

## NUEVOS ACTORES SOCIALES EN EL DESARROLLO LOCAL

### *PERU: LA CONTRATACION COMUNITARIA Y LAS POLITICAS SOCIALES (\*)*

Oscar Castillo R.

#### INTRODUCCION

- 1.- Antecedentes de las políticas sociales
- 2.- Políticas sociales y Ajuste Estructural
- 3.- Los nuevos Actores: Participación Comunal y un nuevo enfoque
  - 3.1.- Elementos para un nuevo enfoque
- 4.- La participación en la perspectiva del Banco Mundial
- 5.- Política social y participación en la dotación de servicios de agua y saneamiento
  - 5.1. Políticas de saneamiento
  - 5.2.- El marco institucional
- 6.- Políticas sociales y lecciones en el saneamiento

#### Conclusiones

-----  
(\*). Una primera versión se presentó en el Seminario Internacional “Globalización y políticas sociales en Perú y España”, en Piura, Agosto 1999. El Estudio sobre la “Contratación Comunitaria” se realizó con la colaboración de Fátima Linares, Paola Rossi y Fanny Arones., en el segundo semestre de 1999.

---

#### INTRODUCCION

Este documento sobre los nuevos actores del desarrollo local y las **políticas sociales**, analiza algunos aspectos relevantes en las formas de participación de las comunidades rurales, en el contexto de las reformas y el ajuste estructural, aplicado en el Perú en la década de los noventa. Las políticas sociales y los programas orientados a dotar de servicios básicos a la población rural y urbana, incluyen el componente de la participación comunitaria, ligado a otros aspectos como el de Género, la Promoción de alianzas locales y la Integración Social.

Los programas de agua y saneamiento rural que promueven algunas instituciones como el Banco Mundial, han identificado determinados principios y reglas acerca de la participación comunitaria, producto de la experiencia y lecciones aprendidas en los países en desarrollo (Watson y Jagannathan 1995; Narayan 1995) o de Programas Piloto ejecutados con el enfoque de la **Demanda** (Sara 1996) en los que la participación comunitaria se incorpora desde las etapas previas del proyecto, con el objetivo de hacer de la comunidad el eje principal del proyecto. De esa manera la comunidad no sólo participa, sino que se constituye en el centro de las decisiones, quedando el Estado y los otros actores locales (ONGs, cooperantes, micro-empresas privadas) como entidades que brindan o facilitan servicios para satisfacer la demanda de la comunidad.

El objetivo del documento es describir la política social en el Perú, en el tema del agua y saneamiento rural y analizar algunas características de proyectos que se implementan con enfoques similares a los difundidos por el Banco Mundial en el sector; e identificar lecciones que se pueden incorporar en las políticas sociales para reconocer o identificar a los actores locales del desarrollo y promover la sostenibilidad de los servicios. Una de las cuales se relaciona con el modelo de la “Contratación Comunitaria” usado por el FONCODES para financiar la dotación de servicios básicos, mediante el cual se crean algunos procesos que pueden contribuir en ampliar las capacidades locales, aun cuando presentan también algunos límites y riesgos. En

un contexto mas amplio, se trata de buscar mecanismos, reglas y lecciones que ayuden a promover una cultura cívica y el uso eficiente y eficaz de los recursos humanos y financieros para promover el desarrollo local autosostenible.

Oscar Castillo  
Lima junio del 2000

### **1.- Antecedentes de las políticas sociales:**

Las políticas sociales en el Perú tienen sus referentes en los modelos de desarrollo implementados a largo del último siglo, en los que el Estado ha jugado un papel determinado, siguiendo un patrón característico de la mayoría de países en América Latina (Franco 1996) y en donde las políticas sociales han tratado de responder a enfoques y criterios de **inclusión, participación, institucionalidad y prioridad**, en la atención de las necesidades básicas de la mayoría de la población del área urbana y rural.

En el contexto del neo-liberalismo y de la economía globalizada, algunos autores remontan los orígenes de las políticas sociales en el siglo XVIII, en Francia e Inglaterra, países que fueron los primeros en aplicarlas en apoyo de la población en pobreza absoluta. Buscando nuevas pistas que permitan el diseño de políticas sociales con enfoques alternativos. Rotschild (1996) analiza las fuentes de las políticas sociales en el contexto de la revolución industrial de fines del siglo XVIII, identificando un conjunto de iniciativas propuestas por Adam Smith, en Inglaterra, Turgot y Condorcet en Francia. Dichos autores coincidían en que la mejor manera de favorecer a las masas de hambrientos y desposeídos era la libertad. Libertad sin límites para comercializar los productos agrícolas y libertad para la contratación de la mano de obra asalariada, aspecto que implicaba “derrumbar los privilegios exclusivos de las corporaciones y revocar el decreto de aprendizaje”. En ese contexto, los planteos de Turgot eran singulares, como Secretario de Finanzas, doce años antes de que estallara la revolución, inició una reforma de las políticas de asistencia social. Proponía como estrategia inmediata “crear empleos a corto plazo” en obras públicas, haciendo énfasis en que se debía crear empleos para las mujeres. Finalmente en los últimos años de su vida, Turgot propone el **seguro social** como mecanismo de progreso y protección de los trabajadores en su vejez.(ibid.)

Por su parte Condorcet, biógrafo de Turgot, elaboró una teoría general sobre la seguridad social cuestionando las ideas predominantes de la época que proponían crear “casas de la mendicidad” para socorrer a los hambrientos que deambulaban por las calles de París. Para Condorcet las causas de la pobreza eran: Las leyes inadecuadas para la comercialización, la falta de competencia entre los productores y el espíritu de regulación que predominaba en las corporaciones. Frente a la asistencia y caridad para los pobres, él proponía crear empleos (**“Cálculése cuanto ha costado a Inglaterra financiar el consumo de los pobres y qué efecto tan diferente hubiera producido invertir el mismo capital en industrias”**) frases premonitorias que se vienen discutiendo dos siglos después; obviamente en contextos distintos.

