



**GRUPO BANCO MUNDIAL**  
Agua y Social, Urbana, Rural y de Resiliencia



WATER  
PARTNERSHIP  
PROGRAM



TOOLKIT

Servicios de Agua Potable y Saneamiento:  
**Lograr Resultados Sostenibles con  
los Pueblos Indígenas en América  
Latina y el Caribe**

# Composición del Equipo y Agradecimientos

Este trabajo lo llevó a cabo un equipo multisectorial, con especialistas de las Prácticas Globales de Agua y Social, Urbana, Rural y de Resiliencia del Banco Mundial. El equipo fue liderado por Lilian Pena-Pereira Weiss (Especialista Senior en APyS), y co liderado por Dianna Pizarro (Especialista Senior en Desarrollo Social) y Miguel Vargas-Ramírez (Especialista Senior en APyS), con el apoyo de Ximena Traa-Valarezo (Consultora en Desarrollo Social), Franz Rojas (Especialista Senior en APyS), Fernando Laca (Especialista Senior en APyS), Koffi Ekouevi (Especialista Senior en Economía), Ella Lazarte (Especialista en APyS), Graciela Sanchez Martinez (Especialista Senior en Desarrollo Social), Santiago Scialabba (Especialista en Desarrollo Social), Sophie Theis (Consultora), Ananda Paez (Consultora), Sophie Ayling (Consultora) y Elizabeth Eiseman (Consultora). El diseño gráfico del presente informe fue realizado por Shinny Montes. La autora principal fue Clémentine Stip (Profesional Junior).

El Equipo quisiera expresar su agradecimiento a los representantes regionales de los Pueblos Indígenas que participaron en el Diálogo del Banco Mundial

para los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, a través del Foro Indígena *Abya Yala*, por sus comentarios y orientación durante la preparación del Toolkit y por su apoyo constante en conectar al Equipo con las organizaciones indígenas a nivel nacional. El equipo también desea agradecer a los gobiernos y a las agencias de APyS en Panamá, Nicaragua, Paraguay, Argentina, Perú, Colombia y Bolivia por su colaboración amplia y generosa, y su franqueza y tiempo durante la organización y realización de todas las visitas. Además, el Equipo se vio beneficiado por las ideas y el asesoramiento brindados por diversos expertos en APyS, y la participación de los Pueblos Indígenas, así como de representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Alemán de Desarrollo (KfW) y la Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación (COSUDE), y varias organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan en el sector de APyS, además de otras partes interesadas en cuestiones indígenas fuera de los países elegidos para las visitas de campo. Finalmente cabe destacar que este trabajo no hubiese sido posible sin el apoyo financiero del Programa de Asociación para el Agua (WPP, por sus siglas en inglés).

## DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

El equipo de trabajo reunió las conclusiones y recomendaciones expresadas en este informe sobre la base de entrevistas, complementadas con revisiones de escritorio. Los puntos de vista expresados en el presente no reflejan de modo alguno las posiciones u opiniones oficiales de los países visitados ni aquellas del Banco Mundial.

# Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>I Introducción</b>	<b>13</b>
<b>II Antecedentes. Servicios de Suministro de Agua Potable y Saneamiento para los Pueblos Indígenas: un último esfuerzo para alcanzar la meta</b>	<b>14</b>
<b>III Respeto</b>	<b>23</b>
1. Comprensión del Contexto de País	25
a. Marco Jurídico e Institucional	25
b. Mapeo y Participación de las Partes Interesadas	28
c. Conformación de un Equipo de Proyecto para trabajar con los Pueblos Indígenas	32
2. Priorización de Inversiones y Comprensión de los Contextos Locales	36
a. Mecanismos para Identificar la Demanda y Priorizar las Inversiones	36
b. Mecanismos para Responder a la Demanda	37
c. Justificación de la viabilidad de las Intervenciones en las áreas correspondientes a los Pueblos Indígenas	40
3. Diseño de una Estrategia Efectiva de Participación Intercultural	41
a. Mecanismos de Comunicación	41
b. El Papel esencial que juegan las Consultas	44
c. Aspectos relacionados con el Género	48
<b>IV Apropiación</b>	<b>53</b>
1. Aprovechamiento de las Estructuras Institucionales Existentes para la prestación de servicios y su gestión	54
a. La Importancia de un Tejido Social Sólido	54
b. Asignación de Responsabilidades en la Prestación y Gestión de Servicios	55
c. Desarrollo de Capacidades para la Prestación y Gestión de Servicios	57
2. Diseño de una Solución Adecuada a cada Cultura	59
a. Decisión sobre la Escala del Sistema	59
b. Fuentes de Agua y Clima	60
c. Aprovechamiento del Agua	61
d. Opción Tecnológica	62
3. Construcción de los Sistemas	67
a. Diferentes Modelos de Construcción	67
b. Aportes de los Beneficiarios	68
c. Disposiciones Específicas en materia de Adquisiciones	70
d. Traspaso del Sistema	72

<b>V Sostenibilidad</b>	<b>75</b>
1. Cambio Sostenible en la Conducta	76
a. Higiene	76
b. Conducta en materia de saneamiento y reutilización de productos	80
2. Arreglos Financieros	82
a. Pago por el Servicio de Agua	82
b. Establecimiento de Tarifas y su Recaudación	83
3. Asistencia Técnica Adaptada a las Necesidades	84
a. Mecanismos de Asistencia Técnica a las áreas con Población Indígena	85
b. Monitoreo y Evaluación	86
c. Comentarios de la Ciudadanía y Mecanismos de Reclamación y Resarcimiento	88
<b>VI Consideraciones Finales</b>	<b>91</b>
<b>Anexos</b>	<b>95</b>
Anexo 1 Marco Jurídico Detallado	96
Anexo 2 Marcos Institucionales en los Países Visitados	100
Anexo 3 Ejemplos de Mapeo de las Partes Interesadas	102
Anexo 4 Ejemplo Diagnóstico – Agua Para el Pueblo “Formato 001”	105
Anexo 5 Mecanismos de Pago de los Servicios de Agua Potable	108
Anexo 6 Política de Financiamiento en Nicaragua	110
Anexo 7 Diferentes Modelos de Gestión Observados	111
Anexo 8 SIASAR como Herramienta para Medir la Sostenibilidad	114
Anexo 9 Actores entrevistados	115
Anexo 10 Metodología del Toolkit	119
<b>Referencias</b>	<b>120</b>

