



Hacia el Manejo Sostenible Interinstitucional del Agua para Consumo Humano

Towards a Inter-institutional Sustainable Management of Water for Human Consumption

Marc Craps marc.craps@kuleuven.be
KU LEUVEN, BÉLGICA

ABSTRACT

En gran parte del mundo, y particularmente en el Ecuador; en los sectores rurales no se dispone del recurso agua en la calidad y cantidad suficiente como para garantizar niveles de salud y bienestar aceptables. Esta situación se produce a pesar de que una multiplicidad de instituciones y las propias comunidades, en las últimas décadas, han invertido cuantiosos recursos y esfuerzos para construir pequeños sistemas de agua potable.

En los cantones Suscal, El Tambo y Cañar, donde esta situación se repite, por convocatoria de un consorcio de tres instituciones (CARC, PROTOS y CESA) y con el apoyo facilitador de ACORDES,

se inició hace tres años un proceso que busca la colaboración de todos los actores sociales involucrados en la temática (Municipios, comunidades y juntas, ONG 's, etc.), para encontrar conjuntamente soluciones sostenibles para la problemática planteada.

En la ponencia se analiza brevemente los antecedentes de esta iniciativa, los principales involucrados (i'stakeholders"), los momentos críticos, los resultados logrados hasta el momento, y los retos para el futuro.

1. INTRODUCCIÓN

Muchos lectores deben estar acostumbrados a la situación típica en la mayor parte de las instituciones de desarrollo, en las cuales están en un lado (un piso, un departamento,...) los ingenieros, y en otro lado (piso, ...) los llamados "sociales", es decir gente con formación en las ciencias sociales (desarrollo o trabajo social, psicología, antropología, sociología, etc.). Generalmente la repartición de tareas y responsabilidades es de tal manera que los primeros se dedican a diseñar las soluciones técnicas más eficientes, de acuerdo a sus criterios, que después deben ser comunicados y promovidos a los destinatarios o futuros usuarios por los "sociales". En el mejor de los casos hay algún mecanismo participativo en la validación o implementación de las soluciones técnicas, es decir al final del ciclo de desarrollo tecnológico. A pesar de las buenas intenciones en muchas instituciones, estamos todavía lejos de un verdadero "diálogo de saberes" entre técnicos y población (rural), entre otros motivos por profundas desigualdades históricas, que se analizarán con relación a un caso concreto.

Sobre todo con relación al manejo de los recursos naturales hay una urgente necesidad de superar el divorcio técnico – social, igual como entre diferentes especialidades disciplinarias, entre diferentes entes organizadas y entre diversos sectores y comunidades locales. Los desafíos son demasiado complejos y apremiantes como para ser solucionados para uno solo, sea técnico o campesino. Cualquier problemática ambiental debe tomar en cuenta un sinnúmero de aspectos interrelacionados (hidráulico, hidrológico, edafológico, micro- y macro-económico, etc.) y éstos, a su vez, deben adaptarse a las características culturales y naturales específicas de micro-realidades locales. Esto no es menos cierto con relación al manejo de sistemas de agua para consumo humano, al que se refiere el caso que abordamos en esta conferencia.

El autor ha estado involucrado en este caso desde hace más de cinco años, primero como colaborador de la ONG nacional CESA, en el proyecto de Desarrollo Rural Integral CARC ("Cuenca Alta del Río Cañar"), encargado de la capacitación con relación al manejo de agua. Acompañó a la formulación del convenio entre CARC, CESA y la ONG belga PROTOS, que se convirtió luego en el núcleo convocante de la iniciativa interinstitucional más amplia, analizada en este estudio de caso. Luego, como colaborador de ACORDES, ha coordinado la investigación-acción y la facilitación de la iniciativa, convocada por el convenio tripartito mencionado. Actualmente trabaja para PROTOS en la implementación de las estructuras interorganizacionales, resultado de la misma convocatoria. El largo período de involucramiento, desde diferentes posiciones, ha permitido percibir evoluciones que son consecuencias de prácticas e intervenciones de múltiples actores en el transcurso de varios años. Esta visión multiperspectivista y a largo plazo hace falta en muchos estudios que son puntuales y unilaterales, a pesar de su interés por aspectos de sustentabilidad y sostenibilidad. En esta conferencia queremos indagar y compartir, no sólo lo que el facilitador-investigador ha aprendido, sino lo que otros actores involucrados en el proceso han podido aprender, y qué es lo que ha (im-)posibilitado este aprendizaje.