En efecto, en el marco del neo-liberalismo predominante en la última década, el papel del Estado en América Latina se modifica de manera radical, ligado con los cambios en el modelo de acumulación y con los nuevos papeles asignados en políticas sociales. Franco (1996) propone un resumen de lo que denomina “Paradigmas de la política social” aplicados a lo largo del presente siglo e identifica dos modelos, “El dominante” y el “Emergente”, describiendo las características de cada uno, con los siguientes componentes:

### **Modelos de paradigmas de la política social**

	<b>Dominante o Tradicional</b>	<b>Emergente o Moderno</b>
<b>INSTITUCIONALIDAD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio estatal en el financiamiento, diseño, implementación y control.</li> <li>• Funciones unificadas</li> <li>• Centralismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralidad de subsectores: Estatal, privado (comercial), Filantrópico(ONG)</li> <li>• Funciones separadas</li> <li>• Descentralización</li> </ul>
<b>OBJETIVO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalismo de la oferta, con un alto costo y bajo impacto</li> <li>• Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universalidad de la satisfacción: “tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente”</li> </ul>
<b>FINANCIAMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Co financiación: El principio es “Lo que no cuesta , no vale”.</li> <li>• Recuperación de costos: ”El que puede, debe pagar”</li> <li>• Riesgo: “marginar a los pobres”</li> </ul>
<b>ASIGNACION DE RECURSOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio a la oferta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio a la demanda, se promueve la competencia y la libertad de elegir</li> </ul>
<b>POBLACION BENEFICIARIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clase media y grupos organizados</li> <li>• Acceso segmentado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobres</li> <li>• Se prioriza a los mas necesitados mediante la focalización</li> </ul>
<b>PROCESO DE DECISIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Burocrático, en base a estrategias macro</li> <li>• Asignación de recursos por vía administrativa</li> <li>• Los usuarios no tienen capacidad de elección</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por proyectos</li> <li>• Asignación competitiva, en base a licitaciones</li> <li>• El usuario propone y toma decisiones</li> </ul>

F:Franco 1996.pp.13.

Con lo cual se destacan dos componentes claves en el nuevo modelo de políticas sociales: **La descentralización y la participación de los usuarios en la toma de decisiones sobre los servicios que reciben**, precisamente dos elementos que cuestionan al Estado populista: Su excesivo centralismo y la exclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones. “..el paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el emergente tiende a privilegiar que las decisiones se tomen en el ámbito local, para lo cual promueve tanto la desconcentración como la descentralización” ( Ibid.) Las ventajas de la descentralización se ligan con la creación de las condiciones para generar un consenso social mas amplio, derivado de la participación ciudadana. Siguiendo el planteo de Buchanan y Tullock (1958) se trataría de promover consensos sociales, como mecanismos para controlar a la burocracia y limitar el centralismo.

Sin embargo, asumiendo que la participación es una característica del nuevo modelo de políticas sociales, ello no supone un cambio en sí mismo dado que en experiencias anteriores también se utilizó. Por el contrario, como se verá a continuación, la participación también fue un componente en determinados programas de políticas sociales. Por ello lo que interesa en este caso es retomar el concepto en un contexto diferente, en donde la participación asuma un nuevo contenido; como un componente de las políticas sociales y condición para promover el desarrollo social. Esta nueva concepción pasa de la comunidad participativa beneficiaria hacia la comunidad usuaria, que toma decisiones sobre los proyectos y la financiación. Pasa de la comunidad pasiva, que recibe la donación a través de terceros, hacia la comunidad activa que ejecuta los proyectos directamente contratando los bienes y servicios que necesita.

En otros términos se trata de argumentar un enfoque en el cual las políticas sociales de un estado tenga como ejes:

a) Estrategias para promover el surgimiento de nuevos actores locales , la participación y toma de decisiones por la misma

comunidad, grupo de usuarios y/o beneficiarios finales.

b) Estrategias de recuperación de costos de operación que aseguren la sostenibilidad de las inversiones.

c) Estrategias para promover la participación del sector privado como proveedor de bienes y servicios directos a la comunidad, usuarios y/o grupos finales

En consecuencia los objetivos de la política social en el estado moderno no se concentraran en la asistencia de emergencia, sino en promover procesos orientados a favorecer el desarrollo económico y social, en los que los usuarios o clientes directos de la política social tengan capacidad de decisión, sean los ejecutores directos y asuman la responsabilidad por la sostenibilidad de las inversiones.

Al asumir este enfoque se estaría asignando nuevos roles al Estado y al sector privado en la política social. Según algunos autores ( Anderson ,1994; Verdera 1997) “Los temas de la política social en cualquier país moderno son la equidad y el bienestar”, así, una política social toma en cuenta el sistema de normas que otorga derechos y regula las relaciones entre los individuos, la prestación de los servicios públicos como la educación y la salud pública y el tratamiento de grupos excepcionalmente desprotegidos.

Verdera considera que esa concepción de la política social se dejaría de lado con los enfoques de “compensación social”. Dado que el reconocimiento de los derechos sociales universales, que serían consustanciales a una política social, estarían siendo reemplazados por “políticas de alivio a la pobreza” o de “compensación de los efectos de los programas de ajuste estructural” y “por una mayor inversión pública en infraestructura social”. En efecto, sostiene que en el diseño de las políticas sociales aplicadas en el Perú se parte de una definición de objetivos muy inmediatos y sobre la base de un diagnóstico se establece la modalidad de acción. De esta manera habría dos modelos de políticas sociales: La Global y la focalizada en la pobreza; el modelo que se aplica en el Perú es el orientado a acabar con la “extrema pobreza”, asumiendo que esta es un fenómeno coyuntural. Con ese objetivo se “focaliza” o se concentra la intervención del gasto en grupos o segmentos de población y en determinadas zonas geográficas, las cuales se han identificado como carentes de condiciones para satisfacer sus necesidades básicas. La conclusión obvia de tal enfoque es comenzar dotando de infraestructura básica a dicha población, especialmente la localizada en el área rural.