# Lista de Figuras

Figura 1:	Acceso a Servicios de Agua Corriente en Países de ALC, Indígenas versus No Indígenas.	16
Figura 2:	Acceso a un Servicio de Saneamiento Mejorado en Países de ALC, Indígenas versus No Indígenas.	16
Figura 3:	Cómo se incorporan el Respeto, la Apropiación y la Sostenibilidad en el Ciclo del Proyecto.	21
Figura 4:	Una beneficiaria muestra cómo usa su canilla en Panamá.	33
Figura 5:	Letreros relacionados con la construcción de un acueducto, traducidos por la comunidad Q'OM en Argentina.	34
Figura 6:	Certificado (izquierda) y Declaración de Misión (derecha) del Comité de APyS de Boquerón Alto, Bolivia.	58
Figura 7:	Mapa donde figuran puntos de abastecimiento de agua y sistemas comunitarios asociados, elaborado junto con integrantes de la comunidad, Argentina.	61
Figura 8:	Filtro de cerámica, Chaco paraguayo.	64
Figura 9:	Izquierda: Papas tratadas con fertilizantes químicos (izquierda) y papas tratadas con fertilizante de orina procesada (derecha). Derecha: UDDT (inodoro seco con separación de orina) con material secante.	65
Figura 10:	Un grupo de jóvenes limpia la pileta comunal: Proyecto Tayakome.	77
Figura 11:	Mujer mostrando el uso del Tip-Tap (lavamanos artesanal) en La Guajira.	78
Figura 12:	Cálculo de tarifas y cuenta de agua, Phalta Orko, Bolivia.	83

# Lista de Recuadros

Recuadro 1.	Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.	20
Recuadro 2.	Respeto de la Visión Singular del Mundo que tienen los Pueblos Indígenas.	24
Recuadro 3.	Una Buena Práctica de Nicaragua - el MEPAS.	35
Recuadro 4.	El Enfoque de Respuesta a la Demanda.	38
Recuadro 5.	Agua y Cosmovisión según los Pueblos Indígenas en la Argentina.	63
Recuadro 6.	Inodoros secos con separación de orina – la historia de éxito de Bolivia.	65
Recuadro 7.	Política de Financiamiento para promover la Sostenibilidad.	69
Recuadro 8.	Ejemplos de Iniciativas de Promoción de la Higiene.	77
Recuadro 9.	Proveedores Locales de Asistencia Técnica – el caso de Perú.	86





# Resumen Ejecutivo

**El objetivo de este Toolkit es brindar orientación práctica y herramientas operativas para promover la prestación sostenible del servicio de Agua Potable y Saneamiento (APyS) a los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (ALC).**

El Banco Mundial estima que hay aproximadamente 42 millones de indígenas en ALC, con un 43 por ciento que vive en la pobreza y un 24 por ciento en una situación de pobreza extrema.<sup>1</sup> Estas tasas de pobreza representan más del doble de las cifras correspondientes a la población no indígena. En tanto el número de indígenas que vive en la pobreza ha disminuido en los últimos años, la brecha de pobreza entre la población latinoamericana indígena y no indígena permanece igual o, en el peor de los casos, se ha ampliado.

En ALC, y en comparación con la población no indígena de la región, los Pueblos Indígenas tienen entre 10 y 25 por ciento menos probabilidades de acceder a agua corriente y 26 por ciento menos posibilidades de acceder a un saneamiento mejorado.<sup>2</sup> La falta de acceso a los servicios de APyS perpetúa la pobreza crónica al contribuir a una salud deficiente, enfermedades infecciosas gastrointestinales y de la piel, y desnutrición, entre otros males. En muchos países de ALC, extender el derecho humano<sup>3</sup> de acceso a los servicios de APyS para los Pueblos Indígenas representa el paso final para alcanzar una cobertura universal de agua corriente.

A fin de poder cerrar esta brecha de cobertura en forma efectiva y permanente, los países de ALC necesitan

extender los servicios de APyS en forma sostenible e inclusiva a las comunidades indígenas. Los proveedores locales de servicios en las comunidades indígenas han tenido históricamente una mayor probabilidad de “caer” en una prestación fallida de los servicios comparado con comunidades no indígenas.<sup>4</sup> El trabajo de campo realizado a los fines del presente Toolkit demostró que la adopción<sup>5</sup> y el aprovechamiento de sistemas de APyS es menor y más lento en las comunidades indígenas,<sup>6</sup> principalmente debido a la falta de conocimiento de los inversores y prestadores de servicios y a la atención limitada que se presta a las características singulares, tanto sociales como culturales, de los Pueblos Indígenas. A menudo los planificadores y proponentes de proyectos de APyS evitan a las comunidades indígenas debido, entre otras razones, a su falta de comprensión en cuanto a la implementación de proyectos en territorios indígenas colectivos o semi autónomos, la ubicación remota de estas zonas, y el elevado costo per cápita asociado a una potencial operación de estos servicios. En general, al sector de APyS le ha faltado un marco participativo ajustado a las necesidades de los Pueblos Indígenas, con principios específicos para orientar el proceso de compromiso de las partes interesadas, las estrategias participativas, y la selección e implementación de inversiones para promover resultados sostenibles respecto de los proyectos de APyS con los Pueblos Indígenas. La preparación de este Toolkit reconoce la necesidad de un análisis más profundo y de un trabajo más allá de los enfoques tradicionales del trabajo en las áreas rurales, a fin de poder entregar resultados adecuados para y con los Pueblos Indígenas.

1 Banco Mundial, 2015

2 Laboratorio Latinoamericano de Equidad del Banco Mundial, 2015. [http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/Site Pages/services.aspx](http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/Site%20Pages/services.aspx)

3 En 2010, la Resolución 64/292 de las Naciones Unidas reconoció que el agua potable y el saneamiento son esenciales para la realización de los derechos humanos.

4 Datos del Sistema de Información de Agua Potable y Saneamiento Rural (SIASAR), un sistema de información regional propiedad de y gestionado por los países miembros para el monitoreo indicadores de Agua Potable y Saneamiento en las áreas rurales en relación con acceso a los servicios y su calidad y la sostenibilidad en general del sector. Véase el Anexo 5 para mayor información sobre el SIASAR.

5 La adopción significa la aceptación y apropiación de un sistema de Agua Potable y Saneamiento determinado, lo que incluye consultas con la comunidad, comprensión respecto de las enfermedades transmitidas por el agua y las consecuencias para la salud de un LAVADO deficiente, construcción y futura operación y mantenimiento. Definición de Pérez, E., et al. (2012).

6 Véase también Coimbra, C. et al. (2013) y Barber, M. & Jackson, S. (2011).

Este Toolkit aprovecha los hallazgos que se obtuvieron a través de las entrevistas, consultas y visitas de campo realizadas en 37 comunidades indígenas<sup>7</sup> en siete países latinoamericanos (Panamá, Nicaragua, Paraguay, Argentina, Perú, Colombia y Bolivia), en los que el Banco Mundial y otros actores del desarrollo han implementado proyectos de APyS. Un equipo multidisciplinario del Banco Mundial que incluyó ingenieros en APyS, antropólogos, especialistas en temas sociales y economistas, entre otros, llevó a cabo el trabajo de campo. A través de entrevistas con todas las partes interesadas involucradas en el lanzamiento de estos proyectos (gobiernos, instituciones de APyS y sus unidades descentralizadas, organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales (ONG), otros organismos del desarrollo y beneficiarios), este trabajo en el terreno logró sintetizar las lecciones aprendidas a partir de una amplia gama de perspectivas tomadas de intervenciones ya realizadas. Estas lecciones del terreno presentadas en el Toolkit se informaron a través de un estudio de escritorio, entrevistas con expertos y representantes de APyS, ONG, y Pueblos Indígenas provenientes de países no seleccionados para las visitas de campo.