2. CONTEXTO: MUCHOS SISTEMAS DE AGUA, POCO SERVICIO

En las décadas y años pasados no han faltado instituciones con proyectos, metodologías y fondos, por un lado y esfuerzos de parte de comunidades, por el otro lado, para dotar el área rural del servicio de agua para consumo humano. Al contrario, se sucedieron instancias y programas, públicos, no gubernamentales y multilaterales, cada vez con la promesa de brindar la solución. Pero con todos estos esfuerzos, en el medio rural ecuatoriano – como en gran parte de los países del sur –, el servicio de agua sigue sumamente deficiente, a pesar de ser considerado uno de los elementos esenciales para la salud y el bienestar de la población. El mismo fenómeno se comprobó en la región de Cañar con un diagnóstico realizado por el proyecto CARC (1995), como se puede apreciar en el cuadro sintético a continuación:

Cantón	Número de comunidades	Sistemas buenos	Sistemas deficientes	Sin servicios
Cañar	149	15	66	68
El Tambo	27	5	18	4
Suscal	20	2	14	4
TOTAL	196	22	98	76

A pesar de un alto número de comunidades que aún no tienen ningún tipo de servicio (76), el mayor número (98) proviene de comunidades que disponen de algún sistema, que no les da un servicio satisfactorio. Esto llevó a la conclusión que el problema del agua potable no es una mera cuestión de construcción de nuevos sistemas, sino –sobre todo– de garantizar sostenibilidad y calidad. De otra manera se arriesga, con los nuevos proyectos, a agrandar el rastro de sistemas dañados, botados y obsoletos que han dejado los proyectos anteriores.

En base a esta observación se firmó un convenio entre Protos, CARC y CESA para la ejecución de un programa con tres ejes fundamentales: la construcción de nuevos sistemas, la recuperación de sistemas dañados y la sostenibilidad del servicio. Estas dos últimas actividades pusieron a CARC-PROTOS-CESA inevitablemente en contacto con otras instituciones que habían trabajado o estaban trabajando todavía en la región. Una coordinación entre todas estas instancias pareció obvia, y por eso Protos se acercó a ACORDES, centro académico en la Universidad de Cuenca especializado en procesos socio-organizativos del desarrollo, solicitando la ejecución de un estudio de factibilidad con respecto a una estructura interinstitucional que garantice un servicio sostenible de agua potable en la región. Podríamos entonces sintetizar de la siguiente manera algunos antecedentes concretos favorables para la dinámica colaborativa planteada:

- Una experiencia interinstitucional limitada (entre CARC, PROTOS y CESA), relativamente exitosa, que da cierta credibilidad al consorcio en el medio.
- Conciencia de la interdependencia institucional para lograr sostenibilidad del servicio rural de agua potable, en el convocante CARC-PROTOS-

CESA.

- Presencia de contrapartes externas, "estimuladores" para la colaboración: instancias financieras (cooperación belga y europea) y facilitadores (el centro universitario ACORDES).

Vale la pena destacar, también, algunos factores que pertenecen al ámbito nacional y global de finales del siglo XX, que han incidido profundamente en el surgimiento de esta iniciativa local:

- La descentralización administrativa, que implica que gobiernos locales e instituciones públicas están obligadas a asumir nuevos roles en los procesos de desarrollo local.
- La existencia de organizaciones comunitarias, resultado de una tradición organizacional milenaria fortalecida y potenciada en las dos últimas décadas, ofreciendo espacios oportunos de participación local.
- La presencia de un grupo amplio de ONG's, contando con experimentados profesionales y metodologías, una relativamente alta credibilidad en las comunidades donde han intervenido, y redes de contactos financieros nacionales e internacionales.
- Un abanico de enfoques actualmente en boga en las iniciativas de desarrollo (sustentabilidad, género, calidad de servicio, sostenibilidad económica, coordinación estratégica, etc.), lo que obliga a un esfuerzo de integración de perspectivas, y la inclusión de una diversidad de actores, que cuiden el cumplimiento de todos estos intereses específicos.