### Concepciones de política social del Estado

MODELOS	OBJETIVOS	DIAGNOSTICO	INTERVENCION	CARACTERIST.
Modelo 1 <b>Política social global</b>	Lograr un modelo de sociedad con equidad	Grado de pobreza de la población	Reconocer derechos universales	Buscar el bienestar y equidad de toda la población
Modelo 2 <b>Política social de los programas de ajuste</b>	Acabar con la pobreza extrema	Grupos en extrema pobreza	Atender necesidades mas apremiantes	Erradicación de pobreza extrema con programas especiales.

F: Elaborado en base a Verdera, 1997.

#### 2. Las políticas sociales y el ajuste estructural

El programa de ajuste estructural y reforma del Estado aplicado desde 1990, modifica de manera sustancial el papel que venía cumpliendo el Estado en la sociedad peruana. Las medidas económicas adoptadas para controlar la inflación, insertar al Perú en la economía mundial y estabilizar la economía, fueron complementadas con un paquete de reformas del Estado con el fin de liberalizar la economía y dejar en las fuerzas del mercado la recuperación del país. A su vez, con el fin de aliviar el impacto de las medidas económicas el Estado adopta determinadas políticas de compensación social, dirigida a los sectores y clases populares mas afectados. A pesar de ello, el gasto social en los primeros años del ajuste se redujo drásticamente (Castillo O.1997, González ) recuperando sus niveles de inversión en los últimos años, pero con resultados e impactos limitados.

Luego de ocho años de aplicación del ajuste estructural, los niveles de pobreza continúan altos, aun cuando existen discrepancias en las cifras ( Según el INEI sólo el 37% de la población estaría en situación de pobreza, mientras que instituciones privadas como “Cuanto” la estiman en un 49% ) el gobierno viene ejecutando determinados proyectos en el contexto de focalizar la lucha contra la pobreza subsidiando todos los componentes del mismo, con el argumento de que tal población debe ser asistida de emergencia, dejando en un segundo plano la participación en la toma de decisiones. De esta manera, en el Presupuesto Nacional de 1999 se asigna un 10.6% para los programas de lucha contra la pobreza, equivalente a unos 1,100 millones de dólares.<sup>1</sup>

<b>PERU:NIVELES DE POBREZA SEGÚN EL METODO DE MEDICION DE LA LINEA DE POBREZA,1997</b>		
Area Geográfica	% respecto a la población	Población (miles)
Costa Urbana	25.3	1,102
Costa Rural	49.9	627
Sierra Urbana	34.4	1,083
Sierra Rural	63.8	3,674
Selva Urbana	31.8	452
Selva rural	52.7	890
Lima Metropolitana	20.1	1,382
Urbana	25.4	4,019
Rural	59.6	5,191
<b>Total país</b>		<b>37.6</b>
		<b>9,210</b>

F: INEI ENAHO 1997-IV Diario “El Peruano”, 13 Oct. 1998

En el Perú el INEI califica como pobres a las familias que tienen ingresos menores a los 180 dólares, o sea unos 640 soles mensuales, y se considera como pobres extremos a las que tienen un ingreso familiar que oscila entre 80 y 100 dólares mensuales. En consecuencia, las políticas sociales se orientan a favor de estos grupos y sectores populares que en términos absolutos representan más de dos millones de familias. Lo que se discute, es el impacto que han tenido las distintas políticas sociales para reducir la pobreza. Según el BM, el Perú ocupa actualmente el segundo lugar en pobreza en América Latina con un 49.4% de su población, superando levemente a Guatemala que ocupa el primer lugar con el 53.3%, en el conjunto de los 133 países del mundo.

Se puede decir que actualmente en el Perú, las políticas sociales se encuentran en una fase de transición, entre el paradigma moderno y el tradicional, entre el asistencialismo y la promoción del desarrollo. Sin embargo, en proyectos, como los de dotación de servicios de electricidad, caminos rurales y salud, se observa la inclusión de otros componentes, configurando un nuevo modelo que bien podría adscribirse al denominado “paradigma emergente”. Las principales características de los proyectos mencionados son las siguientes:

- En el diseño del proyecto el paternalismo es reemplazado por criterios de costo/beneficio
- Los proyectos no se ejecutan a través de grupos externos, sino con la participación de la comunidad, con formas de organización empresarial para garantizar la sostenibilidad.
- Frente al compromiso verbal de los dirigentes o de grupos beneficiarios para recuperar los costos de inversión y garantizar la gestión del servicio, algunos proyectos promueven la capacitación de la comunidad, antes de construir la infraestructura, con el objetivo de garantizar el compromiso en la operación y mantenimiento del servicio.
- Frente al modelo tradicional que se define como “participativo” por el sólo hecho de convocar a la población como aportante de mano de obra no calificada, los proyectos de caminos rurales y electrificación rural, promueven la participación de la población en las distintas fases del proyecto en la asunción de compromisos en forma consciente y directa.
- Frente al modelo tradicional que dota los servicios con una sola opción técnica y decide las inversiones desde el gabinete, algunos proyectos informan a la comunidad del conjunto de opciones técnicas y del costo de cada una de ellas, a fin de que sea la misma comunidad la que decida la opción que más le conviene según sus capacidades.

11) El Presupuesto Nacional para 1999 fué de s/.32,487 millones de soles, de los que s/.3,472 (10.6%) millones de soles serán destinados a los programas de lucha contra la pobreza. Los principales sectores y programas recibirán lo siguiente: FONCODES s/.732 millones, PRONAA 300, Vaso de Leche 285, PRES (agua y saneamiento) 87, caminos rurales 195, PROMUDEH 68. (Diario “El Peruano”, 16 setiembre 1998)

Cabe indicar que la mayoría de estos nuevos elementos, no siempre son explícitamente enunciados e implementados. En cambio, existen experiencias de proyectos para dotar de agua y saneamiento a las comunidades rurales ejecutados directamente por la cooperación, o en alianza algunos programas oficiales, en los que se enuncian explícitamente tales principios y componentes, como una condición para garantizar la sostenibilidad de las inversiones, los más saltantes son los de SANBASUR en el Cusco, APRISABAC en Cajamarca y CARE en Ancash y Puno. En tales casos, la experiencia indica que la sostenibilidad de los servicios y sistemas construidos tiene una alta probabilidad en su continuidad cuando son entregados como una respuesta a la **demanda económica** de la comunidad.

