsabilidades del servicio pasen a los niveles locales, al sector privado o no gubernamental

Formación o fortalecimiento de redes de capacitación

En varios países han surgido redes activas de capacitación en agua y saneamiento en los niveles nacionales y distritales. Generalmente, estas redes se caracterizan por involucrar a muchas disciplinas y mantener un equilibrio saludable entre el gobierno, ONG, sector privado y grupos educativos. El recuadro 9-2 presenta un ejemplo de una red de capacitación.

Desarrollo de recursos humanos y formación de la capacidad

Existen varios factores que afectan el desarrollo de recursos humanos (DRH): instituciones sectoriales débiles, falta de incentivos y desconocimiento de enfoques efectivos para el sector. Algunas limitaciones son más fáciles de tratar que otras. Las *instituciones débiles* a menudo pueden ser resultado de la asignación deficiente de responsabilidades en el sector o de la financiación deficiente o inexistente para el saneamiento, especialmente para los aspectos sociales o personal no técnico. *La estructura de los incentivos* también se relaciona con este aspecto; los presupuestos, condiciones de trabajo y sueldos del gobierno son limitados cuando se trata de apoyar al personal que promueve enfoques basados en la demanda y, por ello, a menudo no existe el apoyo o incentivos básicos que faciliten sus funciones. En muchos casos, los incentivos también tienen poco que ver con la responsabilidad de los consumidores.



Una mujer indonesia muestra contenta la gráfica de crecimiento de su hijo. Los programas de salud y saneamiento van de la mano. (UNICEF/Sean Sprague)

Los acuerdos para la capacitación son más fáciles de organizar. Si bien la capacitación puede ayudar a crear la capacidad, no resuelve las limitaciones fundamentales (véase el recuadro 9-3). Por lo tanto, con el transcurso del tiempo, los procesos de programación y desarrollo de políticas necesitarán tratar temas difíciles del contexto institucional y los incentivos. Sin embargo, quizá sea mejor combinar los servicios de las instituciones públicas, privadas y no gubernamentales en lugar de tratar de "remediar" instituciones demasiado débiles. A menudo, la solución a estos problemas institucionales quizá sea asignar responsabilidades a personal externo en lugar de formar al personal de organismos centralizados que reciben poco apoyo. También hay casos en que se crean "compañías" dentro de los gobiernos que rinden cuentas a los consumidores o se crean compañías públicas. Pero estas opciones no deben aplicarse cuando las comunidades, empresas y ONG privadas pueden hacer el trabajo ellas mismas. El apoyo

como facilitadores, en lugar de ser impositivos también puede llevar a una mayor productividad. La solución de problemas en equipo, el análisis conjunto de situaciones de campo y los foros abiertos con el personal pueden ayudar a desarrollar una atmósfera de trabajo creativo que a menudo es tan importante como la capacitación.

Como todos los componentes de la estrategia de DRH, los esfuerzos de capacitación necesitan ser compatibles con los principios motivados por la demanda. Es necesario reorientar de manera consistente a las organizaciones e individuos involucrados en el sector hacia enfoques que promuevan la toma de decisiones por parte del consumidor y una mayor participación. En lugar de seguir con sus funciones anteriores de ejecutores o instructores, el personal necesita capacitarse como facilitador. La capacitación puede darse en múltiples niveles, basarse en la experiencia y realizarse en el campo para permitir al personal configurar nuevas funciones a través del contacto directo y para ganar confianza, métodos prácticos y aptitudes que hagan cambiar su papel prescriptivo para convertirse en facilitador.

Recuadro 9-3: Desarrollo de recursos humanos

El desarrollo de recursos humanos incluye el empleo, supervisión, educación, capacitación continua y el bienestar ocupacional del personal. El proceso de DRH debe incluir la planificación, desarrollo de aptitudes, capacitación y manejo de recursos humanos, vinculados armoniosamente para alcanzar metas específicas. En una serie de encuestas, los gerentes de programas de agua y saneamiento estimaron que sólo 10 a 30 por ciento de las dificultades del rendimiento se debían a la falta de aptitud o conocimiento, lo que puede ser rectificado con la capacitación. Se sugirió un enfoque doble que se centre tanto en el individuo como en el sistema dentro del cual trabaja el individuo.

Fuente: Franceys y otros, 1992

Recuadro 9-4: Selección de opciones para acuerdos institucionales: un ejemplo de campo

Se pidió a un equipo de preparación de créditos con representantes del Departamento de Desarrollo Rural en el estado de Uttar Pradesh, India, que reconsiderara los acuerdos institucionales para la prestación de servicios en dos zonas rurales del proyecto. El grupo asignó mayor prioridad a los enfoques que establecían el saneamiento como una función local, con un máximo uso del potencial, aptitudes, recursos y administración local, para contribuir así a la sostenibilidad del saneamiento. Debido a que las estrategias para el cambio de comportamiento requerían mayor participación, los acuerdos tenían que apoyar a los trabajadores de campo capacitados y a las estructuras que promovían el desarrollo comunitario en todos los niveles. Como las mujeres eran las más afectadas por el sector, su participación en la toma de decisiones se consideró vital. Cada comunidad fue diferente; por lo tanto, se asignó prioridad a los acuerdos flexibles y adaptables a las necesidades locales. También se asignó prioridad a la efectividad en función de los costos, ya que los recursos externos eran cada vez más limitados. Luego, el grupo definió una estrategia para los acuerdos institucionales en diversos niveles y para diversas funciones.

Acuerdos comunitarios

Para ambas zonas rurales incluidas se dio énfasis al establecimiento de comités locales de agua y saneamiento como la unidad de manejo primaria. Si bien ello tomaría más tiempo y requeriría cambios de conducta en el nivel local, a la larga el enfoque sería más efectivo en función de los costos y permitiría que la comunidad cambie su comportamiento y maneje un ambiente más saludable. La evidencia de estas conclusiones provino de la sostenibilidad de una serie de proyectos del sector público en comparación con las experiencias realizadas con apoyo de las ONG. Para que el proyecto tuviera la mayor participación posible, los miembros de la comunidad seleccionaron su propio comité en lugar de ser nombrado por el panchayat. El equipo de planificación quería que las ONG trabajasen primero con cada grupo para construir una base sólida para la organización. Por ello, el gobierno estatal de Uttar Pradesh firmó una orden que hacía del comité local un subcomité del panchayat, pero especificaba que el pueblo seleccionaría su propio comité local y personal de oficina. Más adelante, la estrategia promovió el nombramiento de mujeres como tesoreras del comité. En ese proyecto, los comités locales no fueron comités de papel, sino que con el tiempo asumieron el control, diseño, compra, financiamiento, implementación y manejo del proyecto.

Acuerdos para la prestación de servicios

El grupo de planificación identificó las estrategias para ayudar al pueblo a manejar sus propios asuntos. Decidió que las ONG tenían los mejores antecedentes y credenciales para educar a la comunidad—como buenos organizadores y catalizadores—y para crear la capacidad local. Sin embargo, se acordó que esto no era

Las actividades de capacitación que incluyen al personal de diversos niveles, por ejemplo, trabajadores del campo, supervisores y gerentes de proyectos, pueden ayudar a la comprensión de temas y planes de acción comunes entre los supervisores y los supervisados a fin de manejar eficientemente diversos niveles del ambiente de trabajo. Al integrar el personal que trata aspectos tecnológicos con los que tratan aspectos sociales en programas de capacitación, se apreciarán mejor ambas funciones, lo cual producirá proyectos mejor integrados.

Resolución de problemas de género dentro de las instituciones

El análisis de género no sólo debe hacerse en el nivel comunitario, sino también en diversos niveles del proyecto institucional. Para resolver aspectos de género se debe capacitar en asuntos de género y tener una actitud favorecedora hacia la contratación de mujeres en puestos de mayor responsabilidad. Por ejemplo, es raro encontrar mujeres en el personal de agua y saneamiento. Si bien en las ONG la situación es mejor, muy pocas veces las mujeres se encuentran en puestos altos y tampoco están en los niveles políticos o de

Recuadro 9-4 (continúa)

totalmente cierto con respecto a todas las ONG y que se requeriría un examen selectivo para encontrar los mejores socios. Por ejemplo, algunas ONG todavía operaban como proveedoras y necesitaban recibir capacitación como catalizadoras. Se descartó reformar a los organismos de línea del gobierno: el personal era netamente técnico, tenía poca experiencia en saneamiento y se centraba en la provisión tradicional de instalaciones y equipo.

El grupo determinó que la función del gobierno debía ser apoyar a las ONG y a las comunidades con un enfoque más descentralizado. El gobierno, incluido el gobierno local, haría el monitoreo del proyecto para asegurar que los recursos públicos fuesen usados efectivamente por las comunidades, ONG y sector privado. Los funcionarios líderes en el nivel distrital ayudarían a coordinar los esfuerzos y facilitarían el trabajo de los socios del proyecto, pero se decidió que los organismos del gobierno no presentaban ventajas para la prestación de servicios. El establecimiento de enfoques sensibles y flexibles requeriría un medio por el cual se tomaran decisiones sobre cómo se prestarían los servicios en cada comunidad. Más adelante, se decidió que se establecerían criterios generales (necesidad, adecuación social y técnica, efectividad en función de los costos) para aprobar los esquemas y que las comunidades y sus ONG podrían adaptarse a esos criterios. Se hizo un monitoreo de los resultados generales; cómo las comunidades alcanzaron esos resultados dependió de cada una de ellas.

Acuerdos institucionales para conseguir apoyo técnico y financiero

El equipo de planificación del proyecto acordó que los sistemas para descentralizar los recursos debían ser controlados directamente por las comunidades, siguiendo la política del Gobierno de la India. Por ello, decidieron crear una "unidad de manejo del proyecto" que otorgaría recursos basados en criterios transparentes a los mejores proyectos y organismos que los solicitaran. Podrían solicitarlos las comunidades, ONG, gobiernos y cualquier grupo local con aptitudes para facilitar el saneamiento de la comunidad. Las comunidades tendrían control sobre el diseño, implementación y decisiones relacionadas con las compras y contratos. En cuanto a la ayuda técnica, la recibirían de las ONG o si fuese necesario, contratarían a terceros. Los contratistas tendrían que rendir cuentas a las comunidades y sus ONG auxiliares. Si bien este enfoque fue radical, los planificadores creían que podía impulsar el sector e informar sobre los cambios estratégicos del Estado a largo plazo. Con el transcurso del tiempo, el equipo de planificación se centró en acuerdos institucionales para el DRH, creación de la capacidad, desarrollo de políticas, monitoreo y evaluación. Estos serían demostrados como parte de un gran proyecto financiado por el Banco Mundial y formarían parte de un proceso de aprendizaje para elaborar estrategias sectoriales a largo plazo con la ayuda del Banco.

Fuente: Proyecto Rural de Agua y Saneamiento Ambiental de Uttar Pradesh, 1996

planificación; esta situación debe cambiar. En la comunidad, los programas del UNICEF requieren que las mujeres participen y tengan la facultad de votar. Existen muchos acuerdos para fomentar su empleo en el sector, uno de ellos estipula que los grupos de operación y mantenimiento estén conformados por mujeres pagadas con fondos de la comunidad. En las organizaciones de servicio, como las ONG, los contratos del personal incluyen disposiciones para que haya un balance entre géneros. De igual manera, se

puede promover políticas de reclutamiento en los niveles gubernamentales y de formulación de políticas. También es importante que todo grupo de trabajo asegure que las mujeres participen desde el inicio, especialmente cuando el personal de UNICEF puede influir en la composición de estos grupos.

El ejemplo del recuadro 9-4 ilustra cómo se distribuyeron las responsabilidades institucionales en un proyecto en Uttar Pradesh, India.

¿Qué sabemos y qué necesitamos saber para lograr acuerdos institucionales apropiados?

La lista de verificación resume los temas sobre los cuales se debe recoger información para comprender el contexto local y analizar las opciones estratégicas. Las razones para recoger información y algunas de las preguntas que podría formularse a medida que revisa esta información aparecen en cursiva. La información que necesita recoger puede organizarse mejor en términos de funciones: tipo de acuerdos institucionales existentes para la formulación de políticas, coordina-

ción de donantes, creación de la capacidad, DRH, prestación de servicios, apoyo técnico, acuerdos financieros, compras y, monitoreo y evaluación. También deberá incluirse una evaluación de su efectividad.

Anteriormente, hemos observado varios enfoques de colaboración para recoger la información necesaria y realizar un análisis que permita crear estrategias apropiadas para el programa. Cualquiera que sea el enfoque de recolección de información que elija, una vez que tenga esta información y considere los aspectos y opciones disponibles, podrá tomar decisiones fundadas y crear su estrategia para realizar acuerdos institucionales



Participación en un juego que promueve la administración del proyecto de agua y saneamiento por la misma comunidad en Uttar Pradesh, India. (Jake Pfohl)

Enfoques generales de las instituciones sectoriales. Incluye los enfoques sobre higiene y saneamiento adoptados por cada institución en áreas rurales, periurbanas y urbanas; cambios e innovaciones recientes en su trabajo; acuerdos institucionales existentes para la formulación de políticas, coordinación de donantes, creación de capacidad, DRH, prestación de servicios, apoyo técnico, acuerdos financieros, compras, monitoreo y evaluación. *¿Las diversas instituciones responden o toman la iniciativa? ¿La institución facilita la implementación del saneamiento como una prioridad? ¿La actitud es de cumplimiento, educación o persuasión? ¿Los acuerdos apoyan la definición adoptada de saneamiento? ¿Están motivados por la demanda?*

Descentralización. Comprende el nivel de descentralización practicado en el país; estructuras del gobierno provincial y local. *¿Las políticas y responsabilidades del saneamiento tienen un nivel nacional, distrital o municipal? ¿Existen movimientos o políticas orientados hacia la descentralización, o viceversa?*

Instituciones locales. Abarca la naturaleza del gobierno local en el nivel de asentamiento, es decir, en caseríos, pueblos rurales y áreas periurbanas. *¿Ha sido designada formalmente? ¿Es representativa? ¿Qué organizaciones informales y formales existen? ¿Qué grupos existen o podrían formarse en cada nivel para tomar mejores decisiones en cuanto al saneamiento ambiental, de la vivienda y la higiene personal? ¿Qué trabajadores de campo podrían trabajar mejor con estos grupos, si los hubiese, y cómo serían apoyados?*

Organizaciones gubernamentales, paraestatales y privadas. Comprende la lista de organizaciones activas en el sector de saneamiento e higiene en los niveles centrales, distritales y locales—incluida la evaluación preliminar de su efectividad en relación con su mandato, acción y reputación; resumen de las actividades de higiene y saneamiento emprendidas; respuesta a la demanda, preferencias o quejas del consumidor. *¿Cuán efectivas y apropiadas son las funciones actuales de las instituciones? ¿Existen problemas de efectividad o pérdidas del sistema? ¿La comunidad tiene confianza en las autoridades y contratistas*

nombrados? ¿Sería lo mismo si la comunidad participara en las decisiones de contratación, si se contratara los servicios directamente o construyeran ellos mismos las instalaciones?

ONG. Incluye a las ONG nacionales, regionales, locales o comunales en cuanto a servicios; nivel de la organización y estado (por ejemplo, registrado en el nivel local o si recibe fondos externos); capacidad técnica, de manejo y personal; promoción del desarrollo local; antecedentes de sus actividades (infraestructura, salud, educación, productividad, crédito, etc.); funciones (defensa de causas, programa de desarrollo, manejo, servicios de bienestar); vínculos (con organismos externos y otras ONG). *¿Qué ONG pueden patrocinar y facilitar proyectos comunitarios donde los consumidores sean quienes toman las decisiones claves? ¿Qué otras funciones sectoriales pueden desempeñar? ¿Cuál es la mejor manera de comprometer a las ONG y qué capacidad necesitarán?*

Mecanismos de coordinación existentes y acuerdos entre sociedades. Incluye los niveles nacionales, estatales, provinciales, distritales y locales. *¿Existe un organismo de coordinación o que establezca políticas? ¿Existen organismos líderes que canalicen la asistencia técnica, servicios y recursos a las ONG locales y organizaciones comunitarias? ¿Han establecido las organizaciones locales convenios de trabajo con el gobierno u otros organismos?*

Otros donantes y organizaciones de préstamo o crédito. Incluye las actividades y planes de otros donantes en el sector y sus relaciones con las instituciones locales. *¿Quién financia a quién y qué? ¿Hay una organización donante que se interese en el saneamiento o hay alguna que desee emprender nuevas iniciativas? ¿Quién ha financiado el alcantarillado y tratamiento del agua, etc.? ¿Existe interés y disposición para considerar la posibilidad de co-financiación o programas conjuntos con UNICEF?*

Sector privado. Abarca la posición histórica y actual del sector privado en la provisión de servicios e infraestructura; tipo y frecuencia de los proveedores del servicio privado y volumen de servicios prestados a través del sector privado e informal; grado y capacidades del sector privado en la fabricación

local. *¿Se vende agua? ¿Se recogen las excretas o la basura? ¿Se reciclan las letrinas construidas por los especialistas u otros residuos?*

Desarrollo de recursos humanos.

Incluye los diversos esfuerzos del DRH en proceso y en planificación; intentos para trabajar en redes los servicios del DRH en el país y sus éxitos. *¿Cuáles son los organismos líderes en DRH y sus logros y limitaciones? ¿Las instituciones proporcionan servicios de DRH compatibles con el enfoque motivado por la demanda? ¿Se enseña la tecnología apropiada en los institutos superiores técnicos? ¿Se necesitan cambios en el sistema educativo?*

Marco legal. (Referido al saneamiento y salud pública—a menudo se expresa como Ley de Salud Pública.) Comprende las leyes nacionales, municipales y locales; existencia y potencial para la creación de estatutos y de mecanismos para hacerlos cumplir; etc. *¿Son los códigos de construcción apropiados y útiles, y cubren los aspectos de saneamiento? ¿Cuál es el marco legal, si lo hubiese, para proteger el ambiente?*

10

Creación de la voluntad política

- ❑ Obtención del apoyo de los niveles más altos
- ❑ Preguntas que debe plantearse al evaluar la voluntad política
- ❑ Consideraciones y opciones que debe explorar para generar apoyo
- ❑ ¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Información que debe recolectar acerca del terreno político

Este capítulo lo ayudará a explorar temas, consideraciones y opciones para establecer estrategias e incrementar la voluntad política, un aspecto crítico de la mayoría de los programas de saneamiento. La creación de la voluntad política comprende tres estrategias importantes:

- Análisis de las partes interesadas
- Discusión de políticas efectivas
- Comunicaciones

Obtención del apoyo de los niveles más altos

El análisis de las partes interesadas incluye identificar los tipos de audiencias o grupos que deben incluirse y determinar cómo contactarlos. Las discusiones sobre políticas efectivas pueden ayudar a legitimar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas—no sólo al establecer el saneamiento como una prioridad sino, lo que es más importante, al ayudar a los interesados a implementar estrategias y políticas específicas

del programa que contribuyan al progreso del sector. Las comunicaciones efectivas ayudan a extender la participación a una mayor variedad de interesados, desde el nivel comunal hasta el gobierno local, ONG, organismos de línea y gobierno central y, en último término, a los responsables de las políticas y a los líderes nacionales.