Las recomendaciones de este Toolkit especifican de qué modo se han de tomar en cuenta estas características para la prestación de los servicios de APyS a los Pueblos Indígenas, en combinación con buenas prácticas establecidas para una buena calidad y sostenibilidad de la prestación de estos servicios a los grupos de bajos ingresos, en especial en las áreas rurales. A través del documento se resaltan estas buenas prácticas para la prestación sostenible de los servicios en el sector de APyS (tales como el enfoque de respuesta a la demanda, enfoques participativos, capacitación y comunicación con los usuarios, establecimiento de comités de agua, cambio de conducta en materia de saneamiento, etc.), ya que el trabajo de campo demostró que estos elementos, junto con otras disposiciones para la gobernabilidad y el ajuste sociocultural, son decisivos para lograr intervenciones exitosas con los Pueblos Indígenas.

El Toolkit identifica tres principios clave para impulsar proyectos exitosos en Agua Potable y Saneamiento para los Pueblos Indígenas: **el respeto**, **la apropiación**, y **la sostenibilidad**.

*A diferencia de otros grupos de ingresos bajos, muchas veces los Pueblos Indígenas: (i) respaldan estructuras organizacionales y de gobernabilidad diferentes del resto de la sociedad; (ii) mantienen vastos conocimientos tradicionales en torno a sus tierras, los recursos naturales y el medio ambiente; (iii) utilizan prácticas y normas culturales únicas respecto de la recolección de agua, su almacenamiento, distribución, el saneamiento y la higiene; y (iv) sostienen creencias y prácticas firmes con relación al bienestar del colectivo versus lo individual, lo que lleva a un grado de cohesión social superior, tradiciones y estructuras singulares para la organización comunitaria, y diferentes normas sobre aportes comunitarios.*

Cuando los pueblos indígenas participan activamente en el desarrollo de un proyecto de APyS y se **respetan** sus costumbres, tradiciones, conocimientos y estructuras organizacionales durante el ciclo completo del proyecto, es más probable que desarrollen este sentido de **apropiación** respecto de los servicios en cuyo caso los resultados tenderán a ser más sostenibles en el tiempo.

<sup>7</sup> Las comunidades estaban ubicadas en entornos rurales, periurbanos y urbanos para asegurar la aplicabilidad general de este Toolkit.



Este Toolkit analiza cada uno de estos principios en profundidad y brinda recomendaciones concretas sobre el modo en que los especialistas que diseñan un proyecto de APyS para los Pueblos Indígenas pueden incorporar mejor estos principios en el ciclo del proyecto.

Este documento está dirigido a gerentes de proyecto y profesionales de campo encargados de implementar las intervenciones de APyS con los Pueblos Indígenas, pero también orienta a los formuladores de políticas y a los dirigentes de las poblaciones indígenas para que articulen las demandas específicas del sector de APyS en sus respectivos países.

Dentro del Toolkit, se resumen más abajo las **recomendaciones clave a nivel de las políticas** para cada uno de los tres principios de participación.

**El respeto** exige el reconocimiento de las formas de organización y puntos de vista -singulares y valiosos- de los Pueblos Indígenas, mediante su compromiso activo a lo largo del ciclo completo del proyecto.

- Las instituciones del sector de APyS necesitan desarrollar un diálogo significativo con las organizaciones indígenas, sus estructuras y autoridades tradicionales, para asegurar que las prioridades de los indígenas se integren en el sector de un modo eficaz. Las autoridades indígenas a escala nacional y regional tienen la capacidad y el interés de definir las prioridades del sector, desarrollar políticas, y priorizar inversiones, y deben jugar un papel activo en el diseño y la implementación de proyectos que beneficiarían a sus poblaciones. Estas prioridades pueden articularse en una estrategia nacional desarrollada en forma conjunta y que esboce la metodología para el direccionamiento justo y transparente de la inversión, la participación continua, la implementación del proyecto, y las dimensiones culturales que sean específicas y relevantes.
- Las instituciones del sector de APyS necesitan direccionar específicamente las inversiones a los territorios indígenas y ajustar los enfoques de participación, diseño de la intervención, y apoyo a la operación y el mantenimiento en estos territorios a fin de poder cerrar las actuales brechas de cobertura regionales. La asignación de la inversión debe ser justa y transparente y los criterios de elegibilidad para proyectos así como la disponibilidad presupuestaria deben darse a conocer públicamente. Además, las instituciones de APyS necesitan incluir personal experto con los conocimientos expertos y la capacidad para orientar y asesorar sobre las políticas y estrategias institucionales a fin de tener una llegada efectiva a los Pueblos Indígenas.
- Aunque los equipos de proyecto pueden estar bajo presión para apurar la implementación, las exigencias de los tiempos no deben evitar la realización de consultas informadas y el respeto de un proceso riguroso de participación.
- Las mujeres son agentes fuertes para el cambio de comportamiento y son quienes se encargan de mantener los conocimientos atinentes a la tradición. Las mujeres deben participar desde el comienzo del proyecto para que sus puntos de vista, conocimientos locales e influencia puedan incorporarse durante la implementación del mismo.

**La apropiación** se construye sobre el principio del respeto por la participación de los Pueblos Indígenas y permite a una comunidad definir el valor de los servicios de APyS para ella así como participar activamente en el diseño, la implementación, el aprovechamiento y mantenimiento de su sistema de APyS como corresponde.

- A nivel comunitario, los beneficiarios indígenas y sus autoridades locales tradicionales deben participar en todos los procesos clave de toma de decisión en el desarrollo e implementación de proyectos de APyS para asegurar que la intervención cumpla con las necesidades de la comunidad y respete la visión que tienen del mundo y sus normas culturales. Una estrategia de participación exitosa respeta las jerarquías tradicionales y las preferencias culturales para establecer reglas claras que apunten a la participación, comunicación de información clave entre las partes interesadas y procesos de toma de decisiones.

- Un enfoque de respuesta a la demanda es esencial para desarrollar el sentido de apropiación; sin embargo, debe ajustarse a los contextos indígenas y brindar opciones tecnológicas sobre la base de conocimientos tradicionales, prácticas y capacidades locales, así como desarrollar esquemas de aportes comunitarios que sean culturalmente acordes para fomentar la apropiación.
- Aún cuando no exista la capacidad ni el interés en el plano local para operar y mantener el sistema, la apropiación es crítica para asegurar una comunicación efectiva y una relación funcional con los prestadores de servicios externos.

La **sostenibilidad** en la prestación de servicios de APyS requiere la apropiación por parte de los usuarios, combinado con mecanismos específicos e institucionalizados para una operación y mantenimiento que refleje (OyM) las costumbres y normas de los Pueblos Indígenas, incluida una asistencia técnica adaptada y una participación activa de los beneficiarios.

- Para evitar el fracaso de los servicios de APyS en el largo plazo, deben invertirse tiempo y recursos en el lado “blando”<sup>8</sup> de estas intervenciones para promover un enfoque respetuoso y el desarrollo de un sentido de apropiación por parte de los beneficiarios indígenas. Las consultas y los conocimientos de las estructuras tradicionales locales deben servir para informar el diseño de estructuras de gestión sólidas para los servicios de APyS como, por ejemplo, crear y desarrollar

comités locales de agua, capaces y creíbles, con arreglos financieros sostenibles.