Todas estas oportunidades positivas, que "empujan" hacia una colaboración interinstitucional, no pueden hacernos olvidar que este tipo de iniciativas todavía son tan esporádicas porque existe a la vez un conjunto de factores históricos que frenan una interrelación de igual-a-igual entre las contrapartes, y que debe manejarse cuidadosamente. Ya hemos apuntado a la dificultosa relación (jerarquizada) entre ingenieros y "sociales", pero más amplia todavía es la brecha entre, por ejemplo, autoridades y funcionarios municipales (urbanos) y la población rural; entre los grupos étnicos (blanco-mestizos contra indígenas); entre los diferentes municipios (dos de los tres en la región bajo consideración son de reciente creación) e instituciones.

Si estos factores podrían generalizarse a grandes rasgos a la Sierra Andina, hay que agregar un antecedente histórico concreto en la región, desfavora-

ble para la colaboración planteada: uno de los convocantes, CARC, nació de un anterior proyecto, "Culebrillas", que nunca pudo realizarse por las fuertes y hasta violentas controversias que generó en la región entre comunidades, municipios, organizaciones campesinas, grupos políticos y eclesiales, etc. Precisamente el trabajo en agua potable le ayudó posteriormente al proyecto CARC a crear actitudes más favorables en la población. Sin embargo, las sensibilidades entre diferentes grupos e instancias, exacerbadas por el fallido proyecto Culebrillas, eran (y deben seguir siendo) un elemento de singular cuidado.

3. PARTES INVOLUCRADAS: MUCHAS INSTITUCIONES PIENSAN TENER LA MEJOR SOLUCIÓN

Un análisis de involucrados a nivel del grupo convocante, con la ayuda del facilitador, reveló un conjunto muy amplio de actores organizados en la región, que tenían que ver de alguna manera con el servicio rural de agua potable: 4 ONG's (nacionales e internacionales), 3 entidades financieras extranjeras, 2 subsecretarías nacionales, 3 entidades públicas, 3 proyectos multilaterales, 1 centro universitario, 3 gobiernos cantonales, más 1 gobierno provincial, aproximadamente 200 comunidades rurales, aproximadamente 60 juntas de agua, 2 organizaciones indígenas provinciales y 3 organizaciones parroquiales.

Todos ellos fueron contactados separadamente, la mayor parte en dos oportunidades, durante la primera fase de la iniciativa. Varias comunidades fueron consultadas a través de grupos focales, buscando una muestra de la diversidad de criterios y perspectivas relevantes que podría haber entre ellas con respecto a la temática considerada, como por ejemplo: con o sin buen servicio de agua actualmente, con o sin junta de agua organizada, con o sin contactos previos con los convocantes, de la zona alta o zona baja, mayoritariamente indígenas (quichua-hablantes a través de un colaborador indígena quichua-hablante) o blanco-mestizos, grupos de mujeres o de hombres, etc.

Todos los consultados fueron invitados a un primer taller (de dos días), los participantes a este taller a su vez a un segundo taller, y después a un tercer y cuarto taller, en el transcurso de un año y medio. Hay que destacar que el conjunto de involucrados activos en la iniciativa no es estable. Varias instancias mostraron un cierto interés, y asistieron al inicio a algún taller, pero

dejaron después de participar. Esto más es el caso de las instituciones públicas (como la PISE, la SSA, CREA, etc.). Cambios políticos, de estrategias institucionales y de personal dificultan claramente su persistencia en una iniciativa de largo aliento, a pesar de la buena voluntad y el interés momentáneo de algunos funcionarios. Fluctuaciones parecidas suceden en el compromiso de ONG's (como Plan Internacional, CARE, CESA) como consecuencia de cambios institucionales internos que no dependen de las personas vinculadas con esta iniciativa interorganizacional. También hay nuevos actores entrantes en el transcurso de la colaboración, porque recién empiezan a asumir roles en la región relacionados con el tema del servicio rural de agua potable, tal es el caso por ejemplo de la ONG Gamma, o de las juntas parroquiales.