### 3.- Los nuevos actores locales: La Participación comunal y un nuevo enfoque

El concepto de Participación en una sociedad determinada se liga con los procesos que intervienen en el ejercicio del poder político y social. La definición más aceptada es considerarla como una **“intervención en el proceso de decisiones”**, en función del desarrollo organizacional alcanzado por la sociedad, y de la capacidad de las personas para acceder a dicho proceso. Sin embargo, en la medida que el concepto no está adscrito a ningún marco teórico específico, se utiliza como herramienta para sustentar diversos procesos sociales en los que se convoca la presencia de la sociedad civil organizada, relacionados con la promoción del desarrollo local, el ejercicio de los derechos cívicos y el diseño de estrategias y propuestas para el cambio social.<sup>2</sup>

#### Participación y desarrollo rural

En América Latina el concepto de la participación comunitaria surge los años cincuenta con los análisis antropológicos de las comunidades nativas y las condiciones para conseguir su autodesarrollo. En el área rural se diseñaron Programas Nacionales sustentados con el enfoque del “Desarrollo Comunitario”, en el cual la participación de las comunidades era entendida como **aportantes de mano de obra no calificada** en los proyectos destinados a beneficiarlos. En las décadas siguientes el desarrollo con el modelo de la Industrialización por sustitución de importaciones, puso de moda la planificación centralizada y la racionalidad de las opciones, con lo cual los programas para el área rural eran diseñados por planificadores y tecnócratas, sin tomar en cuenta la opinión o aspiraciones de los supuestos beneficiarios. Frente a esos enfoques, surgieron los discursos alternativos de Paulo Freire (“La Pedagogía del oprimido”), la Teología de la Liberación y el enfoque de la Investigación - Acción, orientadas a reivindicar a los oprimidos. De esa manera las propuestas participativas en América latina se articulaban con los enfoques y metodologías que se discutían en la India a comienzos de los años sesenta (Ramón1995), enfatizando el papel de los actores, individuos y comunidades, en la promoción de su propio desarrollo.

A partir de los ochenta, con los procesos democratizadores en la mayoría de países de América Latina, se revaloriza la democracia y el concepto de participación. De esta manera, en adelante ninguna propuesta de desarrollo será aceptada si es que no incluye la participación como un componente esencial en su ejecución. En los últimos años el concepto es incorporado en las políticas de Estado, por ejemplo, en Colombia, Chile y Bolivia, se han incluido en sus leyes de descentralización distintos mecanismos para facilitar la participación de los ciudadanos. En Bolivia se emite en 1994 una “Ley de participación Popular” como mecanismo para descentralizar la administración pública y facilitar la participación de las organizaciones de base en el gobierno local., la principal característica de ese proceso es que las organizaciones de base participan directamente en la elaboración del Plan Operativo Anual (PAO) del gobierno municipal.

En el Perú hubo coyunturas en las que se enfatizó la Participación Popular como un componente de estrategias políticas que pretendían incrementar la capacidad de decisión de los sectores populares.<sup>3</sup> Durante el primer Gobierno de Acción Popular (1963-1968) el ex presidente Belaúnde buscaba legitimidad para su programa, reivindicando las tradicionales formas de trabajo colectivo de las comunidades campesinas. En cambio, en el periodo del gobierno militar del General Velasco, el concepto fue planteado por un grupo de asesores civiles, como el “sustento teórico” de la “revolución peruana” (Delgado 1974; Franco 1979). De otro lado, los partidos de izquierda que accedieron al gobierno municipal de Lima Metropolitana (1983-1986), encontraron un buen apoyo para políticas populistas en la promoción de las organizaciones de base creadas por grupos de mujeres en los barrios marginales, dedicadas a la sobrevivencia tales como el Comité del vaso de leche, Comedores populares, Clubes de madres. El concepto de participación también adquiere relevancia en las actividades de promoción realizadas por las ONGs, especialmente las ligadas a la iglesia, cuyas acciones se extienden de manera espectacular en los años setenta y ochenta.(Castillo

---

2 En Colombia, la Participación Comunitaria en los programas de agua y saneamiento rural se define como: “..La participación comunitaria se debe entender como la capacidad que tienen los miembros de una sociedad, con un entorno común, para decidir y participar en los factores que influyen en su vida diaria..”. Ministerio de Desarrollo Económico: **Metodología para la participación comunitaria en los sistemas de acueducto y alcantarillado en Municipios menores y Zonas Rurales**. La Cultura del Agua. Dirección de Agua Potable y Saneamiento Básico. Bogotá, Colombia, 1996, 32pp.

3 Las coyunturas fueron: a) A mediados de los años sesenta durante el primer gobierno de Acción Popular y sus Programas de cooperación Popular; b) En el periodo 1968-1975, durante el gobierno del General Juan Velasco, el cual pretendía sustentar su modelo político en la “participación plena”, c) Durante el gobierno del APRA (1985-1990) la participación popular se retoma a través del Programa de Cooperación Popular.

1996)

En resumen, se observa que la participación en las cuatro últimas décadas, aun cuando no esta adscrita a ningún marco teórico específico, se utiliza para sustentar estrategias y enfoques que promueven un mayor acceso al poder para las organizaciones cívicas, especialmente de las clases populares, utilizado con mayor frecuencia en proyectos y programas del área rural, antes que en la urbana.