El diseño de una estrategia para crear voluntad política requiere una comprensión detallada de los temas, situación actual, limitaciones y estrategias prometedoras. ¡Hay que estar preparado! Cuando usted haya aclarado la mayoría de aspectos estratégicos de su programa de saneamiento, habrá generado un cúmulo de conocimientos que le posibilitará promocionar la voluntad política. Esté preparado para explicar cómo el saneamiento se compara con otras prioridades nacionales.

El mismo proceso que usted emprende para desarrollar su estrategia de saneamiento puede ayudarlo a crear conciencia entre los encargados de tomar decisiones. Por ejemplo, su núcleo puede impulsar el trabajo de programación como un punto de partida para la discusión de políticas efectivas. La creación

de la voluntad política es esencial para la función del catalizador. Pero también debe asegurarse que esté orientada en la dirección correcta y basada en un análisis riguroso. Por ejemplo, un programa totalmente subsidiado podría anular el sentido de propiedad de la comunidad con respecto al programa y sus iniciativas y tener efectos negativos a largo plazo.

Su núcleo puede ayudar a crear condiciones para que los encargados de tomar decisiones den prioridad y definan políticas efectivas de saneamiento, en lugar de tener una actitud de enfrentamiento. Este es el concepto central de este manual: trabajar como un catalizador para realizar una programación efectiva y un cambio de políticas que hagan posible el programa. El proceso de programación descrito en este manual, que se inicia con el aprendizaje y análisis, y luego define estrategias específicas, es un vehículo estratégico importante y la base para iniciar discusiones significativas sobre políticas.



Residentes de Comilla, Bangladesh, celebran la Semana Nacional del Saneamiento, 1994. (UNICEF)

Preguntas que debe plantearse al evaluar la voluntad política

¿**Cuáles son las preferencias de los consumidores** (aclaradas durante el trabajo de programación y estudio) sobre las cuales se debe basar el proceso de voluntad política?

¿**Cuáles son los grupos que deben incluirse en diversos niveles** para crear la voluntad política y un ambiente propicio para las políticas de apoyo? ¿Cuáles son sus intereses, perspectivas y visión del sector? ¿De qué maneras pueden alcanzarse e involucrarse?

¿**Cuáles son las mejores estrategias** para vencer la resistencia a políticas más efectivas? ¿Cómo se puede transformar la resistencia en una fuerza que impulse su estrategia?

¿**Cómo podemos usar la voluntad política** para apoyar el proceso de programación y fortalecer la política de saneamiento nacional y la prioridad asignada al saneamiento?

Consideraciones y opciones que debe explorar para generar apoyo

Usted y su grupo de trabajo pueden crear un ambiente positivo para fomentar la voluntad política y este debe ser un objetivo clave. Las siguientes recomendaciones pueden extender el aprendizaje, programación y desarrollo de políticas de su núcleo a los niveles locales y a los encargados de tomar decisiones nacionales.

Identifique a los aliados de alto nivel

Considere cada caso en particular e identifique a aquellos en posiciones oficiales que puedan vencer las limitaciones e impulsar los programas de saneamiento. A medida que establece sus relaciones, trate de promover el pensamiento crítico y conciencia sobre los temas para enfrentar problemas institucionales difíciles. Promueva las

Recuadro 10-1: Ejemplos de creación de la voluntad política

Movimiento del Viernes Limpio, Indonesia

En 1994, la oficina de UNICEF en Indonesia, con el presidente de Indonesia como líder e inaugurador del movimiento, junto con el Consejo Indonesio de Líderes Islámicos (MUI) lanzaron una campaña llamada "Movimiento del Viernes Limpio y Promoción de Letrinas". MUI preparó un folleto titulado "Agua, saneamiento e islamismo" que compilaba enseñanzas islámicas sobre el tema. Estos folletos se distribuyeron a los Ulemas (líderes islámicos) distritales en todo el país y se han usado para preparar los sermones del viernes a fin de promover hábitos de higiene. El movimiento se centra en la construcción y uso de letrinas, almacenamiento y manejo adecuado de agua potable, lavado de manos y disposición adecuada de la basura. Si bien la campaña abarca todo el país, se centra en cinco provincias principales. En algunos distritos como West Lombok, la construcción de letrinas aumentó 25 veces y en ciertos pueblos se logró una cobertura de 100%.

Fuente: Y.D. Mathur. Jefe de SAAS, UNICEF, Indonesia

Egipto, creación de la voluntad política

En Egipto, la oficina de SAAS ha aplicado un enfoque estratégico al saneamiento. Después de analizar las limitaciones principales para elaborar un buen programa de saneamiento, la oficina del UNICEF en Egipto y sus socios crearon una estrategia para determinar opciones técnicas apropiadas, definir una política adecuada y responsabilidades, movilizar recursos y llevar a cabo una campaña estratégica para promover la voluntad política y una campaña de higiene. La campaña estratégica para promover la voluntad política se diseñó para colocar al saneamiento como prioridad nacional. La campaña refuerza los modelos positivos de conducta y las creencias religiosas y se asocia con otros problemas políticamente aceptables. Por ejemplo, puede llamarse "Campaña para Erradicar la Esquistosomiasis a través del Saneamiento e Higiene". La esquistosomiasis ocurre principalmente en zonas rurales de bajos ingresos y representa un objetivo para la intervención del UNICEF. Cuando se asocia el saneamiento con un problema de salud pública ampliamente conocido en el país, se obtiene mayor aceptación política.

Fuente: Vanessa Toblin, UNICEF Cairo. Extraído de *WATERfront*, número 7, mayo de 1995

Mobilización social nacional, Bangladesh

La Semana Nacional de Saneamiento se celebró por primera vez en 1994 como parte de un esfuerzo nacional para la movilización social. El primer ministro inauguró esta actividad nacional, cuya cobertura proyectada para mediados de la década fue de 35 por ciento. Cuando se alcanzó esa meta, incluso antes de finalizar 1994, se estableció una meta de 50 por ciento para 1995. Para fines de 1995, se había obtenido 48 por ciento de cobertura y casi se alcanzó la meta. La actividad nacional se llevó a cabo con la total participación de organismos del gobierno local, ONG locales y el sector privado. El esfuerzo ha continuado con nuevos objetivos para 1996 y para los siguientes años.

Fuente: UNICEF Annual Report, Bangladesh, 1995

actividades en curso para aprender a superar las limitaciones más difíciles. En este proceso de aprendizaje incluya a los encargados de adoptar decisiones en las discusiones de

políticas efectivas (véase el recuadro 10-1 para ejemplos de apoyo de los niveles más altos a los esfuerzos de saneamiento en Indonesia, Egipto y Bangladesh).

Convoque a reuniones efectivas en el nivel nacional para legitimar el trabajo de programación y discuta las políticas

Para confirmar el diseño de la programación, continúe con las discusiones de políticas, resuelva los aspectos críticos de la política, asigne mayor prioridad al saneamiento y organice reuniones especiales sobre el tema (véase el apéndice D para maximizar los recursos). Use la información generada por el núcleo y otros grupos en los diversos niveles del proceso de programación, como base para el análisis y toma de decisiones en estas reuniones. Si están bien estructuradas, estas actividades pueden centrarse en temas específicos analizados con cierto rigor: problemas actuales de salud por falta de saneamiento; impacto de la carencia de saneamiento en áreas periurbanas en contraposición con las áreas rurales; estrategias de inversión; niveles de inversión requeridos en el sector; naturaleza de los acuerdos institucionales; consecuencias sociales de las condiciones de saneamiento; y así sucesivamente—es decir, la mayoría de temas tratados en los capítulos anteriores.

Capacite al personal de los diversos niveles de autoridad

Incluya a los organismos claves en la capacitación conjunta y asegúrese de que los diversos niveles de personal estén representados. A menudo, los enfoques de capacitación basados en el campo son maneras efectivas de unir a los organismos y diferentes niveles de profesionales en temas y enfoques sobre el sector. Estas actividades pueden incluir un componente del campo y pueden ser filmadas para llegar a un público más extenso, incluidos los responsables de formular políticas.

Vincule el saneamiento con las prioridades de salud pública y con modelos positivos de comportamiento y creencias religiosas

Identifique los problemas de salud reconocidos como crisis nacionales y muéstreles su relación con el saneamiento.

Trabaje dentro de su contexto cultural para encontrar maneras apropiadas de hablar sobre temas tabú. El recuadro 10-1 presenta un ejemplo para combinar el apoyo político con la opinión de los líderes religiosos respetados.

Utilice los medios de la comunidad

Incluya a las comunidades locales en el diseño y producción de documentales y programas de radio como un proceso de retroalimentación. Si fuese posible, use la televisión local para la transmisión. En sesiones con los organismos interesados, use documentales para estimular el interés en un problema específico de saneamiento. Los periódicos locales, carteles y volantes también pueden ser preparados por la comunidad.

Diseñe, prepare y realice consultas entre las ONG, gobierno y sector privado

Pueden estructurarse actividades que incluyan la presentación de experiencias de las ONG y de los sectores privados y públicos. De esta forma, el gobierno puede ver a las ONG y al sector privado como recursos nacionales y las ONG pueden influir en la planificación del gobierno.

Use los resultados de proyectos piloto y de demostración para defender nuevos enfoques

Asegúrese que los proyectos piloto prueben estrategias alternativas y que estén aportando algo nuevo al sector. Estructúrelos de manera que los resultados puedan multiplicarse e influir en el programa del sector y use sus resultados para defender las causas del programa.

¿Qué sabemos y qué necesitamos saber? Información que debe recolectar acerca del terreno político

La siguiente lista de verificación resume las áreas principales sobre las cuales debe recolectar información para comprender el contexto local y apoyar con éxito su programa de saneamiento.

Al inicio del manual se revisaron diversos enfoques de colaboración para recoger y analizar información a fin de crear estrategias apropiadas para el programa. Cualquiera sea el enfoque de recolección de información que usted elija, una vez que obtenga la información requerida en su lista de verificación y considere los temas y opciones disponibles, podrá elegir alternativas informadas y diseñar una estrategia para crear la voluntad política.

Esfuerzos para promover la voluntad política. Se refiere a los esfuerzos actuales para crear voluntad política desde los niveles políticos hasta los locales; naturaleza y contenido de los esfuerzos y su fundamento. *¿Los esfuerzos son adecuados, están orientados correctamente y basados en un buen análisis de los temas? ¿Deben fortalecerse estos esfuerzos? ¿Se acepta la participación de otras organizaciones?*

Principales influencias humanas e institucionales. Se debe incluir a las principales instituciones y personajes influyentes del sector y de las organizaciones relacionadas con el sector, incluidos donantes, asesores, profesionales, funcionarios, líderes políticos y religiosos, medios de comunicación, etc.; diversas posiciones de los

organismos centrales de línea, ministerios de planificación y finanzas, gobierno paraestatal y local, y sus equivalentes; ONG influyentes, redes de ONG y organizaciones del sector privado; líderes reconocidos de la comunidad. *¿Cuáles son los recursos principales y por qué? ¿Cuáles son las limitaciones de la creación de la voluntad política y por qué? ¿Cuáles son las funciones que podría tener en una campaña que promueva la voluntad política?*

Principales aspectos del sector y cómo se representan. Comprende los resúmenes de datos sobre principales temas del sector. Debe documentarse las posiciones tomadas por los diversos personajes y su justificación, incluidas las maneras cómo los principales personajes defienden sus posiciones. *¿Cuáles son las principales tendencias? ¿Cuáles son las limitaciones y recursos claves para realizar cambios y mejoras en el sector? ¿Qué posiciones harían progresar al sector? ¿El grupo de trabajo está dispuesto a promoverlas?*

Valores fundamentales. Están incluidas las reglas, normas, prácticas y actitudes culturales establecidas que no pueden ignorarse cuando se crea la voluntad política. *¿Cuáles son los recursos y cuáles las limitaciones? ¿Cómo serán considerados al diseñar la promoción de la voluntad política?*

Canales de comunicación. Incluye los medios de comunicación masivos (periódicos, televisión, radio) hasta métodos interpersonales y grupales; naturaleza de cada canal y accesibilidad en el país; costos relativos; comparación de su calidad y alcance. *¿A quién se debe recurrir para promover la voluntad política? ¿Qué medios de comunicación disponibles son apropiados para alcanzarlos?*

11

Nuevamente con los programadores —y unas palabras finales

Los autores esperan que usted esté de acuerdo con lo siguiente:

El uso de este manual:

- ❑ Facilitará su trabajo.
- ❑ Conllevará a programas de saneamiento más exitosos y sostenibles.
- ❑ Fomentará la sinergia mediante la participación de los interesados.
- ❑ Conseguirá más apoyo para el saneamiento.
- ❑ Ayudará a alcanzar metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y a cumplir con los derechos del niño.
- ❑ Lo ayudará a ser más eficiente en el diseño e implementación de programas.
- ❑ Proporcionará un marco de trabajo que usted puede adaptar a condiciones y entornos específicos.
- ❑ Aumentará su comprensión y compromiso con los principios actuales de desarrollo: participación, otorgamiento del poder a la comunidad y transparencia.
- ❑ Ayudará a comprender el marco conceptual del UNICEF y a desarrollar uno similar en el país para guiar las decisiones de planificación sobre el saneamiento.

Dependemos de usted. Usted puede ser un hito importante para mejorar el saneamiento

Este manual está diseñado para ayudar a mejorar la posición del saneamiento a fin de lograr un ambiente más seguro para todos. El reto para quienes preparan programas de saneamiento es ser innovadores y alcanzar los resultados esperados para que la energía y compromiso desa

rollados durante el proceso de planificación produzcan mejores programas de saneamiento en un futuro inmediato.

En las siguientes dos páginas, encontrará un formato para el informe de acción. Como se mencionó en el capítulo 1 de este manual, el formato sirve para ayudarlo a crear su propio monitoreo del progreso como "catalizador" de mejores programas de saneamiento y a la vez permite monitorear su progreso y brindarle el apoyo requerido.



El comportamiento que promueve la salud siempre debe estar relacionado con el saneamiento, como en este proyecto de agua y saneamiento rural de Uttar Pradesh, India (*Jake Pfohl*)

Sírvase llenar el formulario con sus colegas y envíelo a la unidad de SAAS del UNICEF en la dirección señalada al final de este capítulo. Si necesita ayuda para llenar el formulario, por favor háganoslo saber.

retroalimentación y sugerencias ayudarán a mejorar aún más la próxima versión de este manual.

Ahora que usted ha planeado cómo ser un catalizador de un mejor programa de saneamiento, le deseamos —¡Buena suerte! Esperamos que a través del manual haya aprendido algunos métodos y consideraciones útiles para estimular un buen programa de saneamiento. A medida que usted aplica las herramientas y técnicas presentadas aquí, y mejora y desarrolla sus propias técnicas, comparta sus experiencias y publíquelas en *WATERfront* y distribúyalas en los centros del UNICEF. Su

Sírvase enviar el formato del informe de acción, sus comentarios y sugerencias a:
Jefe de la Sección de Agua, Medio Ambiente y Saneamiento, División de Programas
UNICEF

3 United Nations Plaza, TA-26A
New York, New York 10017. E.U.A.

Formato del informe de acción

Formación de un grupo de trabajo en el nivel nacional. Describa cómo desarrollará o fortalecerá un grupo de trabajo de profesionales del sector que pueda catalizar el aprendizaje, programación y desarrollo de políticas. Enumere quiénes participarán de los sectores públicos, privados y no gubernamentales. Describa cómo el grupo ampliará su trabajo en los niveles de la política nacional y local.

Primeros pasos: Perfil de una estrategia amplia de programación. ¿Cómo desarrollará el grupo de trabajo una perspectiva amplia sobre la situación actual del programa de saneamiento? ¿Cómo crearán sus miembros una visión amplia hacia dónde desean ir en los próximos tres a cinco años y cuáles son las limitaciones de la programación y los recursos para llegar ahí? Descríbalos.

Desarrollo de estrategias específicas del programa. Como catalizador, ¿qué tipos de intervenciones considerará su grupo para elaborar estrategias específicas del programa? Usando métodos tales como reuniones, pruebas de campo, incorporación de lecciones en los proyectos en curso, investigaciones, revisión de información secundaria y demostraciones piloto, ¿qué necesitará hacer y qué pasos tendrá que tomar para crear estrategias para cada una de las siguientes siete categorías: capacitación conjunta y talleres de planificación; evaluaciones rápidas de la participación; capacitación en el campo y pruebas de campo; documentación; desarrollo de redes; organización de consultorías; discusión de políticas. ¿Cómo las vinculará en una estrategia coherente?

Formato del informe de acción

(Desarrollo de estrategias específicas, continuación)

3.1 Identificación de comunidades

3.2 Participación de la comunidad

3.3 Opciones tecnológicas

3.4 Financiación

3.5 Acuerdos institucionales

3.6 Voluntad política

3.7 Estrategia global del programa

Tiempo y recursos. ¿Qué nivel de esfuerzo requerirá este aprendizaje, programación y desarrollo de políticas, y qué recursos necesitará para realizar esta tarea? ¿Sus propios recursos? ¿El programa del país? ¿Asistencia técnica de la sede? Describa en detalle.

Bibliografía

Participación comunitaria, cambio de comportamiento

Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ). 1988. *ZOPP (An introduction to the method.)* GTZ: Frankfurt am Main.

NGO Forum for Drinking Water and Sanitation. 1996. *Social mobilisation for sanitation projects.* (Annual report, 1995-1996.) Dacca, Bangladesh.

PACT. 1992. *Options for educators. A monograph for decision-makers on alternative participatory strategies.* PACT Publications.

Simpson-Hebert, M., R. Sawyer y L. Clarke. 1996. The PHAST initiative. *Participatory hygiene and sanitation transformation: A new approach to working with communities.* Ginebra: OMS.

Srinivasan, L. 1992. *Tools for community participation.* PNUD/PROWESS.

van Wijk, C. y T. Murre. n.d. *Motivating better hygiene behaviour: Importance of public health mechanisms for change.* Revisado por Steven Esrey. UNICEF.

Yacoob, M., B. Braddy y L. Edwards. 1992. *Rethinking sanitation: Adding behavioral change to the project mix.* WASH Technical Report no. 72. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Saneamiento y tecnologías generales

Chan, M.S., G.F. Medley, D. Jamison y D.A.P. Bundy. 1994. The evaluation of potential global morbidity to intestinal nematode infections. *Parasitology* 109:373-387.

Esrey, S. A., J. B. Potash, L. Roberts y C. Shiff. 1990. *Health benefits from improvements in water supply and sanitation: Survey and analysis of the literature on selected diseases.* WASH Technical Report no. 66. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Franceys, R., J. Pickford y R. Reed. 1992. *A guide to the development of on-site sanitation.* Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Gavin, J., T. Hockley, y S. Joyce. 1993. *Community sanitation improvement and latrine construction program: A training guide.* WASH Technical Report no. 83. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Hogrewe, W., S.D. Joyce y E.A. Pérez. 1993. *The unique challenge of improving peri-urban sanitation.* WASH Technical Report no. 86. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Luong, T.V. 1996. *Reflections on the sanitation and hygiene programme in Bangladesh*. UNICEF.

Obeng, L. y A.R. Locussol. 1992. *Sanitation planning: A challenge for the 90s*. Presentado en la Union of African Water Suppliers Congress. Cotonou, Benin. Regional Water and Sanitation Group—West Africa, UNDP-WB Water and Sanitation Programme, Infrastructure Division, Technical Department, Región de África, Banco Mundial.