La red de participantes en la iniciativa, además de ser poco estable, tampoco no es homogénea en cuanto a su grado de involucramiento: hay un grupo núcleo de representantes institucionales, alrededor de los cuales se fortalecen lazos interinstitucionales, por ejemplo entre los convocantes y los municipios. En general se supone que la inestabilidad y la falta de homogeneidad en el grupo interinstitucional constituye una debilidad colaborativa. Nosotros, en cambio, consideramos que estas características – que son inevitables en una nueva iniciativa conjunta entre desconocidos – pueden contribuir a su fortaleza, pues permiten establecer una extensa red de contactos, potencialmente interesantes, que se mantienen en "stand-by" hasta que la necesidad y las circunstancias les activen. Claro que esto implica una estrategia deliberada de parte del grupo núcleo para mantener contactos con un amplio conjunto de actores, sin sobrecargarles de información o expectativas.

4. ICUÁL ES REALMENTE EL PROBLEMA Y QUÉ ESTÁ DE HACER?

Cada organización o institución, de acuerdo a su misión, el perfil y las experiencias de sus miembros o colaboradores, tiende a definir de su propia singular manera los problemas relacionados con el agua y las respectivas soluciones. Pudimos identificar los siguientes principales discursos en el grupo colaborativo, que sintetizamos en el gráfico de la siguiente página.

Reconociendo esta multiplicidad de perspectivas sobre el tema, se trata entonces de forjar un discurso que todos pueden compartir, sin perder la riqueza

za de esta diversidad. Esto no se logra de un día al otro, como se demuestra en la descripción del proceso que se presenta a continuación.

5. PASO A PASO

En una primera fase del proceso, que duró un año aproximadamente, el énfasis estaba en el sondeo entre las posibles futuras contrapartes de su interés y sus ideas con relación al tema a tratar. Aspectos muy importantes de esta fase, que a nuestro parecer incidieron de manera positiva en el desarrollo posterior de la iniciativa interinstitucional, fueron: la convocatoria amplia (intentando no excluir a nadie), y las entrevistas muy abiertas. Estas últimas fueron consideradas, no tanto como instrumentos para un diagnóstico unilateral, sino como una oportunidad de conversación y de conocimiento mutuo entre posibles futuros socios. La mayor parte de los involucrados fueron visitados en dos oportunidades consecutivas, y se les devolvió una retroalimentación detallada por escrito, lo que permitió conscientizarles de la heterogeneidad de ideas presentes en el grupo contactado, y de motivarles a participar en un encuentro directo entre todos.

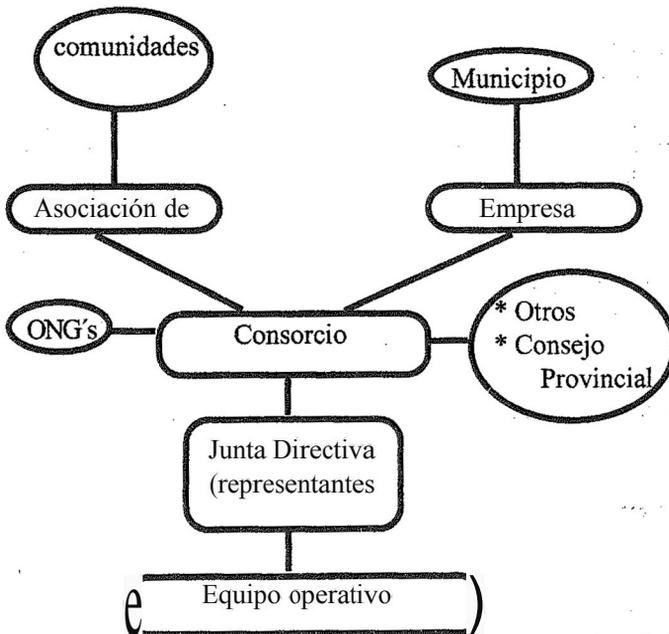
La segunda fase se caracterizaba por las interacciones y negociaciones directas que empezaron a desarrollarse entre las múltiples partes. Las instituciones convocantes CARC-PROTOS-CESA invitaron a las organizaciones involucradas a tres talleres, que fueron diseñados y facilitados (en el primer y segundo caso) por ACORDES. Un primer taller, que duró dos días, aplicando una metodología de "Search Conference" o "Conferencia de búsqueda" apuntó a reforzar la consciencia de interdependencia entre las instituciones participantes, y de construir juntos una visión compartida para la iniciativa interorganizacional. Como resultado de este taller se constituyeron tres comisiones interinstitucionales (económica, estructural y técnica) que seguían reuniéndose regularmente para elaborar propuestas operativas, cada una en su ámbito.