- Aunque existe una percepción general de que los Pueblos Indígenas no debieran y no quieren pagar los servicios de APyS, los hallazgos han revelado que los beneficiarios indígenas reconocen la importancia de los servicios de APyS y están dispuestos a realizar una contribución significativa a fin de sostenerlos, ya sea a través de un aporte monetario o de algún modelo “alternativo” de pago (en especie a través de su trabajo o mediante materiales producidos localmente).
- La sostenibilidad de los servicios descentralizados exige el establecimiento por parte del sector de APyS de asistencia técnica a largo plazo, así como de mecanismos de apoyo institucional, en particular para la fase de OyM, lo que involucra visitas periódicas in situ, apoyo profesional “justo a tiempo”, y la movilización de actores externos, cuando fuese necesario. En las áreas indígenas, este apoyo técnico periódico debería funcionar junto con estructuras tradicionales ya existentes, apuntar a fortalecer las capacidades locales, y definirse a través de consultas.

Por otro lado, el gráfico que aparece a continuación resume las principales recomendaciones técnicas del Toolkit, junto con la estructura del ciclo de proyecto, conforme los principios antes mencionados. El número de páginas indica las secciones específicas que se corresponden con estos conceptos en el documento.

8 En oposición al lado “duro” o de infraestructura de las intervenciones, el lado “blando” consiste en todo el trabajo social, técnico y de desarrollo de las capacidades que se realiza además de la entrega de infraestructura.



## Para identificar los actores apropiados a involucrar en la identificación de la demanda en los sectores APyS e Indígena:



- Entender el marco jurídico e institucional para los sectores Indígena y de APyS
- Realizar el mapeo de las partes interesadas, sus mandatos y sus interacciones
- Construir un equipo de proyecto multidisciplinario con conocimientos específicos sobre APyS y los Pueblos Indígenas

## Para priorizar inversiones de manera transparente, inclusiva y respetuosa:



- Evaluar si el mecanismo de priorización existente es representativo de las demandas locales
- Seguir un enfoque de respuesta a la demanda que respete las normas culturales
- Considerar el uso de una tasa de descuento social para mejor reflejar el valor de la inversión

## Para diseñar una estrategia de participación intercultural efectiva:



- Identificar con la comunidad modalidades de consultas aceptables e inclusivas que permitan la participación significativa de las mujeres
- Establecer reglas y procedimientos claros de participación y toma de decisiones
- Asegurar un presupuesto adecuado para el análisis social y las consultas



## Para establecer estructuras de prestación y gestión de los servicios:



- Consultar las preferencias de los beneficiarios sobre el modelo de prestación y gestión de los servicios
- Establecer arreglos de gestión del servicio de APyS temprano en el ciclo de proyecto
- Establecer reglas claras así como estatutos y mecanismos de comunicación para promover la transparencia
- Desarrollar capacidades técnicas y de gestión conforme las necesidades locales

## Para diseñar una solución de APyS culturalmente apropiada:



- Incorporar prácticas, creencias y preferencias de la comunidad en la elección de la escala del sistema, tecnologías y soluciones
- Solicitar y aprender de los conocimientos tradicionales sobre protección de fuente, clima, tratamiento del agua, y saneamiento,
- Equilibrar criterios técnicos con aceptabilidad
- Presentar las opciones para la aprobación de la comunidad según un proceso iterativo y participativo

## Para balancear los costos de construcción de los sistemas con la promoción de la apropiación:



- Acordar el aporte (cantidad y tipo) que realizarán los beneficiarios a la construcción
- Establecer procesos de adquisiciones flexibles que responden a las preferencias locales, geografía y retos de suministro
- Asegurar la capacidad del contratista para trabajar con los Pueblos Indígenas
- Organizar una ceremonia para el traspaso del sistema a la comunidad después de la construcción



## Para asegurar un cambio de comportamiento sostenible alrededor del servicio de APyS:



- Equilibrar el comportamiento existente con una sólida capacitación en higiene
- Incorporar normas culturales en materia de saneamiento en las opciones tecnológicas y en la capacitación
- Estudiar el potencial de reutilización desde un punto de vista cultural y del mercado

## Para establecer tarifas justas y transparentes que cubren el costo de provisión del servicio:



- Enfatizar la diferencia entre pagar para el agua y pagar para el servicio
  - Establecer tarifas de manera transparente para cubrir los costos de prestación del servicio
  - Al utilizar mecanismos alternativos de pago, asegurar que representen un aporte significativo como, por ejemplo, mano de obra para operación y mantenimiento
- Apoyar la entidad responsable de la gestión en establecer reglas para el cumplimiento

## Para la provisión de asistencia técnica adaptada al largo plazo:



- Fortalecer al proveedor de AT para su trabajo con las comunidades y autoridades indígenas
- Utilizar indicadores específicos para los indígenas a fin de monitorear el progreso y establecer sistemas públicos de información para promover la transparencia
- Establecer mecanismos culturalmente adecuados para recibir comentarios de los beneficiarios y el resarcimiento de sus reclamos.

En los proyectos visitados, no se habían incorporado en todos los casos estos componentes que resultan esenciales para la sostenibilidad del proyecto. En especial, el trabajo de campo reveló una desconexión seria entre las prioridades establecidas para el sector en su trabajo con los Pueblos Indígenas, y los enfoques específicos aplicados a nivel de proyecto. En aquellos casos en que se incorporaron componentes esenciales en el ciclo del proyecto, a menudo se dejaron fuera otros componentes importantes que hubieran promovido una participación holística más exitosa.<sup>9</sup>

Esta desconexión evidenció la necesidad de contar con un marco integral de colaboración entre las partes interesadas al trabajar con comunidades indígenas rurales dispersas<sup>10</sup> a fin de prestarles servicios sostenibles de APyS. El Toolkit apunta a proporcionar dicho marco, al consolidar los conocimientos existentes en el sector y al poner en contacto a los profesionales con herramientas y enfoques específicos para superar las limitaciones, llenar los vacíos de conocimiento, y servir mejor a las comunidades indígenas marginadas.

9 Estos hallazgos se encuentran alineados con el análisis de los proyectos participativos en Manzuri, G., y Rao, V. "Localizing Development - Does Participation Work?" Banco Mundial: Washington, DC. 2013.

10 Aunque el trabajo de campo incluyó visitas a entornos urbanos, periurbanos y rurales, el equipo halló que los pueblos originarios que habitan en las áreas más remotas mantienen más sus prácticas y normas culturales, en tanto aquellos que se encuentran más cerca de las ciudades se consideraban menos indígenas. En tal sentido, las recomendaciones de este Toolkit se ajustan a los Pueblos Indígenas rurales, aunque también se aplican a algunos casos periurbanos como en Panamá y Bolivia.