### 2.3.1.1.1. 3.1 Elementos para un nuevo enfoque

En el enfoque tradicional, la comunidad participa en un proceso al cual es “integrada”, convocada o invitada, bien sea por el Estado o por un agente externo de cooperación. Frente a ese enfoque de la “comunidad invitada”, cabe enunciar otro que considera a la comunidad como el eje de los procesos, en donde ella misma elige las opciones que mas le convienen, según sus intereses y capacidades. Aun cuando dicho enfoque tenga algunos supuestos:

- La comunidad esta organizada. Condición que no siempre se cumple. La organización comunal es muy heterogénea, aun cuando tiene a una mayor cohesión en zonas de mayor pobreza.
- La comunidad elige de manera democrática a un grupo que la represente durante todo el proceso de ejecución. Dicho grupo sólo será reconocido por el agente financiador si es que tiene legitimidad ante sus representados.
- Los individuos o las familias, toman las decisiones que mas les convienen, sobre la base de una información adecuada del conjunto de opciones. Esta condición no se puede cumplir en forma absoluta, cuanto mas aislada la comunidad, menores son sus opciones de información.
- La comunidad tiene acceso a proveedores de bienes y servicios del sector privado. Es una condición que encuentra muchas dificultades, especialmente en las regiones andinas, con mercados tradicionales y una débil presencia de las instituciones estatales encargadas de facilitar la creación de esos mercados.

## 4 – La Participación en la perspectiva del Banco Mundial.

En el contexto de los cambios y la descentralización del Estado, el Banco Mundial, viene prestando mayor interés por el tema de la participación, especialmente a partir de los años noventa. En efecto, desde fines de los ochenta el Banco Mundial manifiesta una clara orientación por incorporar en su agenda la discusión sobre las formas de participación de los actores sociales que convergen en el desarrollo. (Paul 1987) Para lo cual designó equipos especiales de estudios y sistematización de experiencias, cuyos resultados se han discutidos en seminarios y eventos internacionales con la asistencia de los principales actores involucrados en el tema. (BM- DANIDA 1996)

Desde la perspectiva del Banco Mundial y el Programa de Agua y Saneamiento, el concepto de participación se evalúa y sistematiza con énfasis en los programas de agua y saneamiento rural. Así por ejemplo en un estudio de 121 proyectos en quince países, la participación se definió como: **“Un proceso voluntario por el cual la población influencia o controla las decisiones que los afecta, incluso aquellos sectores de la población que están en desventaja en relación a ingresos, género, étnia o educación. La esencia de la participación es un ejercicio de comunicación y toma de opciones.”** (Narayan 1995) .

Pero, además no sólo incorpora el conocimiento y la practica inmediata de las comunidades para sostener sus sistemas sino que “...se propone ayudar a la población a desarrollar las perspectivas, las competencias y la confianza en sí misma y el empeño que garanticen un esfuerzo comunitario sostenido y responsable en el sector y mas allá del sector..”(Srinivasan 1993), **con lo cual la participación comunitaria establece también uno de sus soportes básicos en la dignidad, el orgullo y la confianza en sí mismos de los individuos en sociedad.**<sup>4</sup> La idea de promover el orgullo en sus propias fuerzas y crear confianza entre las personas e instituciones es un componente muy importante en las sociedades del llamado “tercer o cuarto mundo”, en alusión a aquellos países que tienen una cultura cívica y democrática limitada. La confianza como un soporte esencial del desarrollo ha sido revalorizada en la última década por el premio Nobel de Economía de 1995. Promover la confianza entre los individuos y en las instituciones sería sentar las bases de una relación de igualdad entre ciudadanos, iguales ante las leyes, superando las relaciones pre-modernas, por ejemplo las de castas en la India o campesinas en el área andina. En ambos casos, ello no significa

4 La Participación aplicada en los Programas de Agua y saneamiento y la ampliación de su contenido sugerido por Srinivasan (1993) se inscribe la reflexión humanista de los intelectuales hindúes, acerca del desarrollo, el progreso y el papel de los hombres y las comunidades en dicho proceso (Sen:1983; Nyerére:1973). Para Nyerére **“El hombre se desarrolla por lo que hace, se desarrollo al tomar sus propias decisiones”** De igual manera “...no es posible desarrollar a un pueblo. Este tiene que desarrollarse por sí mismo. Porque mientras es posible para un extraño construir la casa de un hombre, un extraño no puede dar a ese hombre el orgullo y la confianza en sí mismo por sus propias acciones. Esas son actitudes que el hombre tiene que crear en sí mismo por sus propias acciones..” Nyerére, J. **Freedom and Development**. Dare Saloom. Oxford, University Press, 1973. Desde la perspectiva del desarrollo económico Sen (1983) también enfatiza la necesidad de promover y estimular las capacidades locales(productivas, técnicas y empresariales) como condición para el desarrollo de las comunidades rurales.

que no exista la confianza, sino que mas bien alude a una confianza familiar, en última instancia de ghetto, pero imposibilitada de mirar al resto en las mismas condiciones de igualdad de derechos y deberes.

Una de las conclusiones para desarrollar el componente de Participación en los Proyectos, se liga con la constatación de que las actividades que no incorporan ese componente pueden tener resultados no deseados o incrementar sus costos de manera innecesaria (BM,1994) Se han identificado riesgos para los proyectos tales como :

- Una falta de identificación y apoyo, que puede obstaculizar la utilización de los servicios.
- Reducir el carácter sostenible de los beneficios previstos
- Limitar la recuperación de los costos de los proyectos.
- Provocar un sentimiento de indiferencia y de dependencia del Estado por parte de los ciudadanos, al ver que tienen una baja o limitada voz en el proceso de desarrollo.
- Generación de resentimientos y una obstrucción deliberada cuando se imponen los proyectos y las políticas.