Estas propuestas de comisiones fueron presentadas, debatidas e integradas en un segundo taller, medio año después del primero, durante el cual se logró un importante consenso y compromiso entre los participantes, en torno a la conformación de estructuras cantonales, y a sus principales tareas, que serían las siguientes:

- Capacitación permanente (técnica, administrativa y organizacional) a personal y dirigentes de Juntas de Agua.

- Servicio técnico: reparación de daños mayores y manejo de fondo para atender emergencias
- Venta de materiales: para mantenimiento, arreglo y construcción de sistemas
- Elaboración de Plan Maestro para Agua potable en el cantón y apoyo a la gestión de nuevos proyectos de agua potable.

Un tercer taller, buscando encontrar una forma legal adecuada a las ideas interinstitucionales elaboradas anteriormente, partió de la presentación de dos alternativas: la Empresa Municipal o la Cooperativa de Usuarios de Agua. Los participantes consideraron que ninguna de las dos opciones respondía a la esencia colaborativa interorganizacional, ya que en el primer caso los voceros comunitarios tenían la sensación que la representación comunitaria no era suficientemente garantizada, mientras que en el segundo caso no estaba claro cómo garantizar el necesario involucramiento institucional en este espacio exclusivamente comunitario. Surgió del taller la propuesta de conformar un Consorcio Interinstitucional, integrado por: el Municipio, una Asociación de Juntas de Agua del Cantón, las ONG's, y otras instancias activas en el sector de agua potable en el Cantón (ver organigrama a continuación):



La tercera fase, de implementación, se demoró porque la iniciativa interorganizacional se había hecho muy dependiente del convocante Protos, quien se comprometió a tramitar un apoyo financiero (a través de la Unión Europea) para el arranque de las estructuras previstas. Como este financiamiento no se logró en el tiempo previsto, el proceso se ha enfriado, y necesita una dinamización en los próximos meses.

6. APRENDIENDO A TRABAJAR JUNTOS

Lo que se ha logrado hasta el momento se podría resumir de la siguiente manera:

- Una reflexión conjunta sobre las inquietudes específicas y las "sensibilidades" de diferentes grupos sociales e instituciones, y sobre cómo tomarles en cuenta (p. ej.: el temor a la burocracia, la corrupción, el clientelismo, etc.)
- Una conciencia en los participantes en el proceso, de la "multiperspectividad" del problema del agua potable en zonas rurales (la validez simultánea de la perspectiva socio-organizacional, técnica, económica, ecológica, etc.)
- El involucramiento concreto de los gobiernos locales en un aspecto del desarrollo local, que es de su competencia, dándoles pautas de qué manera pueden aportar.
- Un consenso (relativo) alrededor de una estructura interorganizacional, sus objetivos y la repartición de responsabilidades entre comunidades rurales, gobiernos locales e instituciones especializadas.

Como se puede apreciar, estos resultados se relacionan sobre todo con el proceso socio-organizativo, pues tienen que ver con el aprendizaje conjunto entre los involucrados en cuanto a cómo relacionarse entre ellos. Consideramos que éstos "formarían" la mejor base para ir superando las cuestiones pendientes, que analizamos a continuación, y para garantizar resultados concretos duraderos, los que son de interés directo de todos.

7. ALGUNOS RETOS PARA EL FUTURO

No hay todavía un mecanismo que posibilite una participación representativa de parte de todos los usuarios de los diferentes sistemas de agua potable

en los cantones. Hasta el momento los usuarios han participado en todo el proceso a través de algunos representantes, escogidos por los convocantes entre los más interesados voceros comunitarios que se había encontrado en la primera fase del sondeo. Sin embargo, ellos pueden representar solamente a su propia comunidad o Junta, no a todas las comunidades del cantón. Hace falta el desarrollo de un espacio propio de los usuarios comunitarios de agua – se ha pensado en una Asociación de Juntas - que sepa canalizar los intereses de todos los usuarios en los Consorcios Interorganizacionales previstos.