# 1. Introducción

Los Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe (ALC) tienen entre un 10 y un 25 por ciento menos de probabilidades de acceder a agua corriente y un 26 por ciento menos de posibilidades de acceder a soluciones de saneamiento mejorado que la población no indígena de la región.<sup>11</sup> Históricamente se ha marginado del proceso de desarrollo a los Pueblos Indígenas en sus propios países, y aún sufren discriminación hoy en día.<sup>12</sup> A menudo los planificadores y proponentes de proyectos<sup>13</sup> de Agua Potable y Saneamiento (APyS) pasan por alto o eluden a los territorios indígenas debido, entre otras razones, a su falta de comprensión de cómo involucrar a los habitantes o implementar proyectos<sup>14</sup> en territorios indígenas colectivos o semi autónomos, lo alejado de esas áreas, y el elevado costo per cápita asociado a una potencial intervención. Desde el punto de vista de la economía política, los formuladores de políticas tal vez no tengan incentivos para centrarse en estos grupos que no participan activamente en la esfera política y no representan una gran cantidad de posibles apoyos políticos. Cuando los organismos de instrumentación de APyS no llevan a cabo proyectos en los territorios indígenas, en general no cuentan con las herramientas ni la experiencia que resultan necesarias para asegurar que el sistema de APyS se construya de tal modo que respete las costumbres locales, transmita

el sentido de apropiación entre los beneficiarios y promueva la sostenibilidad de los servicios. A menudo los proyectos resultantes fracasan y desalientan así cualquier futura inversión en los territorios. Motivaron la creación de este Toolkit tanto la brecha significativa en el acceso de los Pueblos Indígenas a los servicios de APyS, un derecho humano básico<sup>15</sup> estrechamente vinculado con el bienestar económico y social, como la falta de herramientas establecidas en el sector para orientar la participación de los territorios indígenas. **El objetivo del Toolkit es brindar orientación práctica y herramientas operativas para mejorar la inclusión, participación y prestación de servicios sostenibles de APyS para los Pueblos Indígenas en ALC, a fin de cerrar de forma permanente la brecha en los servicios de APyS.**<sup>16</sup>

El Toolkit resume los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas, consultas, y visitas de campo realizadas por un Equipo multisectorial y multinacional del Banco Mundial en 37 comunidades indígenas<sup>17</sup> en áreas urbanas, periurbanas y rurales en siete países de ALC (Panamá, Nicaragua, Paraguay, Argentina, Perú, Colombia y Bolivia), en los que el Banco Mundial u otros actores del desarrollo han implementado proyectos de APyS con los Pueblos Indígenas.

11 Laboratorio Latinoamericano de Equidad del Banco Mundial 2015. [http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/Site Pages/services.aspx](http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/Site%20Pages/services.aspx)

12 Davis, S. "Indigenous Peoples, Poverty and Participatory Development: The Experience of the World Bank in Latin America." Multiculturalism in Latin America. Palgrave Macmillan UK. Pp. 227-251. 2002.

13 "Equipos de proyecto" significa el organismo de implementación, el gobierno y otros asociados en el desarrollo que participan en la implementación de las iniciativas de APyS en el terreno.

14 El término "proyecto" se refiere a cualquier intervención de APyS a nivel comunitario.

15 En 2010, la Resolución 64/292 de las Naciones Unidas reconoció al agua potable y al saneamiento como elementos esenciales en la realización de todos los derechos humanos.

16 El Toolkit se aplica tanto a los servicios de agua potable como de saneamiento. En el documento se resaltan aquellas especificidades que se aplican a agua potable o saneamiento.

17 El término "comunidades" se utiliza en el documento para hacer referencia a comunidades urbanas, periurbanas y rurales.

## 2. Antecedentes

### Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento Sostenibles para los Pueblos Indígenas: el último esfuerzo para alcanzar una cobertura universal

#### **Definición de Pueblos Indígenas conforme lo establecido en la Política del Banco Mundial sobre este tema (OP/BP 4.10)**

*La expresión ‘Pueblos Indígenas’ hace referencia a grupos vulnerables con una identidad social y cultural diferenciada, y que presentan las siguientes características: (a) su propia identificación como miembros de un grupo determinado de cultura indígena y el reconocimiento de su identidad por otros; (b) un apego colectivo a hábitats geográficamente definidos o territorios ancestrales en la zona del proyecto y a los recursos naturales de esos hábitats o territorios; (c) instituciones consuetudinarias culturales, económicas, sociales o políticas distintas de las de la sociedad y cultura dominantes; y (d) una lengua indígena, con frecuencia distinta de la lengua oficial del país o región.*

El mapa en la página siguiente brinda un pantallazo del número de Pueblos Indígenas en cada país de América Latina y el porcentaje de la población total que representan.

#### ***Un brecha de cobertura que persiste entre las poblaciones indígenas y no indígenas***

En tanto el número de Pueblos Indígenas que vive en la pobreza ha disminuido en los últimos años, la brecha de desarrollo socioeconómico que los separa de otros pobladores latinoamericanos permanece igual o, en el peor de los casos, se ha ampliado.<sup>18</sup> El Banco Mundial estima que un 43 por ciento de los pobladores indígenas en América Latina vive en la pobreza, y un 24 por ciento en una situación de extrema pobreza. Estos porcentajes representan más del doble de los niveles de pobreza de los pobladores latinoamericanos no indígenas.<sup>19</sup>

Esta disparidad se traduce en brechas más significativas en el acceso a los servicios básicos para los Pueblos Indígenas, y por ende en una mayor inequidad, una reducción de las oportunidades de desarrollo, al tiempo que tiene repercusiones serias en los aspectos socioeconómicos y de salud.<sup>20</sup> En particular, los Pueblos Indígenas se encuentran rezagados en el acceso tanto a los servicios mejorados de agua potable como de saneamiento. En ALC, el acceso a servicios mejorados de APyS para los Pueblos Indígenas representa el paso final en muchos de los países para lograr una cobertura<sup>21</sup> universal mejorada.<sup>22</sup>

18 En 2010 (últimos datos censales disponibles), los Pueblos Indígenas representaban un ocho por ciento (aproximadamente 42 millones) del total de la población en ALC y eran propietarios o controlaban un 23 por ciento de la tierra a través de regímenes colectivos de tenencia. Banco Mundial 2015 e Iniciativa para los Derechos y Recursos (IRR), “Who owns the World’s Land? A global baseline on formally recognized Indigenous and community land rights.”

19 Banco Mundial. “Indigenous Latin America in the Twenty-First Century.” 2015. Washington, DC: Banco Mundial.

20 World Bank. 2003. World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. World Bank. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986> License: CC BY 3.0 IGO.

21 Conforme los datos para 2015 del Programa Conjunto de Monitoreo, en ALC hay un 90% de acceso a agua mejorada y un 83% de acceso a soluciones de saneamiento mejorado.

22 Según las normas del Programa Conjunto de Monitoreo, una fuente de agua potable mejorada se define como aquella que, por la naturaleza de su construcción o por una intervención activa, se encuentra protegida de la contaminación externa, en particular la contaminación por materia fecal. Por ende, el acceso a servicios de agua potable mejorada se define como la cantidad de personas con acceso a una fuente de agua potable mejorada, con un mínimo nivel establecido en cuanto a calidad y cantidad. Del mismo modo, una infraestructura de saneamiento mejorada es aquella que evita en forma higiénica que los humanos entren en contacto con sus excrementos. Por lo tanto, el acceso a un saneamiento mejorado se define por la cantidad de personas que tienen acceso a una infraestructura de saneamiento mejorada.