Pickford, J. 1995. *Low-cost sanitation: A survey of practical experience*. Londres: Intermediate Technology Publications.

Solo, T. M., E. A. Perez, y S. Joyce. 1993. *Constraints in providing water and sanitation services to the urban poor*. WASH Technical Report no. 85. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Warren, K.S., D.A.P. Bundy, R.M. Anderson, A.R. David, D.A. Henderson, D.T. Jamison, N. Prescott y A. Senft. 1993. Helminth infection. En *Disease control priorities in developing countries*. Jamison, D.T., W.H. Mosely, A.R. Meashem, y J.L. Bobadilla, eds. Oxford: Oxford Medical Publications.

Monitoreo y evaluación

LaFond, A. 1995. *A review of sanitation program evaluations in developing countries*. EHP Activity Report No. 5. Arlington, Va.: Environmental Health Project y UNICEF.

Narayan, D. n.d. *Participatory evaluation: Tools for managing change in water*. Technical Paper No. 207. Banco Mundial.

Roark, Philip. 1990. *Evaluation guidelines for community-based water and sanitation projects*. WASH Technical Report no. 64. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

SIDA. 1995. *Hintbook to the user of Logical Framework Analysis*. Estocolmo: SIDA.

WASH Project. 1993. *Lessons learned in water, sanitation and health*. Edición actualizada. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Finanzas

Varley, R.C.G. 1995. *Financial services and environmental health: Household credit for water and sanitation*. EHP Applied Study no. 2. Arlington, Va.: Environmental Health Project.

Proyectos

UNICEF. 1994. *Sanitation: the Medinipur story, Intensive sanitation project*. West Bengala, India: Intensive Sanitation Project. UNICEF, Calcuta.

IRC. 1996. *The community-managed sanitation programme in Kerala: Learning from experience*. IRC, Danida, SEU Foundation, Kerala.

Pfohl, J.E. 1995. *A synopsis of the NEPAL RWSS proyect, JAKPAS*. UNDP-WB Water and Sanitation Programme.

UNICEF. n.d. *Sanitation: The Medinipur story*. West Bengala, India: Intensive Sanitation Project. UNICEF, Calcuta.

ONG y el sector privado

Kunguru, K. y M. Mwiraria. 1991. *NGO support to informal settlements: A case study of Kibera, Nairobi*. Case Study Series #1-11/1991. UNDP-WB Water and Sanitation Programme.

Organización Mundial de la Salud. 1996. *Report on the impact of social mobilization for sanitation on the private producers*. OMS en colaboración con DPHE, UNICEF y SDC.

Documentos del UNICEF

UNICEF. 1995. *UNICEF strategies in water and environmental sanitation*. (Documento E/ICEF/1995/17 13 de abril de 1995)

UNICEF. 1996. *WATSAN India 2000*. India: UNICEF.

UNICEF. n.d. *Book D. UNICEF policy and procedure manual*.

Talleres

Gormley, W. y F. Rosensweig. 1985. *A facilitator guide for conducting a team planning meeting*. WASH Technical Report no. 32. Arlington, Va.: Water and Sanitation for Health Project.

Sanitation: The missing link to sustainable development. Informe del Eastern and Southern African Region Workshop on Sanitation. Harare/Mazvikadei, 25 al 30 de octubre de 1994.

Planning for health and socio-economic benefits from water and environmental sanitation programmes. Resumen del taller, WES Section, Evaluation and Research Office, UNICEF, New York. 21 al 22 de abril de 1993.

Apéndice A

El problema del saneamiento y los principios que orientan los mejores programas de saneamiento

(Del Grupo de Trabajo sobre Promoción del Saneamiento del Consejo Colaborador de Abastecimiento de Agua y Saneamiento, 1995)

La carga del saneamiento deficiente

Cada año, 2,5 millones de niños mueren de diarrea; millones más sufren de malnutrición, bajo rendimiento escolar y pérdidas económicas debido a enfermedades diarreicas que el saneamiento hubiera podido prevenir. El saneamiento deficiente ha afectado a más de dos mil millones de personas (Warren y otros, 1993, Chan y otros, 1994), principalmente niños, con una variedad de infecciones parasitarias y ha causado los correspondientes problemas relacionados con costos de salud y energía. Las excretas humanas también son responsables de la transmisión de esquistosomiasis, cólera, tifoidea y muchas otras enfermedades infecciosas que afectan a cientos de millones. Desde 1980 se han realizado grandes inversiones en abastecimiento de agua, pero los beneficios para la salud se han visto gravemente limitados por las deficiencias del saneamiento. Además de esta carga de enfermedades, la falta de saneamiento es una amenaza ambiental importante para los sistemas de recursos hídricos y una negación de la dignidad humana.

Características del problema

Como todos los problemas complejos, el saneamiento deficiente puede analizarse en muchos niveles interrelacionados. En su primera reunión, el Grupo de Trabajo sobre Promoción del Saneamiento del Consejo Colaborador inició un proceso de identificación de problemas, barreras y temas que parecían operar en tres niveles.

Nivel 1, Problema básico: no hay saneamiento

A pesar de tantos años de retórica, de buenas intenciones y de arduo trabajo, en realidad, hemos hecho poco o ningún progreso; con las tasas actuales de “servicios de saneamiento”, el número de personas sin saneamiento no cambiará en los próximos 40 años – una abrumadora cifra de dos mil millones de personas. Esto es asombroso, dada la capacidad humana para resolver problemas, la naturaleza fundamental de esta necesidad básica y el sufrimiento que causa nuestro fracaso de no poder proveer saneamiento. Quienes trabajamos en saneamiento reconocemos que, con notables excepciones, estamos perdiendo terreno o apenas nos mantenemos a flote.

Nivel 2, Barreras al progreso: por qué no hay saneamiento

Si el problema es enorme y de tanta importancia, ¿por qué se avanza tan lentamente? El Grupo de Trabajo encontró que las barreras que impedían el progreso eran variadas y complejas, pero podían agruparse en nueve categorías vinculadas y superpuestas.

Falta de voluntad política: Existe poco incentivo político para que el gobierno trate este tema tan difícil; los políticos rara vez pierden sus trabajos porque el saneamiento es deficiente, especialmente porque las personas más necesitadas son las que tienen menos poder. Se requiere un compromiso político para crear un ambiente donde pueda haber demanda por el saneamiento, lo que a su vez puede fortalecer la voluntad política. Por ello, el tema de la voluntad política es una causa y efecto de otros problemas, y un factor clave para la promoción exitosa del saneamiento.

Falta de prestigio y reconocimiento: Las instalaciones sanitarias de bajo costo y las campañas de promoción de la higiene nunca han tenido prestigio; los políticos y estrellas de cine no hacen demostraciones de letrinas. Entre los profesionales, los mejores y más brillantes evitan el saneamiento de bajo costo por considerarlo una profesión de baja categoría, mal remunerada y por ser más difícil y exigente que las profesiones bien remuneradas que tienen mejor imagen y usan tecnología sofisticada, tales como la ingeniería y la medicina. Entre los consumidores, el saneamiento de bajo costo no tiene el prestigio del saneamiento “convencional” (que emplea agua) y que disfruta el mundo industrializado y la élite económica de los países en desarrollo.

Política deficiente en todos los niveles: Los organismos responsables de crear un entorno que sustente el saneamiento, generalmente tienen políticas poco efectivas y contraproducentes en todos los niveles. Prestan demasiada atención al abastecimiento de agua a expensas del saneamiento; tienen un enfoque orientado hacia resultados a corto plazo (instalaciones y equipo) en lugar de cambios de comportamiento a largo plazo; y subsidios que favorecen a las comunidades de medianos y altos ingresos. Fundamentalmente, no hay un enfoque filosófico al problema sobre el cual se pueda basar una política adecuada.

Marco institucional deficiente: Muchos están afectados por el saneamiento y muchos más podrían participar en su promoción. Los marcos institucionales actuales dividen las responsabilidades entre los organismos del gobierno, descuidan las necesidades de los más vulnerables e ignoran el poderoso impulso que las organizaciones no gubernamentales y el sector privado pueden dar al saneamiento. Es evidente que los gobiernos por sí mismos han fracasado en sus intentos de promover el saneamiento y que los marcos institucionales existentes necesitan cambiar.

Recursos inadecuados y mal usados: El saneamiento no atrae parte de los recursos que necesita para hacer el trabajo. El saneamiento es tan importante para la salud como lo es el abastecimiento de agua y es un problema mucho más exigente, aun así, recibe escasos recursos. Se requieren mayores recursos sólo para mantener el *status quo*, ya que la urbanización y el crecimiento de la población agudizan los riesgos de un saneamiento deficiente. Cuando hay recursos disponibles, la mayor parte se destina a infraestructura y equipo y no a la movilización y promoción de la higiene.

Enfoques inapropiados: Aun cuando se quiere promover el saneamiento, a menudo el enfoque adoptado es equivocado. Se hacen intentos para encontrar soluciones universales sencillas que fracasan porque se ignora la diversidad de necesidades y los contextos locales. Lo usual es que las necesidades urbanas sean diferentes a las rurales, que las opciones tecnológicas sean limitadas e inapropiadas, y que se ignoren o manejen inadecuadamente los temas críticos del comportamiento. Generalmente, se prefiere el corto plazo al largo plazo y nos cuesta aprender de la experiencia colectiva.

El saneamiento también fracasa por definirse y aplicarse de manera demasiado general o muy estrecho en un ambiente específico. Por ejemplo, en algunos casos, el alcance de la protección ambiental y control de la contaminación es tan amplio que se descuida el manejo de las excretas en el nivel domiciliario. En otros casos, un enfoque estrecho para la instalación de letrinas, que ignora las

necesidades locales del drenaje, podría aumentar la transmisión de enfermedades durante las inundaciones. Las soluciones de corto plazo que se adoptan frente a los desastres no llegan a desarrollar un saneamiento sostenible de largo plazo ya que el enfoque no incluye la transición como una meta. Los enfoques actuales también reprimen la innovación y minan la confianza; se teme tanto al fracaso en este campo que no se corren los riesgos necesarios para lograr el éxito.

Descuido de las preferencias del consumidor. A menudo, tratamos de vender lo que la gente no desea o no puede pagar. Las tecnologías de bajo costo a menudo son vistas por los consumidores como tecnologías de baja categoría, mientras que muchas tecnologías apropiadas están más allá del alcance económico de los más necesitados. Los promotores tratan de vender instalaciones sanitarias proclamando beneficios para la salud, cuando lo que realmente desea la gente es privacidad, comodidad y las mejores condiciones que el saneamiento puede ofrecer. Generalmente, la promoción de la higiene se basa en mensajes que ignoran el conocimiento, creencias y experiencias existentes. La mayoría de quienes promovemos el saneamiento sencillamente no escuchamos lo que la gente desea o cree.

Promoción inefectiva y falta de conciencia pública: Debido a que la gente no desea hablar ni pensar sobre las heces, vender la idea de saneamiento es difícil. No obstante, los ingenieros y doctores responsables de la venta del saneamiento a menudo no son conscientes de las técnicas efectivas de promoción y continúan con enfoques verticales que alienan a las poblaciones objetivo porque le niegan su voz, deseos y participación en el proceso. Los encargados del saneamiento no están capacitados para promoverlo. La adopción de enfoques de mercadeo y participación social en el saneamiento es prometedora, pero aún es incipiente; tenemos mucho que aprender.

Mujeres y niños al final: Las mujeres son agentes potenciales de cambio en las prácticas de higiene y los niños son las víctimas más vulnerables de la falta de saneamiento, pero generalmente los hombres son quienes deciden qué problema enfrentar y cómo enfrentarlo. Muchos programas de saneamiento ignoran la disposición de heces de los niños, aun cuando son una fuente importante de agentes patógenos. Las mujeres a menudo necesitan privacidad y seguridad en el saneamiento, más que los hombres, no obstante, en muchas sociedades no pueden expresar esas necesidades. Por ello, los más afectados tienen la voz más débil.

Nivel 3, Demanda y tabú

Demanda inefectiva: Si hubiera suficientes personas que realmente desearan mejoras en el saneamiento, muchos de los problemas anteriores ya se habrían resuelto. Con frecuencia, estos problemas se expresan como limitaciones de la oferta. También debemos pensar en los factores que limitan la demanda económica o política. Algunas personas podrían desear firmemente contar con servicios de saneamiento, pero no tienen medios financieros ni políticos; y otros quizá no deseen las mejoras “disponibles” a ningún precio. Cuando el saneamiento es deficiente debemos

Recuadro A-1: Los principios que orientan mejores programas de saneamiento

- Desde un punto de vista epidemiológico, el saneamiento es la primera barrera a muchas enfermedades transmitidas por heces y su efectividad mejora cuando se integra a intervenciones que promueven cambios en la conducta y mejoras en el abastecimiento de agua. Sin embargo, las mejoras en la higiene pueden reducir las enfermedades y constituyen un objetivo válido del programa.
- El saneamiento incluye tanto el comportamiento como las instalaciones y ambos deben ser promovidos para maximizar los beneficios socioeconómicos y para la salud.

- Desde un punto de vista de la implementación, el saneamiento debe tratarse como una prioridad por derecho propio y no simplemente como un añadido a programas más atractivos de abastecimiento de agua. El saneamiento requiere sus propios recursos y sus propios plazos para lograr resultados óptimos.
- Para que los programas de saneamiento sean efectivos, se requiere voluntad política en todos los niveles. Las comunidades están más motivadas a cambiar cuando saben que existe voluntad política.
- Las comunidades son sistemas bioculturales. Un ambiente sanitario es una interacción exitosa de las partes claves de ese sistema: residuos, el ambiente natural con sus procesos físicos, químicos y biológicos únicos; las creencias culturales y prácticas locales; la tecnología de saneamiento; y las prácticas aplicadas a la tecnología.
- Los programas de saneamiento deben basarse en la generación de la demanda, con todas sus implicancias para la educación y participación, en lugar de basarse en la provisión de infraestructura gratuita o subsidiada. El gobierno debe ser responsable de proteger la salud pública. La política de saneamiento del gobierno debe crear demanda por los servicios; facilitar e incrementar la asociación entre el sector privado, ONG, organizaciones comunitarias y autoridades locales; y remover los obstáculos en los caminos de éstos y de las familias para lograr un saneamiento mejorado.
- Los programas de saneamiento deben satisfacer las necesidades, preferencias y comportamientos de los niños, mujeres y hombres. Los programas deben tener un enfoque de género, pero se debe aprender de los errores de los otros sectores y evitar enviar mensajes sólo a las mujeres o colocar todo la carga del saneamiento principalmente sobre las mujeres.
- Los programas de saneamiento deben enfocarse gradualmente y deben basarse en las creencias y prácticas locales para lograr pequeñas mejoras duraderas que sean sostenibles en cada etapa, en lugar de introducir en masa nuevos sistemas.
- La decisión de los usuarios sobre sus servicios de saneamiento es vital para la sostenibilidad de los mismos. A menudo, el otorgar poder a la comunidad es un proceso necesario para lograr un sentido de propiedad y responsabilidad para mejorar el saneamiento.
- Los buenos métodos de educación y participación en salud pública, especialmente mercadeo social, movilización social y promoción a través de escuelas y niños, promueven y sostienen mejoras en el saneamiento.
- Los servicios de saneamiento deben dar prioridad a los grupos de alto riesgo y mal servidos en países donde la cobertura universal no parece posible en el futuro. La promoción de la higiene debe estar orientada hacia todos.
- Las letrinas son productos del consumidor; su diseño y promoción deben seguir los buenos principios del mercadeo – debe haber una variedad de opciones y diseños atractivos para los consumidores y atender las preferencias del consumidor, capacidad de pago y adaptación a las condiciones locales. La investigación básica sobre mercadeo y la participación en el diseño serán necesarias para lograr buenos programas. El sector privado comprende mejor las fuerzas del mercado.
- Como en todos los otros programas de salud pública orientados hacia la prevención de enfermedades, la promoción del saneamiento debe ser una actividad permanente. Esta promoción continua es necesaria para sostener logros pasados y asegurar que las generaciones futuras no se vuelvan complacientes a medida que las enfermedades disminuyen.

entender por qué la demanda efectiva es baja para determinar si es susceptible al cambio político, financiero, técnico o informativo.

Tabúes y creencias culturales: En la mayoría de las culturas, las excretas son tabú y se consideran como una molestia o peligro que no debe discutirse abierta o seriamente. Nadie quiere estar asociado con las excretas; aún aquellos que en realidad reducen sus características ofensivas son estigmatizados por la sociedad. Los problemas no pueden resolverse si la gente no desea hablar sobre ellos ni desea implicarse en su solución. En muchos contextos, los tabúes técnicos antiguos o modernos pueden bloquear el reúso seguro de los residuos humanos como un recurso. El tabú sobre las excretas es una de las tantas barreras que impiden el progreso del saneamiento.

¿Qué debe hacerse?

Lo anterior no es una descripción completa del análisis inicial del Grupo de Trabajo sobre el problema del saneamiento, pero refleja la mayoría de los temas tratados y muestra su complejidad. Si bien los problemas anteriores pueden agruparse en diferentes categorías y niveles, obviamente interactúan de manera diversa dependiendo del contexto.

En algunos casos, **existen soluciones pero no son ampliamente conocidas**; en otros, **se requiere trabajo adicional para desarrollar nuevos enfoques**; en otros, aún **se requiere definir el problema de manera más clara**. El grupo de trabajo no está en posición de tratar todas estas barreras de manera integral, pero puede y debe **identificar principios, establecer prioridades, desarrollar estrategias, y trabajar para lograr soluciones** al problema del saneamiento.

El Grupo de Trabajo desarrolló principios orientadores que se reseñan en el recuadro A-1 y que pueden servir como puntos de partida.

Referencias

Warren, K.S.; D.A.P. Bundy; R.M. Anderson; A.R. David; D.A. Henderson, J.T. Jamison; N. Prescott; y A. Senft. 1993. Helminth infection. En: *Disease Control Priorities in Developing Countries*. Jamison, D.T.; W. H. Mosely; A.R. Meashem; y J.L. Bobadilla, eds. Oxford: Oxford Medical Publications.

Chan, M.S.; G.F. Medley; D. Jamison; y D.A.P. Bundy. 1994. The evaluation of potential global morbidity attributable to intestinal nematode infections. *Parasitology* 109: 373-387.

Apéndice B

Métodos de participación

En este anexo encontrará una breve descripción de tres métodos de participación: AFRP (autoestima, fortaleza, responsabilidad, planificación para la acción e inventiva); EPR (evaluación de la participación rural); y VPP (visualización en programas de planeamiento). Si usted desea descripciones detalladas de estos métodos, remítase a la bibliografía al final de este manual.

AFRP

El método **AFRP** es sumamente interactivo y permite que los individuos y grupos se reconozcan como el recurso principal para lograr un cambio en la toma de decisiones y en la planificación. La metodología del AFRP se ha usado ampliamente en programas de agua, higiene y saneamiento, y está orientada hacia el crecimiento humano; aplica técnicas y herramientas visuales que evocan la toma de decisiones y la planificación creativa en los diversos niveles del programa. Es un sistema integral probado en todo el mundo durante los últimos 12 años en el área de agua y saneamiento. El método AFRP asegura que los facilitadores actúen como catalizadores del cambio y que la comunidad participe en la investigación, análisis, solución de problemas, elección de alternativas, planificación y monitoreo de sus propias actividades. La metodología AFRP también puede ayudar al fortalecimiento de políticas, planificación e implementación de un programa.