Hace falta todavía una conciencia de sostenibilidad económica a largo plazo, lo que solamente es posible a través de la generación de suficientes recursos propios por los Consorcios. El financiamiento ofrecido por el convocante Protos, como cualquier ayuda externa, es solamente temporal y apenas cubrirá una parte de los gastos de inversión y operativos durante los primeros años. El consorcio debe funcionar en base a la contribución de todas sus contrapartes, Municipio y Juntas a través de su Asociación en primer lugar.

Se necesita mayores niveles de confianza entre las diferentes contrapartes, respondiendo adecuadamente a las sensibilidades de cada una. En todo el transcurso del proceso era palpable la desconfianza, sobre todo entre representantes comunitarios y municipales. Los primeros temen la burocracia y la politiquería de sus gobiernos locales, que podría amenazar la autonomía de gestión de los sistemas comunitarios. Los municipios insisten en un mayor protagonismo y control de su parte en los sistemas que las comunidades – a su criterio – no han sabido manejar adecuadamente. Los talleres y comisiones mixtas han sido instantes y micro-espacios de mayor comprensión mutua, pero no pueden borrar siglos de antagonismo e incompreensión entre ambas partes.

Ya ha llegado el momento de empezar a funcionar y de brindar servicios prácticos de alta calidad a las comunidades, aunque no se podría cubrir todas las expectativas desde el inicio. Las contrapartes en este proceso se interesaron en diseñar juntas una estructura interinstitucional, no por el mero gusto de colaborar, sino para poder brindar servicios que cada una aisladamente no podía garantizar a largo plazo. La calidad de los servicios que sabrán ofrecer los Consorcios, convencerá más que cualquier discurso a los diferentes involucrados, y contribuirá a solucionar los retos anteriormente planteados.

Calidad del Servicio dado por los Sistemas de Agua en los cantones: Cañar, El Tambo y Suscal (CARC 1995)		
PARADIGMA	ESTRATEGIA DE ACCION	LÓGICA RELACIONAL
<p>Remediabilidad económica.</p> <p>El servicio de agua tiene un costo que debe ser asumido por los consumidores. Si los consumidores no contribuyen de acuerdo al valor económico del beneficio que gozan, no valoran suficientemente el servicio, y los productores no están motivados para brindar calidad en sus servicios.</p>	<p>Para un aprovechamiento más eficiente del agua, hay que manejarla a través de una empresa, privatizando su propiedad y cobrando de acuerdo al costo.</p>	<p>El m. mercado (demanda/oferta) como metáfora para las relaciones entre las partes, concebidas como consumidores y productores de un servicio, relaciones reguladas por transacciones económicas.</p>
<p>Sostenibilidad ecológica.</p> <p>El bienestar de la población depende de la disponibilidad del recurso agua que forma parte de un ecosistema integral.</p>	<p>Los problemas y las soluciones deben ser enfocados desde una perspectiva eco-sistémica, en varios niveles (local, micro-cuenca, región).</p>	<p>¿Qué grupos gozan de los frutos de la conservación ambiental? ¿Qué grupos deben hacer los esfuerzos y sacrificios?</p>
<p>Transferencia tecnológica.</p> <p>La población rural sufre de un mal servicio de agua por falencias técnicas en los sistemas manejados por ellos y por deficiente capacidad técnica</p>	<p>Implementar diseños más adecuados, poner a disposición herramientas técnicamente más sofisticadas, enseñar nuevas técnicas productivas y de conservación, etc.</p>	<p>¿No se arriesga que los expertos impongan soluciones técnicas sin resolver problemas de fondo que son de otra índole?</p>
<p>Sostenibilidad socio-organizacional.</p> <p>La sostenibilidad del servicio de agua se relaciona con el grado en que todas las operaciones necesarias son ejecutadas por instancias que pueden garantizar permanencia en el tiempo.</p>	<p>Fortalecer las capacidades (económicas, técnicas) de instancias que son consideradas permanentes. Podemos identificar dos estrategias, de acuerdo al tipo de actor privilegiado: gobiernos locales o comunidades.</p>	<p>En la lógica comunitaria: ¿Cómo superar las limitaciones de comunidades locales con apoyo externo, sin crear dependencia?</p> <p>En la lógica municipal: ¿Cómo lograr la confianza de las comunidades rurales en sus gobiernos locales? La credibilidad no se produce por decreto</p>