# Los pueblos indígenas en América Latina

Se estima que, para el año 2010, vivían en América Latina cerca de 45 millones de personas, lo que representa 8,3% de la población de la región. Naciones Unidas ha sido pionera en la defensa de sus derechos a través de diversos mecanismos y normativas especiales para ello.

Porcentaje de personas indígenas sobre la población total ■  
Cifra total de población indígena ■



La CEPAL alienta a los países de la región a poner en marcha políticas públicas que:

1) se basan en los estándares de derechos de los pueblos indígenas

2) incluyan sus perspectivas y sus aportes al desarrollo de la región

3) consoliden mejoras en su bienestar y condiciones de vida, participación política y derechos territoriales

4) fomenten la construcción de sociedades pluriculturales que nos beneficien a todos y todas

A pesar de la expansión general de los servicios básicos en la última década, solamente un 71 por ciento de los Pueblos Indígenas tiene acceso a agua corriente, en comparación con el 90 por ciento de los pueblos no indígenas. En algunos países esta brecha es aún más pronunciada. El percentil de diferencia en

el acceso a agua corriente entre la población indígena y la no indígena es de 43 por ciento en Colombia, 34 por ciento en Panamá, 26 por ciento en Nicaragua y 21 por ciento en Perú. La Figura 2 abajo resalta la brecha de acceso para las poblaciones indígenas en varios países de ALC.

Figura 1

Acceso a Servicios de Agua Corriente en Países de ALC, Población Indígena versus No Indígena

(Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Equidad<sup>23</sup>)

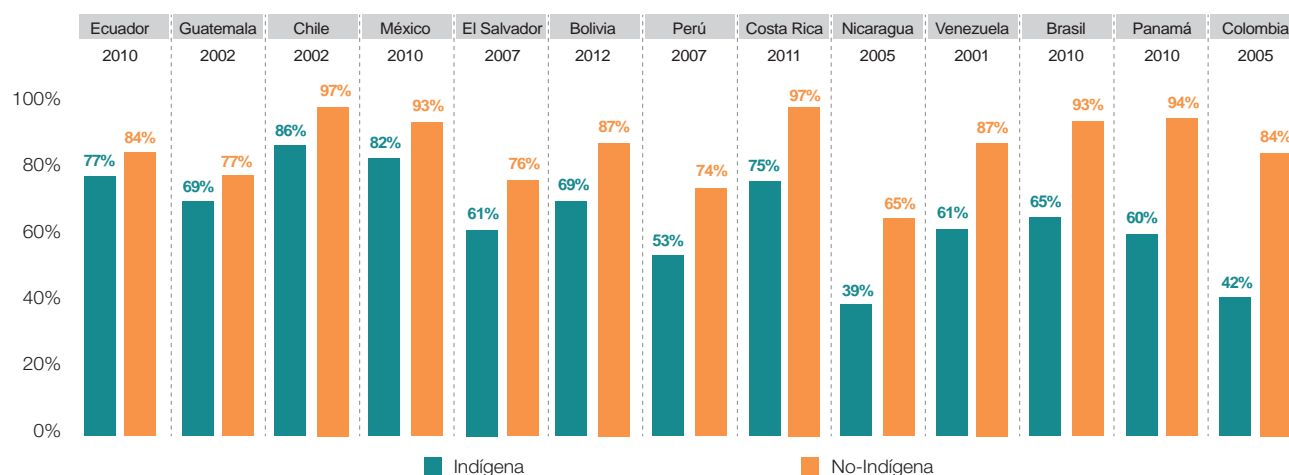
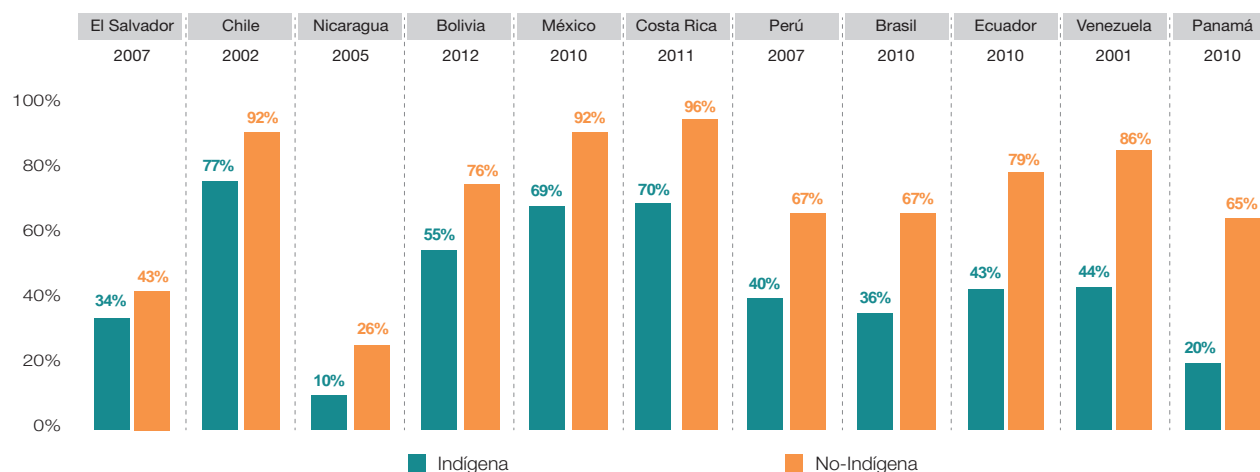


Figura 2

Acceso a Servicios de Saneamiento Mejorados en Países de ALC, Población Indígena versus No Indígena

(Fuente: Laboratorio Latinoamericano de Equidad)



23 Laboratorio Latinoamericano de Equidad, Banco Mundial, 2015. [http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/Site Pages/services.aspx](http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/Site%20Pages/services.aspx)

**Nota:** Los datos informados se basan en el censo más reciente disponible. Se estimó la población indígena utilizando la autoidentificación en todos los casos, salvo para Perú donde los Pueblos Indígenas se definen según la lengua materna del jefe de hogar. En Bolivia solamente se les preguntaba a los individuos mayores de 15 años que se auto identificaran como indígenas. Por ende, el valor informado extrapola el porcentaje de población indígena en el segmento de 15 años de edad o más del segmento de 14 años o menos. En Nicaragua, los criollos y mestizos no se incluyen como indígenas aunque en general aparecen como Pueblos Indígenas en los datos oficiales. Actualizado al 18 de septiembre de 2014.

La brecha es aún más marcada cuando se trata de acceso a un saneamiento mejorado. La diferencia promedio en el acceso a un saneamiento mejorado entre las poblaciones indígenas y no indígenas es de 26 por ciento. En Ecuador, esta diferencia alcanza al 36 por ciento, en Panamá al 45 por ciento, y en Venezuela al 42 por ciento. La falta de acceso a los servicios de APyS perpetúa una pobreza crónica al contribuir, entre otros males, a una salud deficiente, enfermedades infecciosas de la piel así como gastrointestinales, y desnutrición.