Existen pruebas sólidas de la efectividad del método AFRP como un recurso para el desarrollo y de la eficacia de sus talleres para reorientar al personal hacia enfoques centrados en el individuo mediante una amplia gama de técnicas y herramientas que se aplican en el trabajo con las comunidades. El proceso de la resistencia al cambio en el método AFRP (véase el recuadro B-1) describe las variadas respuestas al cambio, especialmente las respuestas negativas. Es una herramienta que debe usarse para discutir por qué es importante llegar a los que se resisten al cambio. Este ejercicio es uno de los que se usa para ayudar a los practicantes a entender que los enfoques orientados a dar mensajes quizá no siempre sean efectivos—especialmente con aquellos que tienen otros motivos para evitar el cambio o que no tienen voluntad de participar en la toma de decisiones. Por ello, estos métodos alternativos son importantes para ayudar a las personas a manejar sus actitudes, inquietudes y creencias negativas que puedan estar albergando. Estos métodos ayudan a los participantes a aprovechar sus capacidades internas para tratar las limitaciones personales y realidades locales. En un área sensible como el saneamiento, donde hay poca demanda, los métodos que incluyen a los miembros de la comunidad en tan alto grado, tienen un valor especial.

El método AFRP ha definido una serie de técnicas y herramientas para la planificación de la acción en grupos pequeños que pueden usarse con personas analfabetas y no analfabetas:

Recuadro B-1: AFRP - El proceso de la resistencia al cambio

Herramientas creativas de investigación

- **Figuras móviles:** Los usuarios manipulan pequeñas figuras y objetos móviles de uso diario para evocar historias, creencias, inquietudes o cualquier aspecto de su vida cotidiana.
- **Afiches:** Los participantes eligen entre un conjunto de afiches, los que le sirven para crear una historia de su elección.
- **Votación con tarjetas:** Los participantes detectan prácticas o creencias específicas, tales como quiénes defecan en determinados lugares.
- **Preparación de mapas:** Los participantes definen libremente los mapas de sus comunidades y ellos mismos eligen el contenido.

Herramientas analíticas

- **Historias abiertas:** Estas historias, representadas en dramas o dibujos, propician el análisis para la solución de problemas.
- **Clasificación en tres pilas:** Las tarjetas que muestran diferentes tipos de prácticas se ordenan como corresponde, por ejemplo, si son buenas, malas o indefinidas; o si los problemas representados son responsabilidades de las comunidades, del gobierno y de las comunidades conjuntamente o sólo del gobierno.
- **Análisis de campo:** Mediante dispositivos sencillos se ayuda a la gente a analizar los recursos y limitaciones para lograr sus objetivos.
- **Comparaciones:** Los medios visuales ayudan a los usuarios a evaluar las ventajas de determinadas tecnologías o prácticas alternativas, tales como costos, durabilidad, facilidad de mantenimiento, disponibilidad de materiales locales u otros factores.

Herramientas de planificación

- **Historia con un cambio:** Este método describe situaciones antes y después de determinada intervención sanitaria. Los participantes ordenan las tarjetas a través de una amplia variedad de intervenciones (manejo de residuos sólidos, agua, letrinas, fosas, drenaje, etc.) orientados hacia el objetivo. Luego, estas intervenciones pueden analizarse en términos de planificación y cálculo detallado de costos.
- **Planos o mapas tridimensionales:** Se puede incorporar diferentes innovaciones en forma de maquetas que muestran los cambios propuestos.
- **Etapas específicas de construcción de tecnologías:** Se muestra la secuencia de una actividad propuesta, por ejemplo, la construcción de una letrina de pozo perforado con materiales locales.

Herramientas informativas

- **Saneamiento, salud y juegos de planificación para la acción:** Herramientas que permiten a los participantes aprender de la información nueva de manera dinámica, como un recurso para la planificación, en lugar de hacerlo a través de charlas.

A menudo, estas herramientas de AFRP se usan conjuntamente con ejercicios de motivación, tales como ejercicios estructurados para ayudar a aumentar la fuerza y unidad del grupo y, su capacidad para resolver sus propios problemas.

Evaluación de la participación rural (EPR)

Los investigadores han encontrado que los métodos rápidos de evaluación a menudo proporcionan información para la toma de decisiones de manera más eficiente que las encuestas convencionales. Al simplificar técnicas y comparar los resultados de varios métodos rápidos, el método de la EPR (un procedimiento para la investigación y toma de decisiones por la comunidad) evolucionó a partir de técnicas rápidas de evaluación rural. La EPR desplaza el control del proceso de investigación hacia quienes generalmente son objeto de investigación. Estas personas ahora se convierten en sujetos y eligen los criterios, medios y herramientas para recoger información y usarla como parte de su propio proceso de desarrollo. Los métodos y

herramientas de la EPR han surgido recientemente como un recurso importante para mejorar el vínculo entre las comunidades y los agentes externos, y para que las comunidades cuenten con herramientas de evaluación que posteriormente les permita planificar soluciones para sus problemas locales. En la EPR se ha puesto énfasis en las etapas iniciales (investigación) de la planificación; esto difiere del método AFRP, que es más un método de desarrollo de la comunidad antes que un procedimiento de investigación.

La EPR es una actividad en la que se aprende haciendo y debe ser transparente. Generalmente, las actividades se presentan en el contexto de una serie de reuniones abiertas. Los siguientes son algunos métodos ilustrativos de la EPR:

- **Observación directa:** Reconocimiento directo de lo que está sucediendo.
- **Caminatas:** Caminatas sistemáticas con informantes claves para aprender aspectos de la situación local del saneamiento y obtener un resumen de los recursos naturales y condiciones locales u otros aspectos.
- **Entrevistas semiestructuradas:** Uso de una guía flexible de entrevistas para explorar temas y generar discusiones que puedan llevar al uso de otras técnicas.
- **Mapas socioeconómicos:** Ubica y registra la distribución y situación de las viviendas y las características sociales y superficiales del área.
- **Mapa de recursos:** Indica los recursos naturales del área que pueden usarse para actividades potenciales de saneamiento.
- **Diagramas de Venn:** (Mapas institucionales) Exploran la importancia relativa de los servicios e instituciones de una comunidad.
- **Árboles de decisión:** Ayudan a identificar una serie de opciones al alcance de los planificadores del saneamiento de la comunidad.
- **Calendarios estacionales:** Establecen las estaciones y pueden usarse para distribuir las actividades y las tendencias durante el año o períodos más largos.
- **Jerarquización:** Jerarquización de riquezas, preferencias, etc., lo cual permite a los participantes determinar diferentes estratos de riqueza o definir prioridades.

Si bien las técnicas anteriores no son exhaustivas, sí proporcionan ejemplos de los métodos que pueden usarse. Una EPR típica incluye un equipo de personas que trabaja durante varias semanas o meses (según el alcance y área de estudio) en talleres, trabajos de campo y discusiones analíticas. Las técnicas se combinan libremente para estudiar mejor el tema específico bajo discusión.

Visualización en programas de planeamiento (VPP)

La VPP es un método flexible elaborado en Alemania para la interacción del grupo y planificación. Con este método, los participantes expresan sus ideas principales en tarjetas multicolores de diferentes formas y tamaños, y grandes letras; estas tarjetas luego las comparten con el grupo. Las tarjetas se agrupan y ordenan en secuencia para ayudar a trazar planes específicos. Su flexibilidad también ayuda a demostrar las relaciones entre las diferentes actividades y sus niveles. Los grupos finales de tarjetas se fotografían, pasan por un “scanner” o fotocopian para cada participante como una memoria colectiva.

Apéndice C

El proceso de diseño del programa

Proceso de diseño del programa

El proceso de diseño del programa se basa en un ciclo completo de procedimientos. Este apéndice explora más a fondo el proceso descrito brevemente en el capítulo 3. Esta tarea generalmente está a cargo del grupo nacional de trabajo. Este grupo, o uno similar, guía y desarrolla el proceso que el manual describe como el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas o, en términos generales, el enfoque de evaluación, análisis y acción. (Véase el recuadro C-1.) También puede estar relacionado con el enfoque de marco lógico, el cual es un método de planificación muy utilizado en los programas de desarrollo. En términos generales, las etapas son:

- **Definición de problemas:** dónde estamos, qué sabemos y qué nos falta saber.
- **Recopilación de información:** lo que necesitamos saber para tomar mejores decisiones.
- **Planificación del programa, incluido el análisis de los temas y opciones:** elección entre alternativas, esquema de la estrategia y diseño del programa, y opciones de política.
- **Implementación y monitoreo**
- **Evaluación, análisis y replanificación**

Recuadro C-1 Ciclo de planificación del programa

El ciclo de la planificación no es lineal ni se implementa mecánicamente, de hecho, todas sus fases **se prestan a la acción catalítica**. El recuadro C-2 indica lo que se espera al final de cada fase, pero se debe recordar que en cualquier proceso cíclico similar es posible avanzar o retroceder indistintamente entre las etapas a medida que se va adquiriendo nuevos conocimientos.

Recuadro C-2: Resultados esperados de cada fase

Actividad	Resultados o beneficios esperados
Definición y análisis de los problemas	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mayor conciencia de la situación entre las organizaciones ■ Convenio entre los interesados para trabajar conjuntamente ■ Visión común del saneamiento ■ Una definición común del saneamiento en el contexto nacional ■ Un modelo conceptual común ■ Energías movilizadas para las actividades programadas
Aprendizaje, recopilación de información y análisis	<ul style="list-style-type: none"> ■ Información y datos recolectados por diversos medios ■ Análisis de la información recolectada ■ Informe del análisis de la situación con las principales conclusiones y recomendaciones ■ Mejor comprensión de las limitaciones, causas y beneficios de mejorar el saneamiento ■ Versión revisada del modelo conceptual
Programa de planificación, incluido el análisis de las opciones	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acuerdo sobre el modelo conceptual ■ Acuerdo sobre los principales objetivos para los próximos cinco años ■ Programa definido y aprobado para cinco años ■ Monitoreo y evaluación planificados e incluidos en el plan del programa; marco de evaluación acordado ■ Aceptación del programa nacional de saneamiento para la posterior aceptación y financiamiento
Ejecución y monitoreo (continuo)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Actividades de saneamiento completadas exitosamente ■ Experiencias documentadas del programa
Evaluación (comienzo y final)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Resultados de la evaluación ■ Plan de acción para el seguimiento y posible expansión ■ Aprendizaje del desarrollo de políticas

Este apéndice describe una variedad de técnicas para catalizar los resultados de cada una de las etapas o aspectos principales de la programación. Los resultados de sus esfuerzos catalíticos, como por ejemplo, establecer contactos, formar grupos de trabajo en los diversos niveles para aprender e investigar soluciones, llevar a cabo estudios e investigaciones rápidas, pruebas de campo, documentar la experiencia, etc., se deben codificar y formalizar regularmente para facilitar el logro de los resultados esperados. La documentación periódica sobre la evolución del programa en informes de avance, diseño del programa, estrategias de monitoreo y evaluación, planes de trabajo, etc., genera herramientas básicas que guían los esfuerzos de todos los interesados. Este trabajo se puede desarrollar mediante reuniones, foros, talleres, consultas u otros eventos auspiciados por el líder del proceso, es decir, el grupo nacional de trabajo. *Se debe recalcar que este proceso evoluciona constantemente y se basa en el aprendizaje de la experiencia práctica—y no sólo en una serie de eventos impuestos verticalmente y que promulgan una política sin rigor ni base.* A continuación se presenta un esquema de los resultados de cada etapa y cómo lograrlos.

1. Definición amplia del problema y fases de análisis

Resultados esperados

- Una visión unificada, en el nivel nacional, de las metas futuras de los interesados.
- Acuerdo sobre la definición de saneamiento.
- Comprensión integral de los problemas que afectan al saneamiento (limitaciones para alcanzar los objetivos).
- Acuerdo sobre los principios y un marco para llenar vacíos de información en la comprensión actual del problema del saneamiento.
- Identificación de una estrategia para el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas que incluya:
 - Crear un plan para recopilar la información necesaria y documentar la experiencia existente.
 - Ampliar el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas mediante la formación de los grupos de trabajo requeridos en el nivel local y regional; incluye la planificación para establecer contactos y participación de las comunidades en el proceso.
 - Diseñar estrategias para las pruebas piloto o de campo requeridas.
 - Decidir si se debe formar alianzas o asociaciones con ONG durante el proceso y cómo fomentarlas.
 - Encontrar medios para intercambiar conocimientos e información entre los organismos durante el desarrollo del proceso.
 - Definir los resultados y pasos que surgirán, con plazos para codificar y formalizar el proceso.
- Desarrollar una visión amplia sobre cómo se deben afrontar los problemas.

Pasos

- Realizar una reunión o taller con los interesados para desarrollar parámetros generales del proceso de programación.
- Explicar detalladamente los pasos que se deben seguir para el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas que se va a desarrollar y sugerir actividades catalíticas.
- Preparar un documento sobre la visión amplia del saneamiento y distribuirlo entre los interesados.

Es muy probable que este trabajo se lleve a cabo como un taller o sesión. El apéndice D presenta una serie de ejercicios diseñados específicamente para ese fin. Para el grupo nacional de trabajo también será importante decidir quién se encargará de aplicar las estrategias y los pasos señalados anteriormente; quién analizará la información, documentación, resultados obtenidos de las pruebas de campo; y quién preparará los informes sobre el proceso de aprendizaje, programación y desarrollo de políticas a medida que evoluciona. Por lo general, se puede crear un grupo de aprendizaje multidisciplinario para aplicar las estrategias y continuar con el desarrollo del programa.

2. Fase de aprendizaje y recopilación de información

Resultados esperados

- Plan de trabajo para la recolección y evaluación de la información y datos.
- Plan de trabajo para la documentación del trabajo en ejecución sobre saneamiento.
- Especificaciones de posibles pruebas de campo.
- Información y datos requeridos.
- Análisis de los datos recolectados.
- Informe sobre el análisis de la situación con las principales conclusiones y recomendaciones.
- Mejor comprensión de las limitaciones, causas y beneficios de las mejoras del saneamiento.

Pasos

- Aplicar las estrategias desarrolladas en la etapa de análisis de los problemas.
- Recopilar y procesar la información recopilada, conocimientos y datos nuevos.
- Preparar el informe sobre el análisis de la situación.

El recuadro C-3 contiene algunos ejemplos para recopilar información de distintos lugares y condiciones. Estos ejemplos no son exhaustivos, pero dan una idea de los parámetros diversos que se deben tener presentes al recolectar datos.

Un aspecto importante de todo programa es la evaluación. Aunque en la segunda fase todavía no se pueden obtener detalles sobre la evaluación, es necesario considerar ciertos temas relacionados, principalmente los datos básicos. Si no es posible recopilar datos básicos durante esta fase, se deben recopilar al inicio del programa. Si algunos de los datos iniciales del programa se pueden recopilar ahora, es necesario plantear varias preguntas claves (pertinentes para cualquier recopilación de datos).

- **Quién:** ¿Para quién se recopila datos?
¿Quién es responsable de la recopilación de datos?
- **Por qué:** ¿Qué uso se les dará a los datos recopilados?
¿Quién puede o podrá usar los resultados?
- **Cómo:** ¿Qué métodos se usarán para recopilar los datos?

Un programa de saneamiento realista, eficaz y sostenible debe tener como fundamento información válida y pertinente. La recolección y procesamiento de información y datos correctos son puntos claves, representan el corazón de esta fase y la base para las conclusiones y recomendaciones que llevarán a la acción. El informe sobre el análisis de la situación preparado durante esta fase es un aporte indispensable para la siguiente fase del trabajo.

Recuadro C-3: Algunos posibles escenarios de planificación

Los métodos de recopilación de información y planificación descritos en este manual se pueden utilizar en distintas situaciones. Los conceptos básicos son directos, se debe involucrar a las personas desde el inicio; obtener la mayor información posible en el tiempo disponible; seleccionar una estrategia realista; y preparar un plan cuyo fin es obtener resultados cuantificables con actividades de monitoreo y evaluación establecidas desde el principio.

Los conceptos básicos son los mismos independientemente de si los objetivos del programa o

proyecto son modestos o ambiciosos, o si se dispone de poco o de mucho tiempo. En efecto, los conceptos y métodos propuestos en este manual se pueden aplicar en diversas situaciones. Cinco de estas son:

- **Situación ideal para la programación en un país.** Es aquella situación en la que se va a recopilar todos los antecedentes e información básica como parte del proceso de planificación para cinco años. Se dispone de tiempo y compromiso político necesarios para llevar a cabo un análisis completo de la situación. En esta situación sería posible diseñar un programa integrado para mejorar el saneamiento.
- **Situación menos ideal para la programación en un país.** Es aquella situación en la que todavía no se ha recopilado todos los antecedentes esenciales ni la información básica. A pesar de disponer de muy poco tiempo para recopilar toda la información, en los siguientes pocos meses el grupo de trabajo deberá producir un plan realista para preparar el programa del país. La mejor manera de actuar puede ser establecer una base sólida para la próxima situación ideal de planificación. Este plan incluirá la defensa de causas y debe estar dirigida a los encargados de formular la política y trabajadores de la comunidad, completar vacíos en la información requerida, realizar estudios básicos, investigaciones financieras y técnicas y llevar a cabo un proyecto piloto.
- **Situación complementaria.** En esta situación el mayor aporte debe ser ayudar a asegurar el éxito de un programa de saneamiento existente al completar los vacíos que quedan. Imagine que un país ABC ha recibido fondos externos para financiar instalaciones sanitarias en áreas periurbanas pero faltan recursos para las actividades de apoyo que ayuden a asegurar su sostenibilidad (por ejemplo, movilización, educación sanitaria, acuerdos de autofinanciamiento y operación y mantenimiento de las instalaciones). Con el financiamiento del UNICEF, éstos se podrían llevar a cabo antes y paralelamente a las actividades financiadas por los donantes.
- **Un proyecto específico.** En este caso, el apoyo se limitará a un lugar específico para determinadas actividades. Algunos ejemplos pueden ser los proyectos distritales, proyectos piloto o de demostración o proyectos de apoyo institucional.
- **Situación de desastre o emergencia.** En esta situación se requiere la provisión inmediata de suministros y equipo o la construcción de plantas de saneamiento para evitar el brote de enfermedades. Aunque el tiempo es esencial, las intervenciones de emergencia se deben analizar y planificar bien. A pesar de disponer de pocas horas para la planificación, se debe procurar consultar a personas claves y recopilar información crítica para fundamentar las decisiones. Se debe actuar de prisa por la presión que implica salvar vidas pero se debe considerar la existencia de vacíos obvios y pensar que la excusa “no hay tiempo” no se justifica, principalmente cuando hay vidas humanas en riesgo.

Recuerde que el aprendizaje se puede adquirir por varios medios, no solo mediante estudios básicos formales. La recopilación de información también deberá incluir una revisión de la experiencia existente, documentación de los proyectos en desarrollo, resultados de las pruebas pilotos y de campo y los resultados de investigaciones específicas, tales como los estudios de EPR originados como parte del esfuerzo.