Frente a los riesgos que implicarían una estrategia de proyecto sin la Participación de los actores, se destacan los beneficios que se obtienen cuando dicho componente está presente:

“..Los beneficios de la adopción de enfoques participatorios en las operaciones crediticias se manifiestan con mas frecuencia como mejoramiento de la calidad, la eficacia y la sostenibilidad de las actividades de desarrollo. En el examen anual de los resultados de las evaluaciones de 1992, preparados por el Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco (DEO) se citaba la identificación del prestatario con el proyecto y la participación de los beneficiarios como dos importantes aspectos de las 24 operaciones crediticias clasificadas como sobresalientes..” (Banco M. 1994)

De manera especial cabe mencionar los beneficios que se obtienen en **la reducción de los costos de operación** en los programas de provisión de agua para consumo humano. La experiencia indica que, por ejemplo, cuando se asigna a los Comités de Agua de la población el mantenimiento de las bombas de agua, los costos anuales se reducen hasta menos de la mitad. En términos generales, el Banco Mundial tiene una de sus mayores experiencias de promoción de la participación, en los programas de agua saneamiento:

“ En el terreno del agua y el saneamiento, se ha adquirido amplia experiencia en métodos de participación que permiten a los pobres, incluida las mujeres, tomar parte directa en el diseño, la ejecución y la evaluación de los Programas con base en la comunidad. Muchos de esos Programas hacen uso de las técnicas de participación elaboradas en el marco de un Programa conjunto del PNUD y el Banco Mundial llamado PROWWESS, y están obteniendo un éxito considerable..”(ibid.)

Situación corroborada en el estudio que se hizo de 121 proyectos de abastecimiento de agua, a comienzos de 1992 (Narayan 1995). Sin embargo, también se han identificado algunos riesgos, que pueden afectar el entorno de los usuarios o introducir cambios en las estructuras sociales que podrían agudizar los problemas de equidad y de poder, tales como :

- El riesgo de generar o agravar conflictos entre las partes interesadas, con prioridades e intereses diferentes.
- El riesgo de crear expectativas que pueden resultar imposibles de satisfacer.
- La apropiación del proceso de participación por elites poderosas o con mayor conocimiento, a expensas de los pobres y desfavorecidos.
- La participación puede estar sujeta a limitaciones de orden cultural o político.

La conclusión es que el componente de Participación es de gran importancia para garantizar la sostenibilidad de los Programas. **La esencia de la participación es involucrar a la población en la toma de decisiones.** Esta conclusión ha sido validada en los estudios realizados por los Regional Water and Sanitation Group (RWSG) de Asia y la Región andina. El Grupo de Asia realizó un estudio en cinco Proyectos de Agua y saneamiento (BM/DANIDA 1996), el Grupo de la Región Andina realizó estudios en Bolivia (Sara et.al 1996) en los que se demuestra que el componente de la participación debe involucrar a todos los actores que intervienen, en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el apoyo y la participación de los grupos afectados son necesarios para una adecuada formulación y una ejecución sostenible de la operación crediticia propuesta y que consistirán, por ejemplo, en ayudar a determinar las actividades que se han de realizar a nivel de la comunidad, en aportar tiempo o trabajo, o en hacer aportaciones financieras. En el estudio de Bolivia se demuestra la importancia de la ejecución de proyectos **en base a la demanda económica, y el papel que juega la participación comunitaria en ese proceso.**
- b) Cuando las instituciones técnicas y otras instituciones interesadas pueden aportar de manera provechosa nuevos conocimientos, técnicas y experiencia, o cuando se les pide que sirvan de vía de comunicación con los grupos

desfavorecidos.

- c) Cuando una inversión propuesta tiene la posibilidad de producir consecuencias sociales negativas que requieren mitigación, modificación del diseño, o la decisión de no seguir adelante.

#### ¿CONTRIBUYE LA PARTICIPACIÓN A MEJORAR LOS RESULTADOS DE LOS PROYECTOS?

Sirviéndose de datos procedentes de 121 proyectos rurales diversos de abastecimiento de agua realizados en 49 países de África, América Latina y Asia, un estudio reciente ha tratado de verificar la relación entre la participación y el rendimiento de los proyectos. La participación se midió a lo largo de un espectro continuo que iba desde el simple intercambio de información hasta las consultas a fondo de los beneficiarios, la adopción compartida de las decisiones y el pleno control de éstas. Los autores captaron una fuerte correlación entre niveles elevados de participación de los beneficiarios, especialmente en la adopción de decisiones y el éxito de los proyectos. De los 49 proyectos con escasos niveles de participación sólo el 8% obtuvo buenos resultados. En cambio de los 42 proyectos con un grado elevado de participación de los beneficiarios, el 64% fue calificado positivamente.

Banco Mundial :**Informe sobre el desarrollo mundial 1997:El Estado en un mundo en transformación**, Washington D.C., 1997

Este enfoque sobre la participación y sus implicancias también es compartido por agencias de cooperación bilateral tales como la COSUDE (1994) y la GTZ de Alemania. Para COSUDE la participación es decisiva. “Los grupos beneficiarios deben asumir un papel decisivo en la planificación, construcción y explotación de una instalación. Es necesario averiguar antes de la ejecución de un proyecto, si las personas interesadas aceptan las condiciones necesarias, y si pueden mantenerlas posteriormente...estos aspectos de participación que involucran a diferentes actores están resumidos en las estrategias “Community Based Management” y “Gender- Balanced development,” (ibid.)

A su vez, también incluyen el concepto de demanda económica: “ Lo ideal sería que un proyecto sea diseñado de manera que los usuarios puedan escoger (y pagar de acuerdo a su opción), pero también tener la oportunidad de modificar la solución, quiere decir, mejorar las instalaciones si tienen mas información y/o fondos disponibles..”(ibid.)

## 5. – Política social y participación en la dotación de agua y saneamiento

### 5.1. Políticas de Saneamiento.

En el Perú los problemas del agua y el saneamiento, a lo largo del presente siglo recibieron una atención heterogénea por los distintos gobiernos; en los años cincuenta, el saneamiento era parte de las políticas de salud para una población en constante crecimiento. Actualmente, en los noventa, en el contexto de las reformas del Estado y el Programa de Ajuste Estructural, la política en el saneamiento se orientaba inicialmente a la descentralización y la privatización de los servicios. Sin embargo, las coberturas de agua y saneamiento en el área rural son bajas, se estima que alcanzan un 40% en agua y un 10% en alcantarillado. En ese marco, el Estado se constituye en el principal agente financiero para ampliar las coberturas, a través del FONCODES . Así, entre 1992-1999 dicho organismo habría construido mas de 10,000 sistemas rurales, con una inversión superior a los 250 millones de dólares.(PNUD/Banco Mundial 1998). El Ministerio de Salud, desde 1958 asume la ejecución del Proyecto “Programa de Saneamiento Básico Rural” y tuvo a su cargo por más de tres décadas el saneamiento rural. La experiencia lograda en dicho programa contribuyó en promulgar en 1962 la Ley 13997 o “Ley de Saneamiento Básico Rural” y su posterior Reglamento. En ese mismo año se expiden decretos específicos para reconocer oficialmente a las **Juntas Administradoras de Agua potable**, como organismos representativos de las comunidades, que “recepionaran los sistemas de agua potable rural para asumir su administración, operación y mantenimiento”.