Una de las razones para esta brecha de cobertura es que aproximadamente un 50 por ciento de los Pueblos Indígenas en ALC vive en comunidades rurales, muchas veces en zonas alejadas. Como tal, sufren las inequidades socioeconómicas típicas que existen entre las poblaciones urbanas y rurales.<sup>24</sup> En ALC, la inversión en los servicios de APyS rural ha sido históricamente eclipsada por el subsector urbano, que tiene la triple ventaja de un peso político más fuerte, un marco institucional más claro (como empresas de servicios públicos de APyS bien establecidos y centrados en lo urbano) y mayores economías de escala en comparación con el subsector rural. Además, la inversión del gobierno en las áreas rurales tiende a centrarse en las comunidades más pobladas y accesibles en detrimento de las áreas aisladas, donde residen habitualmente las comunidades indígenas.

Sin embargo, los Pueblos Indígenas también se encuentran rezagados en comparación con otras poblaciones en el subsector rural. En la zona rural de Nicaragua, la cobertura de saneamiento mejorado es de 72 por ciento para las poblaciones no indígenas, en oposición al 63 por ciento en el caso de los Pueblos Indígenas.<sup>25</sup> Este número baja a un 19 por ciento al considerar únicamente a los Pueblos Indígenas que viven en el área remota y aislada de Alto-Wangki y Bocay. Además de dicha cobertura, la sostenibilidad de los sistemas de APyS rural de las comunidades

indígenas se encuentra “en riesgo” en el 70 por ciento de las comunidades indígenas de Nicaragua en comparación con un 55 por ciento de los sistemas de comunidades no indígenas. Aún dentro de las inversiones limitadas dirigidas a las áreas rurales, se necesita un esfuerzo más concertado a fin de beneficiar a los Pueblos Indígenas.

### ***Un Enfoque Adaptado para lograr Servicios Sostenibles de APyS entre los Pueblos Indígenas***

Históricamente los países de ALC se han centrado en la construcción de infraestructura física para extender los servicios de APyS. Esto se refleja en la composición técnica de los equipos que trabajan en las empresas públicas de APyS, en los indicadores y las metas establecidas para el sector, y en el presupuesto y cronograma asignado a la construcción de los sistemas de APyS. Sin embargo, el logro de servicios *sostenibles* de APyS va más allá de extender el acceso a una infraestructura de APyS mejorada. Esto requiere de las comunidades que tengan el compromiso, la capacidad y la asistencia necesaria para operar y mantener los sistemas, puesto que en vista de su ubicación muchas veces son responsables de la gestión de sus propios sistemas. Las inversiones “blandas” en APyS, que incluyen aspectos sociales y enfoques participativos, resultan esenciales para la sostenibilidad a largo plazo de los servicios.

El desafío de lograr una prestación sostenible del servicio es más pronunciado en los territorios indígenas que en los no indígenas. El enfoque “estándar” de proyecto de APyS no siempre es el adecuado para los Pueblos Indígenas. En el apuro por entregarles la infraestructura, a menudo se ignoran las características culturales, sociales, lingüísticas y geográficas únicas de estos pueblos. Como resultado de ello<sup>26</sup> muchas comunidades indígenas no desarrollan una mejor apropiación respecto de estos sistemas, lo que limita la sostenibilidad a largo plazo de la inversión.

24 Para citar un ejemplo, en la región los Pueblos Indígenas que habitan en áreas urbanas tienen un 1.5 más de probabilidades de tener acceso a la electricidad y un 1.7 más de posibilidades de tener acceso al agua corriente que sus contrapartes en las zonas rurales. (Banco Mundial 2015)

25 Fuente: Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR).

26 Según lo establecido en la sección de Apropiación, este apuro es una de las varias causas de falta de apropiación.

*Adiferencia de los grupos de ingresos bajos, muchas veces los Pueblos Indígenas: (i) abonan estructuras organizacionales y de gobernabilidad diferentes del resto de la sociedad; (ii) mantienen vastos conocimientos tradicionales en torno a sus tierras, los recursos naturales, y el medio ambiente; (iii) utilizan prácticas y normas culturales únicas relacionadas con la recolección de agua, su almacenamiento, distribución, el saneamiento y la higiene; y (iv) sostienen creencias y prácticas firmes con relación al bienestar del colectivo versus lo individual, lo que lleva a un grado de cohesión social superior, tradiciones y estructuras singulares para la organización comunitaria, y diferentes normas sobre aportes comunitarios.*

El desarrollo de este Toolkit confirmó que la adaptación de los servicios de APyS a las necesidades de los Pueblos Indígenas mejora la sostenibilidad y gestión de los servicios. Además, los servicios pueden convertirse en catalizadores de iniciativas más amplias de desarrollo comunitario, lo que resulta en numerosas externalidades positivas. Esto se vio en Bolivia, por ejemplo, en donde los comités de agua generaban fondos y planificaban proyectos de desarrollo comunitario, o en otros países donde la condición legal del comité de agua se aprovechaba para movilizar recursos de fuentes externas. Lamentablemente, muchas empresas de APyS en ALC no cuentan con unidades y políticas específicas o expertos capacitados, o con los recursos, el tiempo, las herramientas y metodologías para comunicarse efectivamente con los Pueblos Indígenas, y adaptar estrategias, soluciones y prestación de servicios de un modo adecuado y eficiente.

### **Países de ALC y Movimientos Internacionales para Promover la Inclusión de los Pueblos Indígenas**

En las últimas tres décadas, el movimiento de los Pueblos Indígenas ha logrado avances significativos en ALC respecto de la aceptación y adopción de derechos específicos para dichos pueblos. Estos derechos se basan en el concepto de que los Pueblos Indígenas son y tienen el derecho de ser diferentes y respetados, y que cuentan con estructuras singulares, tanto sociales como de gobernabilidad, así como culturas, conocimientos y territorios únicos, y un control sobre sus recursos naturales, junto con aspiraciones y visiones particulares para su bienestar. El avance más notable en los derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina se ve reflejado en el alto número de países de la región que han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (OIT 169), que resalta el derecho de los Pueblos Indígenas a un bienestar económico y social, lo que incluye un mejor saneamiento y salud. De los 22 países que han ratificado<sup>27</sup> el Convenio OIT 169, 15 son de ALC. En los esfuerzos por implementar el Convenio OIT 169 y reconocer los derechos de los Pueblos Indígenas, muchos países de la región también han adoptado políticas y programas sectoriales específicos en educación, salud, gestión de los recursos naturales o administración de los recursos públicos para promover la inclusión de los Pueblos Indígenas y el reconocimiento y respeto de su visión del desarrollo.

Sin embargo, suele suceder que el reconocimiento de estos derechos escritos no se traduce en mejoras concretas para los Pueblos Indígenas ni en el reconocimiento de su visión única, aportes a la sociedad o aspiraciones para vivir conforme a una concepción diferente del mundo. Según se menciona más abajo, la mayoría de los países aún no cuenta con la capacidad ni los recursos necesarios para extender servicios de APyS adaptados a los territorios indígenas, y la discriminación sigue siendo una barrera para el despliegue de intervenciones en dichos territorios. Este Toolkit proporciona la motivación y los conocimientos

<sup>27</sup> La ratificación de OIT 169 exige que el país adopte, dentro de su Constitución, los principios y derechos de los Pueblos Indígenas internacionalmente reconocidos por el Convenio.

expertos para poner en práctica estos convenios en el sector de APyS.