Para enfocar mejor el plan de acción y tener éxito en la fase de aprendizaje y recopilación de información se puede trabajar en las siguientes seis tareas.

- Especificar las definiciones prácticas (términos comunes definidos para promover la comprensión general).

- Establecer los límites del trabajo (limitar la información pertinente al alcance general del programa)
- Distinguir entre información esencial y no esencial
- Dar prioridad a la información esencial que se debe recopilar y procesar
- Especificar cómo se debería recopilar y procesar la nueva información
- Planificar el trabajo

Completar estas tareas evitará malentendidos, vacíos en la información y el uso ineficiente de los recursos en la fase posterior de recopilación de la información. Es importante que todos los que participan en la recopilación de la información tengan un mismo objetivo, trabajen con las mismas definiciones y dentro de los mismos límites.

Recolectar demasiada información innecesaria es un error común. La recopilación de datos no críticos que se usan poco, es una pérdida de tiempo, de recursos humanos y de fondos. Hay información interesante e información importante; los esfuerzos de recolección se deben centrar sólo en este último tipo de información.

Los capítulos del 5 al 10 de este manual incluyen listas sobre información y planteamientos relacionados con seis categorías:

- **Selección de las comunidades**—información sobre las áreas objetivo
- **Participación de la comunidad**—enfoques para involucrar a las comunidades, cómo están trabajando, su naturaleza e historia
- **Opciones tecnológicas**—tipos, sostenibilidad y satisfacción de las comunidades con las instalaciones existentes
- **Financiación**—recursos y mecanismos financieros en las comunidades y distritos
- **Acuerdos institucionales**—formulación de políticas, coordinación con los donantes, aumento de la capacidad, prestación de servicios, apoyo técnico, acuerdos financieros, adquisiciones, monitoreo y evaluación
- **Voluntad política**—planes nacionales, discusión de política, defensa de causas y medios de comunicación

Para superar los problemas del saneamiento, un programa necesitará información sobre esas categorías o más. Considere como mínimo estas seis categorías para examinar las causas de los problemas y plantear soluciones.

Su fase de definición del problema produjo una visión y evaluación de las principales limitaciones o problemas que impiden tal visión. También debe haber especificado los principales temas o interrogantes que no se respondieron o las áreas que se deben investigar. Se debe dar prioridad a estos puntos cuando se trata de definir las interrogantes sobre conocimientos y estrategias para la recopilación de la información. El grupo de aprendizaje puede utilizar un esquema como el que se presenta en el recuadro C-4 para determinar cuál es la información más importante para resolver los temas de la programación.

Recuadro C-4: Categorías de datos y métodos para la recopilación de información

Categoría	Temas	Métodos
-----------	-------	---------

Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estadísticas básicas sobre la población ■ Funciones según el género ■ Demanda de un ambiente limpio ■ Historia social 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudios de EPR ■ Estudios sobre la voluntad de contribuir ■ Examen de los datos publicados e inéditos ■ Encuestas
Participación y comportamiento	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creencias, prácticas y tabúes culturales ■ Salud y conocimiento sobre nutrición ■ Enfoques para el cambio de conducta y éxito 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión de la documentación ■ Entrevistas ■ Estudios de EPR ■ Estudios KAP anteriores
Tecnología	<ul style="list-style-type: none"> ■ Inventario de tecnologías aplicadas anteriormente ■ Indicación de costos unitarios ■ Aceptación, factibilidad, accesibilidad, uso 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Revisión de la documentación ■ Revisión de los proyectos en ejecución ■ Informes de evaluación del proyecto ■ Encuestas ■ Entrevistas
Etc.		

Basado en estas categorías, su grupo tendrá que definir una estrategia y plan detallado para el aprendizaje. Puede incluir una variedad de actividades de aprendizaje: documentación, fuentes secundarias, estudios de EPR, pruebas de campo, documentación de los resultados, etc. Esto se puede realizar durante el proceso y se puede hacer diversos análisis conforme avanza el programa y se expande el proceso de desarrollo de políticas.

Una vez que haya recopilado y analizado los datos, deberá preparar un informe sobre el análisis de la situación. Este informe sintetiza las actividades realizadas, por ejemplo, la recopilación y análisis de información y datos. Este es un aspecto clave para pasar a la siguiente fase de planificación del programa. El informe sobre el análisis de la situación puede incluir una descripción del desarrollo del saneamiento en los últimos 10 años; un catastro de las instituciones sectoriales existentes; un examen de las políticas y marcos legales vigentes y un análisis de las políticas y prácticas de desarrollo del país, principalmente en relación con el género, agentes de cambio y beneficiarios. El recuadro C-5 muestra un formato para el informe sobre el análisis de la situación.

Recuadro C-5: Formato para el informe sobre el análisis de la situación

Sección	Objetivo
Resumen ejecutivo	Breve resumen sobre los aspectos claves del documento. Nota: el resumen ejecutivo debe ser breve.
Índice de materias	Contenido del informe y en qué página se encuentran los temas.
Introducción	Antecedentes e información introductoria necesaria. Nota: siempre es útil incluir una lista de siglas y abreviaturas al comienzo del informe o como un anexo.
Objetivos	Detalle de los objetivos principales del trabajo.
Metodología	Enfoques y metodologías utilizados para llevar a cabo el trabajo.
Resultados	Por lo general se presentan tabulados o en gráficos en forma resumida y analizada. Nota: Los resultados son los hechos, no las conclusiones.
Conclusiones	Conclusiones derivadas del análisis de los hechos. Nota: las conclusiones son diferentes de las recomendaciones.
Recomendaciones	Recomendaciones para la acción.
Anexos y apéndices	Información más detallada; por lo general incluye la lista de los miembros del equipo de trabajo, personas entrevistadas, datos en bruto y los temas que requieren una elaboración posterior.

3. Etapa de la planificación del programa, incluido el análisis de las opciones

<p>Resultados esperados</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Un segundo taller concluido sobre saneamiento cuyos resultados principales son los criterios de selección y un programa nacional de saneamiento del país. ■ Aceptación nacional del programa de saneamiento para su futura aprobación y financiamiento. ■ Ejecución, monitoreo y plan de evaluación. <p>Pasos</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Llevar a cabo un taller de planificación del programa. ■ Preparar un documento del programa. ■ Aprobar el documento del programa.

En esta fase se siguen algunos pasos importantes:

- Se identifican las alternativas del programa.
- Se desarrollan los criterios para la evaluación de alternativas.
- Se evalúan las alternativas y se seleccionan las mejores (representan la estrategia básica del programa).
- Se trabaja con la estrategia seleccionada como un programa de varios años con objetivos, resultados, actividades, indicadores e hipótesis fundamentales para el éxito.

Es vital desarrollar un programa sólido para proporcionar la base de una buena ejecución, monitoreo y evaluación. Un buen plan establece lo que se debe hacer y esclarece las funciones y responsabilidades. Una manera de definir los objetivos es empezar con el árbol de problemas desarrollado en el primer taller. (Sírvese remitirse al apéndice D). En la mayoría de los casos se puede definir los objetivos al replantear como afirmaciones positivas los problemas (causas) en cada nivel. Las relaciones de causa-efecto del árbol de problemas se pueden reformular como relaciones lógicas de medio-fin para crear un modelo conceptual. Se debe resaltar que el plan del programa desarrollado en esta fase no es definitivo. Se puede revisar cuando sea necesario dentro del marco y acuerdos de cooperación vigentes.

Además del material proporcionado en este apéndice, puede ser necesario considerar otros temas como la necesidad de capacitación y maneras de expandir el proceso, a la vez que se enfatiza en áreas problemáticas específicas, por ejemplo, cuánta atención se debe prestar a los cambios significativos de la conducta y cómo proceder cuando no se dispone de financiamiento complementario. Durante esta fase, se deben evitar algunos errores. Sírvese prestar atención al recuadro C-6 que presenta cuatro consejos importantes que se deben considerar durante esta fase.

Recuadro C-6 ¡Alerta! ¡Alerta!

Un grave riesgo en esta fase es tener un plan vago y poco realista. Si su grupo quiere evitar este error, deberá considerar cuatro reglas generales de la planificación.

- **Piense estratégicamente:** ¿Dónde y cómo podemos hacer más para causar el mayor impacto con los recursos disponibles?
- **Establezca metas alcanzables:** Las metas alcanzables están relacionadas con los recursos humanos, financieros y tiempo disponibles y proyectados. Una meta inalcanzable como “cobertura universal de letrinas sanitarias en 1999” puede ser solo un sueño. Una meta alcanzable podría ser lograr que 10% de las comunidades rurales dispongan de servicio integral de saneamiento en un año.
- **Sea concreto y específico:** Las frases como “mejor calidad de vida”, “comunidades con poder” y “mejor acceso a la educación sanitaria” son vagas. ¿Qué significan realmente estas afirmaciones? ¿Cómo se definen los términos “mejor”, “calidad”, “poder”, “acceso” e “higiene sanitaria”?
- **Considere los riesgos:** Recuerde que los riesgos potenciales afectan la ejecución del programa. Algunos ejemplos se deben a la falta de vehículos en buen funcionamiento, entonces, el comisario del distrito muchas veces “toma prestado” los vehículos del proyecto y los usa para otros propósitos, lo que significa que el personal del proyecto y los trabajadores de la comunidad no pueden salir al campo. Otro riesgo es cuando los mecánicos capacitados dejan el proyecto para buscar trabajos mejor remunerados; o cuando el combustible se debe traer de otros lugares. Generalmente, en esos medios las mujeres no opinan en las reuniones públicas. Cuando se tiene conciencia de esta situación, lo adecuado es resolverlos oportunamente para no tener sorpresas más adelante que impidan el desarrollo del programa.

No tema ser estratégico y realista. No tema decir lo que realmente va a hacer y comprométase en un plazo específico.

Para desarrollar el plan del programa se deben considerar tres documentos importantes:

- El texto principal de este manual que organiza la información sobre la selección de alternativas y opciones en seis categorías: selección de comunidades, participación de la comunidad, tecnología, financiamiento, acuerdos institucionales y voluntad política.
- El informe sobre el análisis de la situación y otros informes sobre antecedentes particularmente pertinentes que surgen de la recopilación de información y del proceso de aprendizaje.
- El informe de la primera etapa (definición y análisis de problemas) que contiene antecedentes útiles.

Observe que el marco de planificación producido en la etapa de definición y análisis de los problemas se puede transferir fácilmente a los formatos estándares de planificación y programación que el UNICEF, los gobiernos, otros donantes y las organizaciones pueden usar. Considere que los organismos donantes usan cada vez más los formatos de planificación orientados hacia resultados, un aspecto importante para el desarrollo de programas sectoriales de agua y saneamiento que dependen en gran medida de fondos complementarios. Comprender la política del donante y hablar su idioma facilita el proceso de obtención de fondos.

Tener un panorama completo del saneamiento para preparar el plan del programa (modelo conceptual, informe del análisis de la situación) no implica que un organismo, institución o grupo de interés tenga que hacerlo todo. Más bien, asegura que no se descuide ningún componente importante del problema y que cada participante activo sepa cómo su esfuerzo ayudará a consolidar una visión más global (modelo conceptual). Todos los interesados deben tener la visión general como el contexto para sus propias especialidades y ser capaces de integrarse a esa visión más amplia.

Preparación del plan del programa

El plan del programa se puede preparar como resultado de un taller o serie de reuniones o se puede delegar a un comité que prepare un borrador para que el grupo nacional de trabajo lo revise. La idea es elegir un enfoque que produzca la más alta calidad y que, al mismo tiempo, asegure el sentido de propiedad en quienes van a poner en práctica el programa.

Cuando el plan se prepara en un taller, se pueden desarrollar módulos para facilitar la preparación del plan. El responsable de la preparación de estos módulos o el grupo de trabajo tendría que diseñarlos para cumplir varias tareas:

- Crear una atmósfera de trabajo entre los miembros del grupo que prepara el programa.
- Revisar los acuerdos anteriores y coordinar los resultados claves que se busca y el modelo conceptual.
- Revisar y aprender de las lecciones que surgen de la recopilación de la información, pruebas de campo y otras actividades como parte del análisis de la situación.
- Uniformizar la terminología que se va a utilizar en la planificación del programa (ver recuadro C-7).
- Identificar y establecer los criterios para seleccionar los diferentes componentes del programa.
- Determinar los objetivos del programa.
- Determinar los resultados del programa.
- Desarrollar la planificación de nivel inferior para obtener los resultados. Esto incluye la identificación de las actividades, insumos, factores externos e indicadores para cada uno de los objetivos y resultados asociados.

A continuación se discute la secuencia para preparar el plan del programa.

Términos

Para evitar confusiones con sus socios, es importante llegar a un acuerdo sobre la definición y jerarquía de los términos con los que va a trabajar. Los términos del recuadro C-7 son los que usan frecuentemente los donantes.

Recuadro C-7: Definición de conceptos y términos

Término	Concepto/definición	Sinónimos
Objetivo de largo plazo	Se refiere a la meta de largo plazo, es decir, de aquí a 10-15 años; la finalización exitosa del programa contribuirá, <i>parcialmente</i> , al logro final de esta meta de largo plazo. Es la justificación de largo plazo del programa; la razón fundamental por la que está llevando a cabo el programa.	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo del desarrollo Meta de largo plazo Meta general Objetivo general
Objetivo de corto plazo	Se refiere a la meta de corto plazo, es decir de aquí a 5-6 años. La finalización con éxito del programa, cuando se ha obtenido todos los resultados pertinentes, contribuirá <i>parcialmente</i> al logro final de esta meta de corto plazo. Es la razón o justificación de corto plazo para el programa.	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo inmediato Meta de corto plazo Objetivo del programa Propósito del programa
Resultado	Es un producto específico y deseado que se debe lograr como consecuencia directa del desarrollo exitoso del programa; al final del mismo, el resultado se completará o estará funcionando. Es el producto final después de haber usado los recursos (insumos) para llevar a cabo alguna actividad. Es el "qué" garantiza el programa al finalizar, suponiendo un ambiente favorable para el programa (véase factor externo). Un resultado puede ser físico (una letrina) o un cambio mental (mayor conciencia y cambio de conducta). En cualquier caso, se puede cuantificar mediante indicadores directos o representativos (véase indicador).	<ul style="list-style-type: none"> Producto Efecto Logro
Actividad	Se refiere a la acción que se lleva a cabo con determinados recursos (insumos) para obtener un producto. Es el acto físico de realizar una acción que conlleva a un resultado final. El "cómo" se generan los resultados.	
Insumo	Se refiere a cualquier recurso (tiempo, dinero, personas, equipo, etc.) requerido para llevar a cabo una actividad a fin de obtener un producto. Representa el elemento del programa que responde a la pregunta ¿Cuánto costará?	<ul style="list-style-type: none"> Recursos
Factor externo	Es un factor que no está dentro del control del programa pero que puede afectarlo negativamente. Es un riesgo potencial que puede limitar el éxito del programa. "Lo que debe funcionar o lo que no debe suceder" en el programa para que éste tenga éxito.	<ul style="list-style-type: none"> Suposición fundamental Riesgo
Indicador	Norma de rendimiento que señala si las cosas están funcionando correctamente. Es la base para la evaluación y el elemento del programa que responde a la pregunta ¿Cómo medimos el éxito?	
Fuente de verificación	Es el lugar de donde se obtendrá la información del indicador, tales como archivos clínicos, encuestas básicas y entrevistas.	<ul style="list-style-type: none"> Medios de Verificación
Programa (como sustantivo) ¹	Hace referencia a un grupo de proyectos relacionados que tienen objetivos similares. En un contexto más amplio del programa, muchas veces encontrará que el objetivo inmediato de un proyecto es un resultado específico del programa, lo que demuestra una clara relación entre el todo y la parte.	
Plan (como sustantivo) ²	Básicamente es una determinación de lo que se va a llevar a cabo, quién lo va a realizar, en cuánto tiempo y a qué costo. Se obtienen mejores resultados cuando se consulta con los participantes, interesados o quienes van a contribuir de alguna manera. También se recomienda redactar un documento y distribuirlo entre todos los interesados.	

¹ Usado como verbo, programar es la acción de asignar o reasignar recursos dentro de un marco presupuestario.

² Usado como verbo, planificar es el acto de determinar qué se va a llevar a cabo, quién lo realizará, cuándo y a qué costo.

Identificación y selección de criterios

Los criterios para seleccionar los distintos componentes del programa deberán ser compatibles con la política del gobierno. Identificar qué criterios se usarán para evaluar y elegir entre las diversas posibilidades y enfoques del programa es un paso crucial ya que se establecen las prioridades del país y de los organismos de ejecución considerando los recursos limitados. Por lo general, un país cuenta con normas establecidas de política que se pueden usar como base para el desarrollo de criterios. En otros casos, este taller puede servir para generar o modificar las políticas existentes. En cualquier caso, una vez que se han establecido las políticas, éstas orientan los criterios de selección. El desarrollo de los criterios tiene dos elementos: selección y ponderación.

La selección. Mediante grupos pequeños, sesiones plenarias y discusiones, se debe llegar a un acuerdo sobre los criterios que se utilizarán para evaluar el "atractivo" de las opciones disponibles. Estos criterios deben reflejar al menos las siguientes cuatro áreas principales de interés:

- Beneficios e impactos para los grupos objetivos y otros grupos beneficiarios potenciales
- Costos totales
- Sostenibilidad
- Probabilidad de éxito (para lograr todos los objetivos planteados)

El recuadro C-8 presenta algunos criterios de selección característicos que se podrían usar para evaluar las alternativas.

Recuadro C-8: Criterios de selección característicos

Criterios	Temas característicos
Comportamiento	Cambio potencial; impactos potenciales de corto y largo plazo; probabilidades de éxito
Comunidad	Género; demanda de la comunidad y del individuo; potencial de organización de la comunidad; factores y modelos socioculturales y religiosos; modelos de vivienda y densidad
Tecnología	Adecuación; tecnología conocida en el nivel local; costo total; requisitos de la capacitación; requisitos para el mantenimiento continuo; replicabilidad en otro lugar; participación del sector privado
Financiación	Accesibilidad financiera; disponibilidad para pagar; sostenibilidad financiera; costo total; eficacia en función de los costos; rentabilidad económica; divisas; costos financieros
Institucional	Instituciones existentes y organizaciones locales; capacidad; competencia; políticas; funciones y responsabilidades; potencial de manejo local; insumos de la asistencia técnica; desarrollo de recursos humanos
Voluntad política	Políticas nacionales (o su ausencia); reorganización del gobierno; descentralización; potencial para el cambio de la voluntad política
Ambiental	Potencial de contaminación; control de la contaminación; preservación ambiental; demanda reducida debido a los recursos limitados
Vínculos (factores positivos)	Otros recursos y organizaciones a las que se puede recurrir; proyectos exitosos similares; coordinación de esfuerzos
Limitaciones potenciales (factores negativos)	Falta de voluntad política; resistencia prevista de los grupos claves; barreras culturales; escaso presupuesto, baja prioridad; carencia de reglamentos o imposibilidad de cumplirlos; ausencia de coordinación en el sector

Al seleccionar los criterios que se van a utilizar es importante llegar a un consenso sobre sus significados. Esto asegurará que las diferentes alternativas se puedan evaluar sistemática y objetivamente. El número de criterios deberá ser limitado, cuanto mayor sea el número, más compleja será la evaluación de las alternativas. De ser posible, trate de limitarlos a siete.