A su vez, para el área urbana se crea la Subdirección de Obras Sanitarias en el Ministerio de Fomento y Obra Públicas (SUNASS: 1996). En esa época la población rural era mayoritaria en el país, de los diez millones de habitantes, el 52.5% estaban en el área rural. Pero, al mismo tiempo se iniciaba un proceso de urbanización ligado con la migración del campo a la ciudad, especialmente hacia Lima, la capital. Dicho proceso fue distinto al de otras ciudades capitales de América Latina, en donde la

migración fue estimulada por la industrialización.(Urzúa: 1979) y el crecimiento de ciudades intermedias. En el caso del Perú, la urbanización aparece reforzando el centralismo limeño.

Las condiciones de la salud y la insalubridad en el área rural siempre fueron dramáticas. Así por ejemplo, desde comienzos de siglo las grandes epidemias como la fiebre amarilla (1919-1922), La malaria (1920-1940) y el cólera (1991-1992) han afectado a la población urbana y rural, pero la población que sufre el mayor y mas devastador impacto es la rural (Cueto,1997). Lo saltante en los casos mencionados es que, de una u otra manera, el agua de consumo humano fue uno de los principales vectores o agentes de las enfermedades. La fiebre amarilla que diezmo a la población costeña, era producida por un mosquito cuyas larvas se reproducían en los reservorios de agua para beber. La malaria, producida por el Anopheles, que habita en las aguas estancadas, y por último el cólera que, según Cueto citando estudios e informes científicos distintos ( Glass 1992 y Seminario 1991) indica que hubo una fuerte evidencia para demostrar que el principal vehículo de transmisión del cólera, a comienzos de los noventa, en el Perú fue el **agua de consumo** humano.<sup>5</sup> En otros términos, que en las ciudades de la costa, la epidemia que a comienzos de los noventa afectó a mas de un millón de personas tenía un fácil mecanismo de expansión a través de los deficientes o precarios sistemas de agua y saneamiento. Dicha situación todavía se mantiene en la mayoría de ciudades, especialmente la deficiencia en los sistemas de disposición de aguas servidas (Ecoriesgo 1997)

## **5.2- El marco institucional del saneamiento rural y la participación**

La participación comunitaria en la provisión de servicios de saneamiento tiene una larga data en el área rural. A su vez, en la presente década las leyes que regulan el sector, la incorporan aunque de manera ambigua, con vacíos legales que deben resolverse a fin de garantizar la sostenibilidad de las inversiones en el área rural.

Hasta 1990 la Administración de los servicios de Agua potable y Alcantarillado en el área urbana estuvo a cargo del SENAPA (Sistema de Agua Potable y Alcantarillado ) dependiente del Ministerio de Vivienda y Construcción. El Ministerio operaba a través de empresas filiales y Unidades Operativas. A su vez, el área rural era atendida por la DISABAR, luego durante pocos años por la DISAB, dependencia del Ministerio de Salud. Sin embargo, dicho sistema fue desactivado en Julio de 1994 mediante la ley 26338 que propone un enfoque integral para el área urbana y rural, normando los servicios de agua potable y alcantarillado, sanitario y pluvial, y la disposición sanitaria de excretas.

La ausencia de un ordenamiento institucional favorece la existencia de iniciativas sectoriales en política financiera; originando un desorden no sólo en los criterios de prioridades sino también en el enfoque y los criterios de financiamiento; así el saneamiento rural actualmente es atendido con programas del Ministerio de la Presidencia tales como el PRONAP , FONCODES y otros, como el PESC (Proyecto especial Sierra, Centro, Sur) del INADE (Instituto Nacional de Desarrollo). A su vez, otros sectores ejecutan proyectos, tales como: PAR (Programa de Apoyo a la Repoblación) y Programa de apoyo a las Zonas de Emergencia del Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), en los que las actividades de agua y saneamiento se complementan con otras en favor del desarrollo local. (Castillo 1997). En resumen, a pesar de los avances logrados con la nueva ley de saneamiento, y la designación del PRES como ente rector, todavía no se establece una política y una estrategia para el saneamiento rural.

## **6.- Políticas sociales y Lecciones de los proyectos de saneamiento rural**

En la adopción de políticas sociales en el contexto del ajuste estructural y la reforma del Estado, cabe destacar que existen un conjunto de lecciones aprendidas en los proyectos que ejecutan los organismos del Estado y las cooperación internacional. Las principales lecciones se resumen en los siguientes puntos

- Los proyectos son exitosos cuando la comunidad participa, desde el comienzo, en las distintas etapas de su implementación y tiene acceso a la información suficiente para tomar sus propias decisiones.
- Los proyectos son exitosos cuando se transfiere la responsabilidad de la gestión de los servicios a la población. Sin embargo, esta transferencia es limitada por la poca capacidad del Estado para promover proyectos participativos. De igual manera, por

---

<sup>5</sup> Durante la epidemia del cólera "...En Cajamarca ocurrió la letalidad más alta del país debido a la marcada pobreza y ruralidad del departamento que hacían que la mayoría de la población viviese alejada de los centros de atención médica...el círculo vicioso que une la enfermedad, la pobreza y la precariedad de recursos se ilustra en el hecho que el desagüe del hospital de Cajamarca se descargaba en un río que transcurría por las áreas rurales donde ocurrieron los casos más graves.." Cueto 1997,pp187

la dispersión y alejamiento de los centros poblados y la falta de regulación sobre la propiedad y la gestión de los servicios en el área rural.