La ponderación. Una vez que se han identificado los criterios importantes, el siguiente paso es darles prioridad. Deberá responder las siguientes interrogantes: ¿cuándo evaluar y elegir entre las distintas alternativas?, ¿cuán importantes son los aspectos de costo?, ¿existe un potencial de éxito?, ¿cuáles son los aspectos de sostenibilidad?, ¿hay impactos potenciales?

La evaluación se puede realizar de varias maneras: mediante puntos, escalas de puntos (de 1 a 10), clasificaciones altas/medias/bajas o clasificaciones extensas/limitadas. Utilice los sistemas que permiten comparaciones entre las diferentes alternativas para concluir cuál es la mejor. Una matriz puede ser una herramienta útil para llevar a cabo este ejercicio, las alternativas se colocan en el eje horizontal y los criterios en el eje vertical.

Determinación de los objetivos del programa

Otro paso es desarrollar y convenir los objetivos del programa basados en el modelo conceptual que fundamenta la visión que el grupo nacional de trabajo estableció en las etapas anteriores.

Hay tres principales fuentes conceptuales de los objetivos del programa: enunciado de la visión, modelo conceptual y los acuerdos sobre los criterios. Por lo tanto, el contenido de esta actividad debe estar vinculado directamente con cada una de esas fuentes. Una secuencia de las actividades puede incluir un examen inicial del enunciado de la visión con la verificación de cualquier objetivo explícito de largo plazo. El siguiente paso sería elaborar los objetivos potenciales basados en el modelo conceptual. En este paso, los interesados parten del modelo conceptual y convierten los problemas en retos. Aunque por lo general los objetivos se consideran una variación o cambio deseado (como "mejor educación"), para identificar los objetivos es útil considerar cinco elementos:

- Población (quiénes— grupos por sexo, edad y nivel socioeconómico)
- Cantidad (cuánto—10 % de las comunidades rurales con servicios de saneamiento integrados por año, por ejemplo)
- Calidad (cuán bien se debe hacer)
- Tiempo (cuándo se debe realizar, duración)
- Ubicación (dónde se debe realizar—nacional, distritos, escuelas)

Los resultados también se pueden expresar tomando en cuenta estos elementos. Véase a continuación la determinación de los resultados del programa. Las expresiones precisas facilitan el desarrollo de los indicadores.

El paso final es filtrar los objetivos a través de los criterios y hacer una selección de los objetivos del programa. La clave es dedicar el tiempo necesario para redactar los objetivos de manera que todos los comprendan y acepten.

Determinación de los resultados del programa

El siguiente paso es desarrollar los resultados esperados del programa para cada uno de los objetivos establecidos. Una vez que se ha determinado los objetivos, deberá ser más específico y detallado.

Segmente cada objetivo en resultados planificados y expresados en términos específicos que se puedan cuantificar y observar. El modelo conceptual se puede usar como un punto de partida con cada problema replanteado como un resultado. El recuadro C-9 indica cómo lograrlo.

Recuadro C-9: Resultados del programa

Problema	Replanteado	Resultado
No acostumbran lavarse las manos		Los escolares lavan sus manos con jabón o ceniza después de defecar y antes de comer
Falta de conciencia y de demanda de saneamiento		Las comunidades solicitan asistencia para mejorar el saneamiento
No hay voluntad política		Se aplica la política nacional de saneamiento

En esta etapa del proceso de planificación es importante que los individuos encargados de la política participen en las discusiones. Una vez que aprueban los resultados planificados, la planificación puede continuar en su ausencia. Si los voceros de las políticas nacionales no forman parte del grupo de taller, se les debe pedir que intervengan en la discusión.

El siguiente paso es desarrollar resultados para cada objetivo. Luego se deben revisar, tomando en cuenta las siguientes preguntas:

- ¿Son necesarios todos los resultados para lograr los objetivos?
- ¿Los resultados son factibles en el plazo determinado?
- ¿Los resultados están definidos con precisión y son verificables?

Los siguientes son algunos ejemplos típicos de los resultados que se obtendrán al final del programa. Recuerde que son solo ejemplos y no se aplican a todos los programas. Observe también que estos ejemplos proporcionan resultados específicos. Cada afirmación se puede comprobar mediante la medición u observación. El desarrollo de indicadores requerirá mayor especificidad.

- Los escolares lavan sus manos con jabón o ceniza después de defecar y antes de comer.
- Las comunidades solicitan asistencia para mejorar el saneamiento.
- Se han establecido fondos rotatorios para la construcción de letrinas y están en uso.
- Los trabajadores de salud de la comunidad realizan evaluaciones rápidas de saneamiento en las comunidades.
- Los niños aprenden unos de otros conductas de higiene.
- Se ha establecido una política nacional de saneamiento.
- Se ha llevado a cabo y se ha evaluado en un distrito un proyecto piloto sobre el uso de una letrina abonera.

- Las conductas de higiene, como la disposición de las heces de niños en letrinas, se vigilan en forma sistemática.
- Se ha completado una encuesta básica de saneamiento.
- Las escuelas han incorporado el saneamiento y las prácticas de higiene en los programas de estudio.
- Los políticos y funcionarios públicos promueven activamente la importancia del saneamiento en las presentaciones públicas.
- Se han documentado e intercambiado experiencias del programa.

Planificación del programa en niveles inferiores

El siguiente paso es elaborar la planificación del programa en niveles inferiores para obtener los resultados deseados. Esta planificación no es detallada, sino más bien una revisión de lo que se debe hacer para obtener los resultados. Este módulo incluye la identificación de las actividades, insumos, factores externos e indicadores para cada uno de los objetivos y resultados asociados.

Identifique las actividades requeridas para asegurar los resultados que lo llevarán a alcanzar el objetivo; insumos necesarios para las actividades; factores externos que pueden afectar (positiva o negativamente) los resultados; e indicadores de éxito para las actividades.

Los siguientes párrafos son ejemplos de resultados esperados:

Actividades: Las principales actividades que se deben llevar a cabo para obtener un determinado resultado se pueden identificar mediante un sistema de numeración que los vincula al resultado específico. Se presenta un ejemplo es el recuadro C-10.

Recuadro C-10: Resultados y actividades

Resultado No.	Principales actividades
1.	1.1, 1.2, etc.
2.	2.1, 2.2, etc.
3. 90% de los escolares, de primer grado al sexto, se lavan las manos con jabón o ceniza después de defecar y antes de comer.	3.1 Movilizar las escuelas, el Ministerio de Educación, los funcionarios del Ministerio de Salud, profesores y padres. 3.2 Organizar a los profesores para una campaña de educación sanitaria de lavado de manos y uso de letrinas sanitarias. 3.3 Desarrollar material adecuado de saneamiento y educación sobre prácticas de higiene en el idioma local. 3.4 Conseguir jabón. 3.5 Asignar tiempo para demostrar un lavado de manos eficaz. 3.6 Reforzar los mensajes y el seguimiento con los profesores.
4.	4.1, 4.2, etc.

Resultado No.	Principales actividades
5.	5.1, 5.2, etc.

Nota: Cada una de las actividades principales también incluirá varias subactividades. Estas se especificarán en el plan anual de trabajo más detallado que será preparado posteriormente.

Una vez descritas las actividades, se deben considerar algunas preguntas claves:

- ¿Se han incluido todas las actividades necesarias para obtener los resultados deseados?
- ¿Todas las actividades contribuyen directamente a la obtención de los resultados?
- ¿Las actividades se expresan como acciones que se deben realizar en vez de resultados que se deben lograr?
- ¿El tiempo asignado para cada actividad es realista?
- ¿Se definen claramente las actividades? ¿Son verificables?

Insumos: Identifique lo que se requiere para llevar a cabo las principales actividades. Para un programa característico, en el cual el UNICEF es el principal partícipe, se puede requerir los siguientes insumos:

- **Recursos humanos**—el personal del UNICEF, coordinadores de la contraparte, personal de los ministerios de salud, bienestar social y educación en los niveles nacional, regional, distrital y comunal y sus miembros.
- **Recursos financieros**—fondos del UNICEF, fondos de la contraparte y contribuciones de los consumidores.
- **Estructuras físicas**—Oficinas (existentes o las que asignará el gobierno)
- **Equipo, materiales y suministros** (existentes; si se deben adquirir, incluir los recursos financieros).

Estas son algunas preguntas claves que se deben considerar en relación con los insumos:

- ¿Están directamente relacionados con las actividades y resultados específicos?
- ¿Son necesarios y suficientes para llevar a cabo las actividades planificadas?
- ¿Están claramente definidos y son verificables?
- ¿Son apropiados los recursos?
- ¿Se especifican las fuentes de cada insumo?

Factores externos: Son condiciones o hechos que no están dentro del control directo del programa, no obstante, influyen en sus posibilidades de éxito. Por lo general, el término "factores externos" implica problemas y retrasos, y representan riesgos para el programa. Como tal, pueden romper la conexión entre un nivel y otro en el modelo conceptual. Cuando se rompe cualquier conexión, las posibilidades de lograr los resultados disminuyen drásticamente. Si los factores externos son vitales para el éxito del programa, se deben vigilar cuidadosamente. Muchos, pero no todos, son previsible y por consiguiente, se pueden planificar.

Hay tres niveles de factores externos: los que afectan el inicio del programa, los que afectan la ejecución del programa y los que afectan el impacto del programa. El recuadro C-11

contiene algunos ejemplos de factores externos, establecidos en términos positivos, que afectan cada uno de los tres niveles de la planificación del programa.

Recuadro C-11: Ejemplos de factores externos que afectan la planificación de los programas

Factores externos que afectan el inicio (¿Qué debe suceder también?)	Solución posible (¿Qué se puede hacer para asegurar que suceda?)
Personal contratado por el gobierno en el tiempo propuesto	Monitorear la situación y discutir el programa con el gobierno regularmente.
La descentralización no presenta obstáculos en el nivel distrital.	Monitorear la situación y discutir el programa con el gobierno regularmente.
Estudios socioeconómicos completos en septiembre.	Empezar puntualmente, de ser posible, monitorear el progreso y recalcar a los asesores la necesidad de terminar el estudio a tiempo.
Acuerdo tripartita de la cooperación firmada a tiempo.	Facilitar el proceso, en la medida de lo posible.
Fondos del donante disponibles para el 1 de julio.	(Para el representante del UNICEF) Avisar a la sede que los fondos se están procesando; monitorear el progreso informalmente por el lado del donante; pedir a la sede que acelere la expedición del PBA, etc.
Factores externos que afectan la ejecución (¿Qué debe suceder también?)	Solución posible (¿Qué se puede hacer para asegurar que suceda?)
El equipo importado llega a tiempo.	Hacer el pedido oportunamente; monitorear el estado de las adquisiciones.
Los fondos del UNICEF destinados para los distritos se desembolsan sin retraso.	En cooperación con diversos oficiales del departamento de finanzas del ministerio, simplificar el desembolso interministerial, nacional, provincial y distrital y reportar los procedimientos.
Anticipos cancelados en seis meses (de otro modo, el departamento del ministerio no recibirá fondos posteriores).	Simplificar el desembolso y los procedimientos de información en cooperación con los oficiales de finanzas del ministerio.
El proyecto tiene el respaldo entusiasta de los líderes de la comunidad.	Incluir actividades de promoción para los líderes de la comunidad, asignar el tiempo y los recursos necesarios. Realizar actividades adicionales en la comunidad para la formación del Comité de Agua y Saneamiento (SAAS) del pueblo.
Todos los niveles de la administración del gobierno y los políticos locales apoyan la consolidación del poder de las comunidades.	Asigne más tiempo a las reuniones y comunicaciones con los administradores del gobierno y políticos locales para convencerlos de los beneficios a largo plazo del programa y cómo el éxito del programa favorece sus intereses.
Los beneficiarios del programa dan prioridad a las mejoras en el saneamiento.	Intensificar y dedicar más tiempo a la organización y promoción de la comunidad. Establezca las condiciones de la asistencia.
Los trabajadores, una vez capacitados, no abandonan el área en busca de mejores remuneraciones.	Capacitar personal adicional en previsión de que un porcentaje se irá en busca de otros trabajos.
Factores externos que afectan el impacto del programa (¿Qué debe suceder también?)	Solución posible (¿Qué se puede hacer para asegurar que suceda?)
Los pobladores pueden asumir el mantenimiento de los servicios que se prestan.	Adoptar la tecnología más sencilla y asequible; asegurarse de que la comunidad ha establecido fondos para el mantenimiento.
Los proyectos de otros sectores vinculados con los resultados del programa para cumplir metas del nivel más alto, también culminan con éxito.	Monitorear el progreso de esos proyectos; dar charlas informativas periódicas a las instituciones de los diversos sectores involucrados.
Crecimiento de la población en el área	Monitorear la situación.
El gobierno mantiene o aumenta su apoyo financiero para el saneamiento.	Promover el programa; incluir a las autoridades en las revisiones anuales, dar charlas informativas, hacer visitas de inspección y otros.

Cuando se desarrolla una lista de factores externos potenciales, se deben considerar varias preguntas. Se espera que todas las respuestas sean afirmativas.

- ¿Todos los factores externos se plantean como una condición positiva, deseable?
- ¿Los factores externos están vinculados con el correcto nivel del programa? (resultados, actividades, insumos)
- ¿Se omiten los factores externos que no son importantes?
- ¿Se definen claramente los factores externos? ¿Son verificables?

Indicadores: Los indicadores son un instrumento de gestión importante para evaluar si se pueden lograr o si se han logrado los objetivos, resultados y actividades. En el contexto de la planificación nacional de programas es importante distinguir tres tipos de indicadores:

- **Indicadores de objetivos;** relacionados con los objetivos de largo y corto plazo del programa; evalúan el impacto después de concluido el programa.
- **Indicadores de resultados;** en la metodología de planificación orientada hacia objetivos, son normas de rendimiento (calidad y cantidad) con las cuales se confirma el logro satisfactorio de los resultados.
- **Indicadores de actividad;** son las herramientas para monitorear el progreso de las actividades y el uso de los recursos según lo previsto.

Dado que los indicadores se usan para emitir juicios, es importante lograr un acuerdo sobre ellos al principio. Sin ellos, los juicios solo pueden ser subjetivos. Cuando no se dispone de indicadores cuantificables, un observador puede concluir que ha habido un progreso, mientras que otro puede concluir lo contrario. Si no existen criterios para emitir un juicio, es difícil determinar cuál es el punto de vista.

Los indicadores buenos tienen varias características importantes:

- Reflejan la esencia de lo que es importante medir.
- Dependen del programa—son independientes de las intervenciones y eventos externos.
- Son objetivos; reflejan hechos, no opiniones.
- Su enunciado es claro, preciso y todos pueden comprenderlo.
- Son objetivamente verificables, lo que significa que distintas personas que trabajan independientemente con las mismas técnicas llegarán al mismo resultado.
- Se pueden comprobar con datos relativamente accesibles.

Por lo general, cuando se seleccionan indicadores, se tiende a elegir demasiados. Otro error frecuente es seleccionar los indicadores que no están muy vinculados a las actividades del programa y que no reflejan la esencia de lo que es importante medir. La clave es distinguir entre la información que es interesante de la que es importante. Esta última es esencial para verificar si lo que está sucediendo es un resultado directo del programa y si es necesario tomar acciones correctivas.

Además de los indicadores, es importante especificar sus fuentes de verificación: cómo y dónde se obtendrá la información (clínicas, escuelas, informes de los trabajadores de la

comunidad, entrevistas, control de libros de cuentas, observación directa y encuestas). El recuadro C-12 presenta un ejemplo de cómo enunciar buenos indicadores.

Recuadro C-12: Redacción correcta de los indicadores

Es importante formular un indicador correctamente. Suponga que uno de los resultados especificados en su programa de educación sobre prácticas de higiene en un proyecto piloto en el distrito de Umbia es "higiene personal mejorada entre los escolares". ¿Cómo sabrá que se ha "mejorado la higiene" al final del proyecto piloto?

En primer lugar, todos los que participan deben definir qué significa para ellos "mejorar la higiene". Suponga que después de la discusión ellos acuerdan que han tenido éxito si, como resultado de las intervenciones en la escuela, los escolares se lavan las manos con jabón o ceniza después de defecar y antes de comer. Esto se puede medir. De ser así, también confirma indirectamente que la actividad y capacitación del profesor, el desarrollo de materiales de educación, lecciones y demostraciones sobre prácticas de higiene, la provisión de letrinas y el abastecimiento de agua se han realizado con éxito durante el programa.

Por ello, el enunciado del indicador debe contener la siguiente información pertinente que permitirá medir los resultados objetivamente:

- Lo que es importante medir
 - Lavado de manos con jabón o ceniza después de usar la letrina y antes de comer
 - Construcción de viviendas y uso de letrinas sanitarias
- El grupo de población (escolares)
- La cantidad (90 %)
- El plazo – al finalizar el proyecto piloto (dos años)
- La ubicación (distrito de Umbia)

Cuando se combina esta información, el enunciado del indicador capta la esencia del resultado deseado: "Para enero de 1998, 90% de los escolares del distrito de Umbia lavan sus manos con jabón o ceniza después de defecar y antes de comer y 20% de las viviendas construidas usan letrinas sanitarias".

Si tres auxiliares de salud visitaran las escuelas de Umbia en un día de enero de 1998 como observadores silenciosos, trabajando independientemente con el indicador anteriormente enunciado para medir el resultado, ¿cree que obtendrían resultados idénticos? Esta es la verdadera prueba para saber si el enunciado es lo suficientemente bueno.

Los recuadros C-13 y C-14 presentan algunos ejemplos de indicadores con posibles fuentes de verificación.

Recuadro C-13: Ejemplo de indicadores de resultados

Indicador de resultados	Fuente de verificación
Para 1998, 90% de los escolares de Umbia se lavan las manos con jabón o ceniza después defecar y antes de comer.	Informes de los profesores y observación directa.
Política nacional de saneamiento adoptada para 1997.	Política aprobada y publicada.
Para 1998, hay fondos rotatorios establecidos y procedimientos aceptados en 10 distritos.	<ul style="list-style-type: none">■ Cuentas bancarias, solicitudes de préstamos, registros de pagos y entrevistas con prestamistas.■ Informe del progreso mensual

Recuadro C-14: Ejemplo de indicadores de actividad

Indicador de actividad	Fuente de verificación
Para fines de 1997, se han desarrollado, probado, impreso y distribuido a toda la comunidad, trabajadores sociales y de salud, materiales de información sobre saneamiento e higiene.	Informes sobre el progreso mensual y, una vez distribuidos, verificación de que la comunidad y trabajadores sociales y de salud tienen los materiales.
Taller nacional para los encargados de formular las políticas a fin de crear conciencia sobre el saneamiento, realizado del 14 al 16 de junio de 1996.	Informe sobre el taller.

Al desarrollar los indicadores, se deben plantear las siguientes preguntas:

- ¿Los indicadores específicos están planteados en función de la cantidad, calidad, tiempo, ubicación y grupo beneficiario?
- ¿Son verificables los indicadores?
- ¿Los indicadores miden el progreso en función de los resultados y objetivos?
- ¿Se asignan los recursos necesarios para la recolección, análisis y usos de los indicadores?

Desarrollo de la guía para la ejecución, monitoreo y evaluación

El siguiente paso es desarrollar un plan de ejecución que incluya una guía para el desarrollo de planes anuales de trabajo, orientación sobre cómo llevar a cabo el monitoreo y el desarrollo de una estrategia y plan de evaluación. En consecuencia, deberían acordarse los principales elementos del plan anual; los indicadores claves que se deben monitorear, cuándo se deben monitorear y cómo se reportarán y la finalidad y alcance de la evaluación.

Reporte para los responsables de formular las políticas e identificación de los siguientes pasos

Después de desarrollar el plan del programa, el siguiente paso es informar a los encargados de formular las políticas. Es conveniente hacer una presentación donde se provea un resumen de la planificación. Los funcionarios podrían plantear preguntas esclarecedoras y sugerir las modificaciones que consideren necesarias. Luego probablemente se haría una presentación final y se llegaría a un acuerdo sobre los siguientes pasos para completar la documentación de la planificación del programa e iniciar las actividades de ejecución.

Ahora que se ha realizado el trabajo conceptual del plan del programa, el siguiente paso es que los individuos o grupos seleccionados lleven a cabo las actividades de seguimiento. Estas actividades de seguimiento pueden incluir la preparación de documentos finales del programa de conformidad con formatos específicos. (El UNICEF tiene un formato determinado para las propuestas de programas, al igual que los organismos del gobierno, otros donantes y ONG). La información se debe adaptar o formatear según los requisitos de presentación de cada organización para facilitar el proceso de aprobación o acción. Una vez que se ha preparado los documentos del programa, por ejemplo en formatos del UNICEF y del gobierno, los oficiales responsables del contenido general, totalidad, realismo y potencial de sostenibilidad deben evaluarlos y aprobarlos. Este paso es básicamente el control de calidad que realizan los funcionarios responsables de la presentación de la versión final del programa propuesto a los funcionarios de más alto rango, al Consejo Ejecutivo de la UNICEF y a los gerentes de otras organizaciones participantes.

Por lo general, un proceso de evaluación y aprobación se lleva a cabo ante cualquier situación nueva del ciclo del programa. Los procedimientos que se siguen regularmente se aplicarán aquí también. Los encargados de asesorar y aprobar los programas propuestos de saneamiento pueden plantearse las siguientes preguntas:

- **Definición de saneamiento.** ¿Es la definición amplia o estrecha? ¿Es apropiado dentro del contexto del programa propuesto?
- **Comprensión.** ¿Está claro lo que implica el programa? ¿Es lógico? ¿Está completo? ¿Tiene sentido?
- **Realismo.** ¿Cuán probable es el logro de todos los resultados del programa en el plazo determinado y con los recursos disponibles y propuestos?
- **Pertinencia.** Una vez que se logren los resultados del programa, ¿cómo mejora la situación del saneamiento?
- **Intereses de la organización.** ¿Cumple plenamente el programa propuesto con el mandato general de su organismo (por ejemplo, UNICEF) y con los marcos generales de operación y presupuestos?
- **Riesgo.** Considerando los factores externos identificados por el programa, ¿hay algún factor adicional con respecto a la política, relaciones entre las instituciones, participación, logística o financiamiento que se deban considerar? ¿Se puede correr el riesgo de reducir aún más el programa?
- **Sostenibilidad.** Una vez que el programa llega al final del período propuesto, ¿Qué puede suceder en el área del programa? ¿Cómo se mantendrán los beneficios sin asistencia externa?

- **Tiempo y plazos.** ¿Se ha asignado el tiempo suficiente para lograr un cambio positivo, real y significativo en la conducta? ¿Los componentes tienen una secuencia basada en la experiencia?
- **Documentación y aprendizaje continuo.** ¿Cómo contribuye el programa con el monitoreo, revisión, documentación y aprendizaje continuo?

Una última nota sobre la planificación de programas

Cada vez es más común incluir una auditoría ambiental como parte de la evaluación de los programas. A pesar de que el saneamiento ambiental está diseñado para proteger o rehabilitar el ambiente, será necesario abordar el impacto ambiental. El recuadro C-15 presenta una lista de preguntas relacionadas con el impacto ambiental que debe considerar el grupo que elabora los términos de referencia. Una vez redactada, esta lista también se puede mostrar al evaluador.

Recuadro C-15: Preguntas que se deben plantear en una revisión ambiental rápida

Identificación del impacto potencial

La ejecución del proyecto puede:

- ¿Contaminar las fuentes de agua?
- ¿Agravar la erosión de suelos?
- ¿Disminuir la cobertura de árboles o de vegetación?
- ¿Alterar algún hábitat natural?
- ¿Promover el uso de combustibles fósiles?
- ¿Acelerar la reducción de los recursos naturales?
- ¿Afectar algún patrimonio indígena?

Mitigación del impacto negativo

Si la respuesta a cualquiera de las preguntas anteriores es "sí", deben responderse cuidadosamente las siguientes preguntas.

- ¿Cuáles son las actividades particulares del proyecto que pueden causar los problemas identificados anteriormente?
- ¿Se puede modificar estas actividades para evitar el impacto negativo contemplado?
- ¿Se puede sustituir estas actividades por otras más inocuas para el ambiente a fin de evitar el impacto negativo contemplado?
- ¿Se puede cancelar estas actividades para evitar el impacto negativo contemplado?
- Si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, ¿qué medidas se deben incluir en el proyecto para reducir o contrarrestar el impacto negativo contemplado?

* Si llega a la última pregunta se justifica hacer una evaluación de impacto ambiental (EIA) formal.

Una buena planificación lo guía en la dirección correcta, es como tener un mapa detallado del camino antes del viaje. Sin embargo, los planes del programa no se pueden considerar definitivos. Es difícil hacer planes para años futuros porque siempre hay riesgos. Según la experiencia, la ejecución siempre toma más tiempo de lo previsto. Puesto que las circunstancias, prioridades y factores externos varían, es necesario examinar el progreso y hacer los respectivos ajustes. Por lo general, estos ajustes se relacionan con los insumos y actividades, ya que los resultados y objetivos siguen siendo puntos válidos de referencia.

4. Ejecución y monitoreo

Resultados esperados

- Un programa nacional de saneamiento concluido exitosamente.
- Experiencias del programa documentadas (monitoreo).
- Taller a mitad del programa o anual.

Pasos

- Preparar planes anuales de trabajo.
- Monitorear e informar lo que está sucediendo.
- Evaluar lo que va a suceder y tomar las medidas respectivas.
- Llevar a cabo revisiones regulares.
- Revisar el programa según sea necesario.
- Evaluar, documentar, aprender y hacer circular la información.

Esta sección se refiere al logro de un trabajo eficiente y eficaz, al mismo tiempo que se aprende y mejora a lo largo del proceso. El desempeño de los ejecutores del programa será juzgado por la eficiencia y eficacia, elementos claves que los donantes deben considerar al evaluar la inversión en el programa y si las inversiones posteriores están garantizadas. Los interesados y beneficiarios esperarán obtener los beneficios prometidos como resultado de programas eficientes y eficaces.

La falta de monitoreo por parte de los gerentes del programa o del proyecto y la falta de informes de los trabajadores de campo son las principales limitaciones para una ejecución exitosa. Esta sección se centrará en el desarrollo de un mecanismo operativo para monitorear y mejorar la eficiencia y eficacia del programa.

Como se mencionó anteriormente, es importante que todos comprendan de la misma manera los términos y conceptos usados. En este documento se usan las siguientes definiciones:

- **Eficiencia** relaciona los insumos con los resultados del programa, evalúa cómo los insumos se han convertido económicamente en resultados. De lo cual se infiere la pregunta: ¿Se podría haber obtenido los mismos resultados de una mejor manera?
- **Efectividad** relaciona los resultados con los objetivos de corto plazo y evalúa cómo el programa contribuyó directamente al logro de los objetivos de corto plazo deseados.
- **Impacto** es un cambio o efecto sobre un grupo beneficiario (positivo o negativo, planificado o imprevisto) que resulta del programa.

Un buen plan es un ingrediente esencial para una buena ejecución. Además de ser clave para una buena ejecución, un plan bien analizado ayuda a asegurar la pertinencia y sostenibilidad del programa:

- **Pertinencia** relaciona cómo los resultados y objetivos del programa satisfacen las necesidades e inquietudes identificadas inicialmente por los participantes del programa.

- **Sostenibilidad** es la prueba para saber si los beneficios se pueden seguir ofreciendo por un período prolongado cuando ya no se cuente con la principal ayuda externa, ya sea financiera, de gestión o técnica.

Advertencia: *Si en esta etapa del programa la pertinencia y sostenibilidad no son evidentes, revise el plan del programa. ¡El plan no es lo suficientemente bueno!*

La decisión de monitorear y examinar críticamente los procedimientos y tomar medidas cuando sea necesario está implícita en la implementación de un buen programa. Revisar periódicamente para plantearse preguntas y asegurar el aprovechamiento de éxitos y equivocaciones también es una buena práctica.

Una buena programación utiliza los limitados recursos humanos, financieros y materiales de manera eficiente y efectiva a fin de conseguir los resultados esperados para los grupos objetivos y contribuye de manera directa al logro de un propósito superior. La administración acertada del programa debe ser una actividad central y permanente durante la implementación. En este contexto, la planificación anual, el monitoreo regular y correspondiente informe, la evaluación, las revisiones anuales y periódicas de la programación, constituyen importantes instrumentos de la gestión.

Preparación de planes anuales de trabajo

Al inicio de cada año, prepare un plan anual de trabajo con el plan desarrollado. El plan anual de trabajo especifica más detalladamente las actividades del próximo año para lograr los resultados especificados en el plan del programa.

Cuando se prepara el plan anual de trabajo se necesita la participación de todos, incluidos los responsables de la ejecución. Según el número de personas y la complejidad de la tarea, puede ser útil dedicar dos o tres días a la elaboración del plan anual en un taller; también es útil contar con un facilitador profesional. Así, todo el personal clave del programa podrá ver cómo sus actividades se vinculan y complementan con las de los otros. La planificación en grupo también hace mucho más fácil identificar conflictos potenciales, superposiciones, vacíos y problemas. Las técnicas de visualización son muy útiles, principalmente cuando se programa las principales actividades del año como talleres, capacitación y revisiones. Utilice rotafolios, lápices de colores y cinta adhesiva para mostrar los materiales en las discusiones en grupo. Es importante mostrarlos en las paredes durante las reuniones de planificación u otras discusiones del grupo para reforzar las definiciones comunes y acuerdos.

Si es el primer año de ejecución, clasifique por fases las principales actividades de cada resultado especificado en el plan a lo largo del programa. Si es un año después de la ejecución, para cada resultado inconcluso del plan del programa, clasifique por fases las principales actividades que restan y haga cualquier ajuste en los plazos de las actividades que han concluido antes o después de lo previsto.

Una vez que las principales actividades se han clasificado por fases, identifique las subactividades dentro de cada actividad principal. Luego especifique los indicadores, establezca fechas, asigne responsabilidades, elabore un presupuesto y haga comentarios adicionales. El recuadro C-16 presenta un ejemplo de los niveles detallados de la planificación anual.

Monitoreo y reporte sobre lo que está sucediendo

Monitorear significa supervisar la ejecución de una actividad para determinar si los insumos, compras, calendario de trabajo, otras acciones requeridas y los resultados proyectados se están desarrollando de conformidad con el plan para poder corregir oportunamente cualquier deficiencia. El monitoreo también es útil para la verificación sistemática de una o varias enfermedades que afectan especialmente a las mujeres y niños como consecuencia de la situación de saneamiento.

Los siguientes son los objetivos del monitoreo en el UNICEF:

- Mejorar el manejo de programas y proyectos, asesorar las actividades y asegurar el uso óptimo de fondos y otros recursos
- Aprender de la experiencia para mejorar la pertinencia, métodos y resultados de los programas de cooperación
- Fortalecer la capacidad de los organismos de cooperación del gobierno, ONG y comunidades locales para monitorear y evaluar
- Satisfacer los requisitos de los donantes y verificar que sus recursos se usen eficaz y eficientemente para los objetivos acordados
- Proporcionar información para promover la defensa de las políticas, programas y recursos que mejoran la condición de las mujeres y niños

El monitoreo e informe de progreso de las actividades del programa están a cargo de los responsables de la ejecución oportuna y eficiente de los programas. La base para el monitoreo y reporte es el plan anual de trabajo preparado en la etapa anterior que incluye indicadores, fuentes de información y presupuestos para las principales actividades y subactividades.

Asegúrese de que los indicadores especificados produzcan información que permita determinar si las cosas están funcionando debidamente. Pero considere también, en cuanto al monitoreo, reporte y frecuencia de los informes, no recargar a los ejecutores del programa con formatos y datos innecesarios. Distinga entre la información que es interesante y la que es importante.

Un buen sistema de monitoreo y reporte, útil para ejecutores y gerentes, suministra información clave y oportuna. No se mide por volumen ni peso; por el contrario, los ejecutores y gerentes generalmente no necesitan ni tienen tiempo para procesar demasiada información. Lo que necesitan es información esencial, pertinente y oportuna que indique si las cosas están marchando bien o si algo está equivocado y deben realizar una observación más detenida. El recuadro C-17 presenta algunas sugerencias para formular los planes de diseminación de documentación e información.

Recuadro C-16: Preparación del plan anual de trabajo

Lo que se debe hacer: Resultado No. 1: se han realizado encuestas básicas en las comunidades.

Actividad principal 1.1:

Actividad principal 1.2: Llevar a cabo encuestas socioeconómicas.

Subactividad 1.2.1: Preparar los términos de referencia.

Subactividad 1.2.2: Contratar consultores.

Subactividad 1.2.3: Los consultores llevan a cabo el estudio, incluida la preparación del borrador del informe.

Subactividad 1.2.4: Fase de la revisión y comentarios.

Subactividad 1.2.5: Los consultores finalizan y presentan el informe final.

Actividad principal 1.3:

Detalles: (Llenar el siguiente formulario.)

Resultado No. 1: Se han realizado encuestas básicas en las comunidades

Actividad principal/ Subactividad No.	Descripción	Indicador	Fuente de verificación	Fecha	Recursos requeridos	Responsable	Comentarios/ Observaciones
1.1 1.1.1 1.1.2						
1.2 1.2.1 1.2.2 1.2.3 1.2.4 1.2.5	Encuesta socioeconómica Preparar los TR. Contratar consultores. Llevar a cabo el estudio. Examen/comentario. Finalizar/presentar.						
1.3							

Recomendación para los miembros del equipo de manejo de programas: Muestre el plan anual de trabajo en su pared para visualizar si las actividades se están realizando correcta y oportunamente. El plan de trabajo le ayudará a cumplir con su responsabilidad de administrar el programa a su cargo. Con el plan de trabajo en la pared, usted y los que

El plan proporciona un punto de partida para discutir el progreso del programa, que es justamente lo que se requiere para un manejo eficaz. Si en una oficina no hay ningún plan visible, pregúntese, "¿Cómo sabe este gerente lo que está sucediendo en su programa?"

entran a su oficina lo verán y se remitirán a él constantemente.

Recuadro C-17 Incorporación de la diseminación de documentación e información en el plan del programa desde el principio

Dada la importancia de aprender de la experiencia, es una buena idea incorporar la documentación y difusión de experiencias en el plan del programa. Esto se puede realizar de distintas maneras:

- Determinar como prioridad: "mejorar los esfuerzos del saneamiento para lograr un ambiente seguro, basados en experiencias del programa".
- Definir como uno de los objetivos de corto plazo del programa: "programas de saneamiento más efectivos (internacionales/nacionales) en el futuro".
- Establecer como uno de los resultados del programa: "compartir las experiencias del programa de saneamiento".
- Identificar las principales actividades relacionadas con los puntos anteriores; por ejemplo, *documentar las experiencias*, incluida cualquier subactividad, tales como seleccionar experiencias, procesos y enfoques que se deban documentar; preparar documentos e informes; reproducir o imprimir; y *diseminar la información*, incluida cualquiera de las subactividades, como la preparación de ponencias para talleres, presentación de artículos a revistas o boletines internacionales y el auspicio de visitas de intercambio.
- Identificar los insumos requeridos (personal) y finanzas.
- Prever los factores externos relacionados, si los hubiera.
- Contar con indicadores y fuentes de verificación relacionados.
- Preparar estimados de los insumos requeridos.

Evaluación de lo que está sucediendo y medidas correctivas

El monitoreo y reporte del progreso son los medios; la recopilación y análisis de la información son los métodos; y la mejora del programa es el fin. Sin análisis, además de la voluntad para la acción, realmente no sirve de mucho monitorear e informar. Por lo tanto, asegúrese de asignar el tiempo suficiente para la evaluación adecuada del progreso. Asegúrese de tomar las medidas respectivas si se requiere información adicional o garantizar las medidas correctivas.

Además de monitorear el progreso como se ha venido discutiendo, también se debe evaluar los enfoques y procesos. Cuando la conducta humana está implicada, el *cómo* lograr un fin por lo general es tan importante como conseguirlo. Para que los programas de saneamiento tengan éxito, se debe crear la demanda en los usuarios, exigir compromiso en todos los niveles e inducir la adopción de una conducta positiva o cambio. Llegar a este punto solo será posible a través de los enfoques que incluyan a personas con capacidad, competencia, responsabilidad y dignidad.

Una de la razones por la que existen tan pocas historias exitosas de saneamiento es que todavía no hemos encontrado enfoques correctos centrados en las personas. Por lo tanto, nuestra meta es desarrollar y promover enfoques y procesos correctos, los que requieren monitoreo, información, evaluación y acción. ¿Está funcionando el enfoque o proceso? ¿Se puede mejorar? ¿Cómo?

Revisiones regulares

En realidad, las revisiones son más formales que las evaluaciones, tienen un mayor alcance, se programan con mucha anticipación; participa personal externo y funcionarios de alto rango de las organizaciones interesadas; y requieren preparación previa, organización durante la revisión y documentación de los respectivos resultados y las conclusiones posteriores.

Las revisiones anuales son mecanismos útiles para la gestión y control ya que ofrecen la oportunidad de observar periódicamente de manera objetiva el progreso del programa en relación con los planes establecidos. Al usar el plan anual de trabajo, el plan del programa e informes de progreso se puede examinar directa y sistemáticamente el avance del programa mientras se anotan las experiencias positivas y negativas que se han producido durante el año.

La revisión anual debe ser un ejercicio conjunto, con representantes de todas las organizaciones de ejecución y apoyo, además de los donantes. Por ejemplo, la revisión anual conjunta del UNICEF y el gobierno para un programa auspiciado por el UNICEF puede llevarse a cabo por lo general en octubre o noviembre e incluye a ejecutores del programa, funcionarios de alto rango de los ministerios de ejecución, funcionarios del UNICEF y representantes donantes.

La revisión anual puede seguir el estilo de participación de las reuniones descrito en el apéndice D. Con un facilitador profesional, la revisión anual puede ser una oportunidad para que todos los interesados claves se actualicen sobre el avance del programa, revaliden su visión y resuelvan los problemas que puedan haber surgido el año anterior. Al igual que en los dos primeros talleres, convendría que el facilitador llegue varios días antes del taller anual de revisión para conversar con los participantes claves, desarrollar un programa que se ajuste a las necesidades y hacer los preparativos finales para el taller. Según el número de interesados y la complejidad del programa, los talleres anuales de revisión (o en la mitad del programa) duran por lo general uno a tres días.