D otro lado, el fracaso de la participación se liga con los siguientes factores.

- a) El escaso compromiso de la población en la elección de la tecnología y el financiamiento del servicio, limitan su compromiso para cuidar y conservar las instalaciones.
- b) La poca representatividad de la organización en la gestión del servicio, cuando las instituciones trabajan con líderes formales facilitándoles el conocimiento y los recursos económicos; pero limitando la participación de otros grupos de la comunidad, como son las mujeres y los jóvenes.
- c) La limitada capacidad de gestión de los servicios, por la débil organización de las Juntas Administradoras y la falta de control social para evaluar su desempeño.
- d) La baja conciencia de la población de los beneficios sanitarios y económicos de los proyectos de saneamiento, al considerar que el objetivo principal de acceder al agua potable es para ahorrar tiempo en el acarreo y elevar su status; con una conciencia limitada de los beneficios para la salud.
- e) La débil articulación de las Juntas Administradoras a entidades locales del Estado, **que podrían facilitar apoyo técnico**, mejorar las capacidades de gestión y efectuar un seguimiento del servicio en el área rural.

#### **6.1.- Apoyar la Organización Comunitaria fortalece la institucionalidad y la confianza cívica.**

Una de las características de la población rural en el Perú, y en la mayoría de países de América Latina, es **su organización**. Mediante diversas instituciones, en los villorios y pueblos mas apartados, siempre existe un nivel de organización local legitimado y reconocido por los campesinos. La organización es un mecanismo de protección, optimización de los recursos humanos y de afirmación de su identidad cultural. En el Perú, la organización autónoma que asumen las familias rurales, especialmente en la sierra del sur, es **la comunidad campesina**. En esta forma de organización se apoyan las instituciones y proyectos para ejecutar actividades de agua y saneamiento, como FONCODES, APRISABAC, SANBASUR, CARE y otros. Sin embargo sus metodologías y resultados son diferentes.

La organización comunal gestiona apoyo para acceder a los servicios y en la ejecución de las obras, moviliza la fuerza laboral de las familias a través de faenas (trabajo en grupos), realizado por todos sus miembros. De esta manera, existe un conjunto de derechos y deberes establecidos en la comunidad, que permite a la población acceder a bienes y servicios de interés común. De manera específica, la formación de la Junta, Asociación o Comité encargado de la gestión de los servicios, es un mecanismo que fortalece la confianza entre los miembros de la comunidad. En ese contexto las lecciones aprendidas mediante la contratación comunitaria a través de los Núcleos Ejecutores, contribuyen a sustentar un nuevo enfoque de participación comunitaria.

#### **6.2.- El Enfoque basado en la demanda asigna un nuevo contenido a la participación**

Para la mayoría de la población rural, el valor del agua potable está en función de su utilidad y el disponer de más tiempo para otras actividades. También, consideran que eleva su estatus en relación a otras comunidades. La expectativa por los servicios de agua se vincula a la mejora de condiciones para dedicarse a otras tareas, que no implique el acarreo del agua. Este factor muchas veces es considerado como más importante que la higiene.

En los proyectos construídos con financiamiento del Estado, la población se limita a aportar un porcentaje en mano de obra y las instituciones estatales determinan qué hacer y cómo financiar. En las comunidades la participación, muchas veces esta condicionada por la oferta para realizar los proyectos, las que son diferentes y dependen de las instituciones: Unas ofrecen proyectos de abastecimiento de agua con conexiones domiciliarias, otras sólo piletas públicas; también ofrecen letrinas cubriendo el costo total de los materiales de la construcción y otras financian letrinas cubriendo el costo de manera parcial los servicios de agua. En cada caso, la continuidad del servicio tiene mejores perspectivas cuando la comunidad ha identificado por sí misma el tipo de servicio y es consciente de los costos de su mantenimiento.

## **CONCLUSIONES**

1.- En el área rural de América latina ,y el Perú en particular, existen condiciones sociales para promover el surgimiento de nuevos actores locales que promuevan del desarrollo sostenible de las comunidades. Para ello, las políticas sociales deben asumir una estrategia coherente desde el Estado. No se puede promover la constitución de nuevos actores locales y la sostenibilidad de las inversiones , ejecutando proyectos con estrategias distintas , sobre la participación comunal y la descentralización.

2.- Las políticas sociales requieren de un orden institucional y jurídico estable. No se puede garantizar la sostenibilidad de los proyectos con un desorden institucional, en el cual intervienen distintos sectores con capacidad normativa o financiera. En el sector saneamiento se debe definir en forma clara las funciones rectoras y normativas, reguladoras y fiscalizadoras, identificando a los ejecutores y el entorno sectorial.

3.- Las políticas sociales se deben ejecutar en base a principios que garanticen la sostenibilidad de las inversiones. El criterio de focalización en zonas de extrema pobreza no debe excluir el enfoque de la **demanda económica**, partiendo del principio “lo que no cuesta no se valora”. En ese sentido las políticas sociales modernas parten del principio de respetar la dignidad de las personas, promover la autoestima y la autoconfianza en sus propias capacidades para superar la pobreza.

4.-Las políticas sociales orientadas a dotar de servicios de infraestructura social que se sustentan en el principio que los usuarios deben estar en capacidad de garantizar el sostenimiento del servicio en base a sus propios recursos, son las mas exitosas. En la dotación de saneamiento básico, los usuarios que acceden a un nivel de servicio que puedan pagar y mantener, es el mas sostenible. La política del subsidio del Estado debe limitarse a la fase de pre inversión (promoción y Capacitación) y construcción, dejando en manos de la comunidad usuaria la responsabilidad de la gestión, operación y mantenimiento del servicio. La participación comunitaria en las políticas sociales modernas implica que la población debe ser informada de las opciones técnicas y de los costos, facilitando la toma de decisiones adecuadas a sus necesidades y capacidades locales.

**Oscar Castillo**

Lima, junio del 2000