Aunque el formato para la revisión anual puede variar según el programa o país, se deben considerar los siguientes aspectos:

- Logros importantes durante el año
- Progreso obtenido en relación con el plan anual, más el progreso acumulado hasta la fecha
- Capacitación (quién ha recibido la capacitación y en qué temas o habilidades)
- Materiales producidos y distribuidos; otros productos del programa
- Discrepancias entre los logros planificados y los obtenidos
- Presupuestos, incluidos los gastos planificados y reales
- Dificultades encontradas; problemas y limitaciones
- Medidas tomadas para mitigar los problemas y limitaciones
- Éxitos
- Medidas tomadas para aprovechar el éxito
- Cualquier otra información pertinente, incluidos los aspectos de sostenibilidad
- Temas que requieren decisiones conjuntas
- Plan de acción para el próximo año

La información sobre todos los aspectos, con excepción del último (plan de acción), debe ser preparada por los ejecutores del programa y distribuida a los participantes antes o durante la

reunión. El facilitador puede determinar cómo y cuándo debe distribuir la información, a medida que desarrolla el programa del taller. De acuerdo al número de personas externas que participen, la revisión también puede incluir una visita de campo, si fuera apropiado. El plan de acción es importante porque es el informe final de la revisión de la reunión. Ambos son necesarios para continuar. Así mismo, son documentos importantes que los evaluadores externos y otros usarán para revisiones durante y después del programa.

Revisión del programa si fuera conveniente

Independientemente de la eficiencia del plan del programa al comienzo, los hechos inesperados o factores externos pueden afectar el programa o el ambiente en el que se desarrolla. Cuando esto ocurre, es necesario realizar ajustes.

Se debe recalcar que el plan del programa no es definitivo; cualquier plan es útil en la medida que pueda ser aplicado. Si debe modificarlo debido a cambios en las condiciones, no dude en hacerlo.

Sin embargo, una revisión del programa es una actividad formal y no se debe tomar a la ligera. Debe considerar a todos los interesados del programa, incluidos los donantes. Todas las partes que participan en el programa deben saber las razones y la necesidad del reajuste. Se debe informar a los donantes que recibirán una solicitud formal de las autoridades del programa para replantear las actividades y fondos. (Si el UNICEF apoya el programa con fondos complementarios, la Oficina de Financiamiento de Programas del UNICEF notificará formalmente a los donantes que el representante del país lo ha hecho informalmente).

Cuando hay factores que el programa no puede controlar y que causan problemas y retrasos durante la ejecución es perfectamente legítimo revisar el plan del programa, pero es inaceptable modificar el programa con el fin de proteger a personas incompetentes o para encubrir interferencias políticas que podrían hacer que el plan sea excesivamente ambicioso. (Por ejemplo, "En su recorrido de ayer, el Presidente prometió que todas las escuelas de su distrito tendrán abastecimiento de agua y letrinas en los próximos tres meses. Aunque no nos propusimos trabajar en su distrito, se encuentra cerca del área de un proyecto piloto. Debemos ayudarlo").

En tales casos, las personas y partes responsables de una mala ejecución o interferencia innecesaria deben asumir la responsabilidad y consecuencias de sus acciones o falta de acción. El plan del programa no se debe cambiar sin antes realizar un examen formal externo para poder obtener y registrar los resultados de bajo rendimiento o interferencia. Este es un aspecto en el que deben insistir todos los financiadores del programa.

Control final

Es necesario plantearse periódicamente las siguientes preguntas:

- ¿Es nuestra ejecución eficaz y eficiente?
- ¿Estamos haciendo lo que podemos hacer?
- ¿Podemos mejorar nuestro trabajo? ¿Cómo?

5. Evaluación

Resultados esperados

- Decisión sobre la evaluación.
- Plan de evaluación.
- Resultados de la evaluación.
- Plan de acción para el seguimiento.

Pasos

- Decidir si se debe evaluar.
- Preparar los términos de referencia.
- Identificar a los responsables de la evaluación.
- Llevar a cabo la evaluación.
- Difundir el informe de evaluación.
- Intercambiar la información y proporcionar un plan de acción sobre el informe de evaluación.

Una evaluación es un examen sistemático de los proyectos, programas, estrategias, métodos, resultados y efectos. Una evaluación determina si se han logrado los objetivos, cuáles fueron los resultados y efectos de las actividades, qué limitaciones y problemas se han presentado, y si los esfuerzos han compensado los recursos utilizados.

La evaluación se ejecuta de manera sistemática y metódica, basada en el conocimiento científico, experiencia y sentido común. Existen varias razones para realizar una evaluación, pero en general se efectúan para tomar decisiones fundamentadas. Aunque varíen, algunas de estas decisiones pueden ser:

- ¿Debemos continuar con el programa?
- ¿Debemos rediseñar el programa para incluir o excluir ciertas actividades?
- ¿Debemos ampliar el programa a otras localidades?
- ¿Debemos finalizar el programa?
- ¿Debemos tratar de comprender las relaciones de causa-efecto?

El modelo conceptual desarrollado anteriormente no es una evaluación pero se puede usar para estructurar el diseño de una evaluación. El modelo conceptual facilita la formulación de objetivos y resultados claros y cuantificables. Una vez que se han formulado claramente los objetivos y resultados, es más fácil diseñar una evaluación para medirlos.

¿Qué es la evaluación?

Según el diccionario, evaluación significa "establecer o estimar el valor o resultado mediante un examen y estudio cuidadosos". El Grupo de Expertos sobre la Evaluación de la Asistencia, formado por el Comité de Asistencia de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que reúne la experiencia en evaluación

de 20 organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales, adoptó la siguiente definición:

Una evaluación es un examen, hecho de la manera más sistemática y objetiva posible, del diseño, ejecución y resultados de un proyecto, programa o política que se está llevando a cabo o que ha concluido. La finalidad es determinar la pertinencia y cumplimiento de los objetivos, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad. Una evaluación debe proporcionar información fiable y útil o debe permitir la incorporación de las lecciones aprendidas en el proceso de toma de decisiones tanto de los beneficiarios como de los donantes.

Esta posición establece ciertos criterios para realizar una evaluación:

- Revisar los programas que se han ejecutado en determinado período.
- Tener como finalidad comparar los resultados y efectos con los objetivos establecidos.
- Analizar las causas y efectos, así como los procesos de implementación y organización del trabajo.
- Ser sistemático en la recopilación de datos y métodos.
- Ser lo más objetivo posible; puede requerirse asesoría externa.
- Usar la evaluación para la toma de decisiones y planificación.
- Usar la evaluación para adquirir conocimientos en áreas específicas.

Es necesario hacer una distinción entre monitorear y llevar a cabo una evaluación (ver el recuadro C-18). Mientras el monitoreo es una actividad en ejecución y dirigida a la eficiencia del programa actual, la evaluación está enfocada a programas futuros mediante la evaluación de actividades que han concluido.

La periodicidad de la evaluación también puede variar. La revisión de mediano plazo es una evaluación que se lleva a cabo durante el programa, mientras que una evaluación posprograma tiene lugar después de la ejecución.

Recuadro C-18: Diferencias entre monitorear y llevar a cabo una evaluación

Tema	Monitoreo	Evaluación
Frecuencia	Periódico, regular	Esporádico
Acción principal	Detectar fallas	Evaluar
Objetivo principal	Mejorar la eficiencia del plan de trabajo	Mejorar la efectividad e impacto de la programación futura
Foco	Insumos, resultados, planes de trabajo	Efectividad, relevancia, impacto, costo-efectividad
Fuentes de información	Sistemas de vigilancia, observaciones de campo, informes de progreso	Sistemas de vigilancia, observaciones de campo, informes de progreso, evaluaciones rápidas
Realizado por	Gerentes del programa, trabajadores de la comunidad, beneficiarios, supervisores, financiadores	Evaluadores externos, directores del programa, supervisores
El informe va dirigido a	Directores del programa, trabajadores de la comunidad, beneficiarios, financiadores	Directores del programa, supervisores financiadores, encargados de formular políticas, beneficiarios

Enfoque gradual

A continuación se describen las diferentes fases del proceso de evaluación:

- Decidir si se debe evaluar.
- Establecer los términos de referencia.
- Elegir a los encargados de la evaluación.
- Ejecutar la evaluación.
- Informar sobre la evaluación.
- Proveer retroalimentación.

Decisión de evaluar

Desde luego, en cualquier evaluación el primer paso es decidir si se debe evaluar. La evaluación puede ser un requisito del financiador o la decisión se puede haber tomado durante o al final de las actividades del programa. Sin embargo, el mejor tiempo para considerar la evaluación es durante la etapa de planificación. Las evaluaciones no se deben tomar a la ligera,

ya que requieren una considerable cantidad de trabajo y recursos. El recuadro C-19 trata algunos de los principales aspectos y errores que las organizaciones cometen al planificar la evaluación.

Recuadro C-19: ¿Creamos nuestras propias fallas al no establecer criterios de juicio (indicadores) previamente?

Si un programa se diseñó hace 10 años, es probable que los planificadores o ejecutores no hayan estado conscientes de los aspectos de género. Sin embargo, actualmente, una persona consciente de los aspectos de género que prepara los TR para evaluar un programa, en el supuesto caso que no existan indicadores, incluiría los aspectos de género. Obviamente, un programa que no considere los temas de género sería juzgado negativamente. Lo mismo ocurre con conceptos tales como los enfoques basados en la demanda, técnicas de participación, recuperación de costos, creación de la capacidad y sostenibilidad.

Cuando se trata de formular indicadores, los planificadores son muy perezosos. Si se equivocan al especificarlos, los evaluadores del programa y otros no tendrán otra elección que establecer sus propios indicadores que, naturalmente, reflejarán sus propios sesgos.

Un buen plan es aquel que incluye indicadores de impacto específicos para ser usados en las evaluaciones del programa una vez que éste ha concluido. Este plan evita lo que se ha convertido en una práctica común, que los evaluadores y otros tengan la libertad de definir cómo evaluar el éxito o fracaso de un programa. Los evaluadores no deben juzgar un programa basándose en sus valores subjetivos. Más bien, deben evaluar el éxito o fracaso en función del desempeño de los ejecutores en el logro de los objetivos planificados con los recursos disponibles y dentro de un contexto determinado.

Los que deben decidir si se debe evaluar son los interesados, que son probablemente los miembros del grupo nacional de saneamiento o representantes de este grupo. Este grupo debe considerar los siguientes temas antes de desarrollar los términos de referencia (TR):

- Objetivo de la evaluación
- Audiencia
- Quién lo llevará a cabo
- Alcance y foco
- Antecedentes y competencia requerida de los evaluadores
- Cronograma para la ejecución
- Costos y fuentes calculadas de financiamiento

Por lo general, se tiene la falsa idea de que la evaluación se lleva a cabo para los financiadores, quienes la usarán para decidir si deben seguir financiando el programa; sin embargo este caso es raro. Cuando se elige quién llevará a cabo la evaluación, es importante considerar la objetividad, además de la experiencia técnica y los recursos necesarios.

Al decidir si se debe o no evaluar, se debe considerar las siguientes preguntas claves:

- ¿Han sido los insumos o actividades suficientes para lograr los objetivos deseados?
- ¿Fueron los insumos o actividades apropiados para producir un cambio en los objetivos?
- ¿Se consideraron y monitorearon los factores externos durante la ejecución?

Algunos métodos para poder responder las preguntas anteriores son:

- Recopilación de datos sobre los participantes
- Encuestas ad hoc
- Uso de grupos testigo
- Estudios aleatorios
- Diseños anónimos

Además de una variedad de metodologías, los datos usados pueden ser cuantitativos o cualitativos, lo que significa que un experto tendrá que recopilarlos y analizarlos. El recuadro C-20 presenta una lista de los temas que se deben considerar durante una evaluación.

Recuadro C-20: Lista de verificación del gerente: evaluación del programa

Planificación

- Discutir el propósito de la evaluación con los interesados.
- Decidir sobre los temas de la evaluación
- Seleccionar los métodos de evaluación basados en objetivos, resultados y diseño.
- Preparar los términos de referencia.
- Seleccionar los miembros del equipo.
- Identificar los materiales existentes.

Ejecución

- Orientar a los miembros del equipo.
- Supervisar y brindar asesoría permanente.
- Asistir a las reuniones previas para discutir los resultados y recomendaciones.
- Revisar el informe del borrador y hacer comentarios al equipo de evaluación.
- Hacer una reunión final con el equipo de evaluación y los patrocinadores.

Seguimiento

- Enviar copias del informe a los participantes claves.
- Reunirse con los directores del proyecto para discutir la ejecución.
- Reunirse con otros para discutir la ejecución y el seguimiento.
- Utilizar los resultados en futuras planificaciones de programas.

Diseño de los términos de referencia (TR)

Una vez que se ha decidido llevar a cabo una evaluación, el siguiente paso es diseñar los TR. Este instrumento determina si la evaluación será o no valedera: no debe ser ambiguo y debe

estar bien analizado y todos los interesados deben estar de acuerdo con su contenido. Dado que el proceso de desarrollar los TR es iterativo, es necesario dedicarle el tiempo suficiente.

Elección de los evaluadores

¿Quién llevará a cabo la evaluación? Si bien esta pregunta por lo general se responde antes de desarrollar los TR, se debe recalcar que las calificaciones requeridas del evaluador no se pueden determinar hasta después que se hayan establecido los TR. El evaluador debe reunir ciertas características: conocimiento profesional, capacidad analítica, conocimiento del idioma y experiencia. Además, generalmente se requieren otras cualidades: aptitudes de comunicación (escrita y verbal), capacidad para trabajar en grupo, profesionalismo e integridad personal. Por último, no debe pertenecer a las organizaciones ligadas a la ejecución o supervisión del programa (donante, gobierno y otras autoridades).

Emplear a evaluadores externos presenta varias ventajas:

- Son independientes de las actividades que se van a evaluar.
- Por lo general tienen conocimiento profesional y experiencia más específica que quienes participan en las actividades.
- Su autonomía (no están comprometidos en la planificación o ejecución del programa) da credibilidad a sus observaciones.
- Por lo general pueden contribuir con ideas innovadoras.
- Pueden ofrecer nuevas perspectivas sobre el programa porque no están implicados en su estructura ni actividades.
- Son imparciales en relación con la dirección y los miembros del personal.

Los puntos de vista de los evaluadores externos son especialmente importantes cuando las decisiones se relacionan con la continuación o finalización del programa o cuando hay conflictos involucrados.

La mayoría de los equipos de evaluación incluyen dos a cinco personas; el equipo debe tener conocimiento profesional sobre los temas de desarrollo; saneamiento; contexto del país y áreas relacionadas (ambiente, salud, cambio de conducta, educación sanitaria, capacitación de comunidades y otros).

Reunión del equipo de planificación

Una vez contratado el equipo de evaluación, se debe realizar una reunión con el equipo. (En el Proyecto de Salud Ambiental se encuentra disponible una guía para llevar a cabo una reunión con el equipo de planificación). Esta reunión es importante cuando los miembros del equipo trabajan juntos por primera vez, pero en cualquier otro caso es sumamente recomendable. Actualmente muchas organizaciones reconocen el valor de estas reuniones. La inversión de tiempo y energía al inicio de una evaluación dará como resultado una dirección más clara, mejor trabajo de grupo y un uso más eficaz de los recursos.

La reunión del equipo de planificación generalmente dura dos días y participan los patrocinadores de la evaluación, un facilitador y el equipo de evaluación. La reunión puede celebrarse dos o tres semanas antes de la evaluación o inmediatamente antes. Es una oportunidad para examinar los objetivos del programa y otros materiales esenciales. También ayuda a esclarecer a los miembros del equipo lo que el cliente está buscando, fuentes probables

de datos, recursos humanos disponibles para asesorar la evaluación y las condiciones de trabajo. Durante la reunión, se pide al equipo que desarrolle un plan con la secuencia de su trabajo; también es una oportunidad para que los miembros del equipo se familiaricen y conozcan la experiencia y áreas de especialidad de los demás. Un equipo de evaluación generalmente reúne a personas de distintas especialidades. Para obtener el mayor beneficio de esta variedad, por lo general se divide el trabajo del equipo de evaluación y se asigna una responsabilidad específica a cada miembro. Dentro del equipo de evaluación se debe asignar un líder cuya responsabilidad es monitorear el trabajo de cada miembro y consolidar los resultados y recomendaciones de manera coherente.

Reporte

Después que el equipo de evaluación presenta un borrador del informe, el grupo nacional de saneamiento lo examinará, comentará y distribuirá. La revisión del informe de evaluación debe considerar los siguientes temas:

- ¿La forma y el contenido del informe corresponden a los requisitos establecidos en los TR?
- ¿Se tratan satisfactoriamente todos los temas importantes?
- ¿Son las conclusiones lógicas y están fundamentadas en los resultados y datos presentados en la evaluación?
- ¿Se realiza bien el análisis y se obtienen resultados confiables?
- ¿Se describen claramente la metodología y limitaciones de la evaluación?
- ¿Se presentan los resultados de manera clara y sin ambigüedades?
- ¿La redacción e idioma del informe (es decir, edición y producción) son satisfactorias?

Sería útil que el evaluador haga una presentación al grupo nacional de saneamiento, ya que en la discusión que por lo general sigue a tal presentación, se podría explorar más a fondo las conclusiones y recomendaciones.

Si la evaluación es un examen realizado en la mitad del programa, podría conducir a la revisión o "corrección en la mitad de la actividad". Si este es el caso, será útil programar una sesión inmediatamente después para decidir cómo continuar, dadas las conclusiones y recomendaciones. Esta sesión debe estar seguida de otra (posiblemente seis meses después) para verificar si se han tomado las medidas necesarias.

Intercambio de información: documentar, aprender y diseminar la información

Aunque este paso se explica por sí mismo y es común en todos los esfuerzos de evaluación, es importante principalmente para los programas de saneamiento porque muy pocos han tenido éxito. Es lamentable que se dedique tanto tiempo, recursos y energía a las evaluaciones, sin embargo no se presta la debida atención a la difusión e intercambio de información. Lo que importa es el *impacto* de la evaluación, no sus resultados, conclusiones ni recomendaciones por sí mismas. Por lo tanto, el intercambio de información no solo es una parte importante de la evaluación, sino también de la programación.

El paso final de la evaluación es decidir quién será el responsable de la diseminación (y acopio de la retroalimentación) del informe. Lo más probable es que el responsable sea el grupo

que determinó los TR y supervisó el proceso de evaluación (el grupo nacional de saneamiento). Este grupo debe considerar cinco aspectos:

- ¿Está el informe al alcance de las personas pertinentes? (¿Está bien analizado y puesto al alcance oportunamente?)
- ¿Es el informe legible, está claramente escrito y bien editado (no es demasiado extenso, tiene un resumen ejecutivo, el idioma es el apropiado, la impresión es legible, los gráficos son apropiados)?
- ¿Hay oportunidad de discutir con todas las partes interesadas (seminario o taller)?
- ¿Se han tomado decisiones y desarrollado un plan de acción?

En los futuros programas de saneamiento se debe dar prioridad a la documentación de las experiencias del programa, resultados e impactos y a la diseminación de la información, informes y estudios de casos. Esto ayudará a otros a aprender y mejorar sus esfuerzos. Sin embargo, para que esto ocurra con éxito, se debe planificar y presupuestar la documentación y diseminación de la información.