### ***Más allá del Cierre de la Brecha: el Enfoque del Banco Mundial***

**La Política del Banco sobre los Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10).** El compromiso del Banco Mundial con la sostenibilidad ambiental y social se ve reflejado en las 10 políticas operacionales ambientales y sociales, a menudo denominadas las salvaguardas del Banco. La Política del Banco sobre los Pueblos Indígenas, la OP/BP 4.10, es una de las dos salvaguardas sociales aplicadas a todos los préstamos de inversión del Banco. La OP/BP 4.10 define el término “Pueblos Indígenas”<sup>28</sup>, y establece que todas las operaciones de inversión del Banco deben: (i) respetar los derechos humanos indígenas; (ii) identificar, evaluar y evitar/mitigar o compensar los efectos adversos sobre los Pueblos Indígenas; y (iii) adoptar las medidas necesarias para asegurar que los Pueblos Indígenas reciban beneficios de intervención adecuados a su cultura cuando estén presentes en el área de influencia de la intervención. Los procesos exigidos por la Política a fin de lograr estos objetivos incluyen los siguientes: (i) la preparación de una evaluación social a fin de identificar y evaluar los impactos o beneficios posibles del proyecto sobre la población indígena afectada/beneficiada; (ii) un proceso de consulta previa, libre e informada, con las comunidades indígenas afectadas/beneficiadas y/o sus representantes tanto para informar respecto de la evaluación social como para identificar medidas específicas (proactivas y/o de mitigación) que debieran incorporarse en el diseño de la intervención; (iii) la preparación de un Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas, cuando las áreas que se incluirán en el subproyecto son desconocidas; y una vez conocidas las áreas del proyecto, un Plan para los Pueblos Indígenas que documente las medidas y los procesos específicos adoptados por la intervención (proactivos y/o de mitigación); y (iv) un proceso que documente que el Plan para los Pueblos Indígenas

y la intervención en general que afecta/beneficia a los Pueblos Indígenas tienen el apoyo amplio de la comunidad.

**Agenda del Banco Mundial para el Sector de Agua y Saneamiento.** La Agenda de la Práctica Global de Agua se centra en extender el acceso universal y sostenible a servicios de APyS de alta calidad. El acceso a dichos servicios sostenibles a través del tiempo es un componente esencial para lograr el doble objetivo del Banco Mundial de reducir la pobreza y compartir la prosperidad. Desde el punto de vista de la intervención, este foco incluye proporcionar una infraestructura adecuada y eficiente en función de los costos, ajustando las soluciones técnicas y los niveles de servicio al contexto de cada grupo beneficiario, adoptando un enfoque que responda a las demandas (del usuario), promoviendo una recuperación de costos para al menos cubrir los gastos de Operación y Mantenimiento (OyM), integrando la gestión de los recursos hídricos para asegurar la disponibilidad<sup>29</sup> de agua confiable y fortalecer las instituciones del sector de APyS a fin de asegurar un servicio duradero y de buena calidad. Esta estrategia se encuentra totalmente alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas relacionados con el APyS, en particular el Objetivo 6 (véase el Recuadro 1). **Este Toolkit se encuentra alineado con y apoya plenamente tanto la estrategia de la Práctica Global de Agua del Banco Mundial así como las políticas del Banco sobre los Pueblos Indígenas.**<sup>30</sup> **Además, los lineamientos prácticos del Toolkit van más allá de la estrategia y brindan un conjunto de recomendaciones prácticas para poner en práctica estas políticas.**

En muchos países latinoamericanos, los Pueblos Indígenas representan el último esfuerzo hacia el logro de una cobertura universal y sostenible de los servicios de APyS. Para lograr el Objetivo Doble del Banco habrá que llegar a los Pueblos Indígenas con servicios de APyS duraderos y de calidad.

28 Como el término “Pueblos Indígenas” tiene varias definiciones amplias, se utilizó aquella provista por la Política del Banco para definir las visitas de campo. Respecto de la definición, véase la sección sobre metodología.

29 Dentro del Toolkit, el manejo de recursos hídricos se trata únicamente a través de un foco en protección y preservación de la fuente a pesar de la estacionalidad. Un debate más amplio de la gestión de los recursos hídricos se encuentra más allá del alcance de este Toolkit.

30 Estas recomendaciones también se encuentran alineadas con el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial de 2004: Servicios para los Pobres.

**Recuadro  
01**

## Objetivo de Desarrollo Sostenible 6.

**“Garantizar la disponibilidad del agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”.**

A continuación se transcriben las metas específicas del Objetivo 6 que se relacionan directamente con este Toolkit:

- **6.1** Para 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable, a un precio asequible para todos.
- **6.2** Para 2030, lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables
- **6. b** Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

### ***Investigación de Campo como Antecedente del Informe***

Las recomendaciones de este Toolkit se desarrollaron y probaron mediante investigaciones de campo reales a intervenciones de APyS en 37 comunidades indígenas en siete países (véase el mapa más abajo). Se seleccionaron estas comunidades para el estudio sobre la base de la presencia de una intervención en curso o recientemente completada en los territorios indígenas de cada país, la inclusión de arreglos o metodologías de implementación adaptados, y una representación de contextos socioculturales y geográficos diversos para asegurar la aplicabilidad más amplia del Toolkit (para mayor información véase el Anexo 10: Metodología para el Toolkit). En cada comunidad, se realizaron entrevistas con informantes clave de las comunidades indígenas y sus representantes institucionales de APyS respecto del proceso de introducir una intervención de APyS en la comunidad. Las lecciones aprendidas presentadas en el Toolkit también aprovechan una revisión de escritorio y entrevistas con expertos en APyS y en Pueblos Indígenas, y representantes fuera de los países elegidos para las visitas de campo.

### ***Estructura del Toolkit***

Este Toolkit se organiza en torno a tres principios subyacentes que resultan esenciales para extender la cobertura sostenible de APyS dentro de los territorios indígenas: **Respeto**, **Apropiación** y **Sostenibilidad**. Estos principios se sostienen el uno al otro: se necesita el respeto para promover la apropiación, y tanto el respeto como la apropiación son clave para la sostenibilidad. A fin de ilustrar esta evolución, los principios arriba mencionados constituyen las tres secciones principales del presente documento.<sup>31</sup> Cada sección contiene información detallada sobre cómo integrar el principio clave en el ciclo del proyecto así como preguntas críticas que deberían considerar los profesionales de APyS al diseñar e implementar proyectos de APyS en los territorios indígenas. La figura más abajo ilustra la progresión del documento.

Este documento proporciona herramientas prácticas y ejemplos en los anexos. Tales herramientas se representan con un símbolo de “🔧” incluido en el texto de las secciones correspondientes, donde el número del símbolo se refiere al anexo en el que se encuentra la herramienta.

<sup>31</sup> Esta división tiene como objetivo ayudar a señalar los momentos específicos en el ciclo del proyecto en que pueden aplicarse estos conceptos para lograr una implementación más práctica de las recomendaciones del Toolkit, pero de ningún modo indica que el respeto es solamente relevante durante la identificación, o que la sostenibilidad no debiera impulsar las intervenciones desde un comienzo.

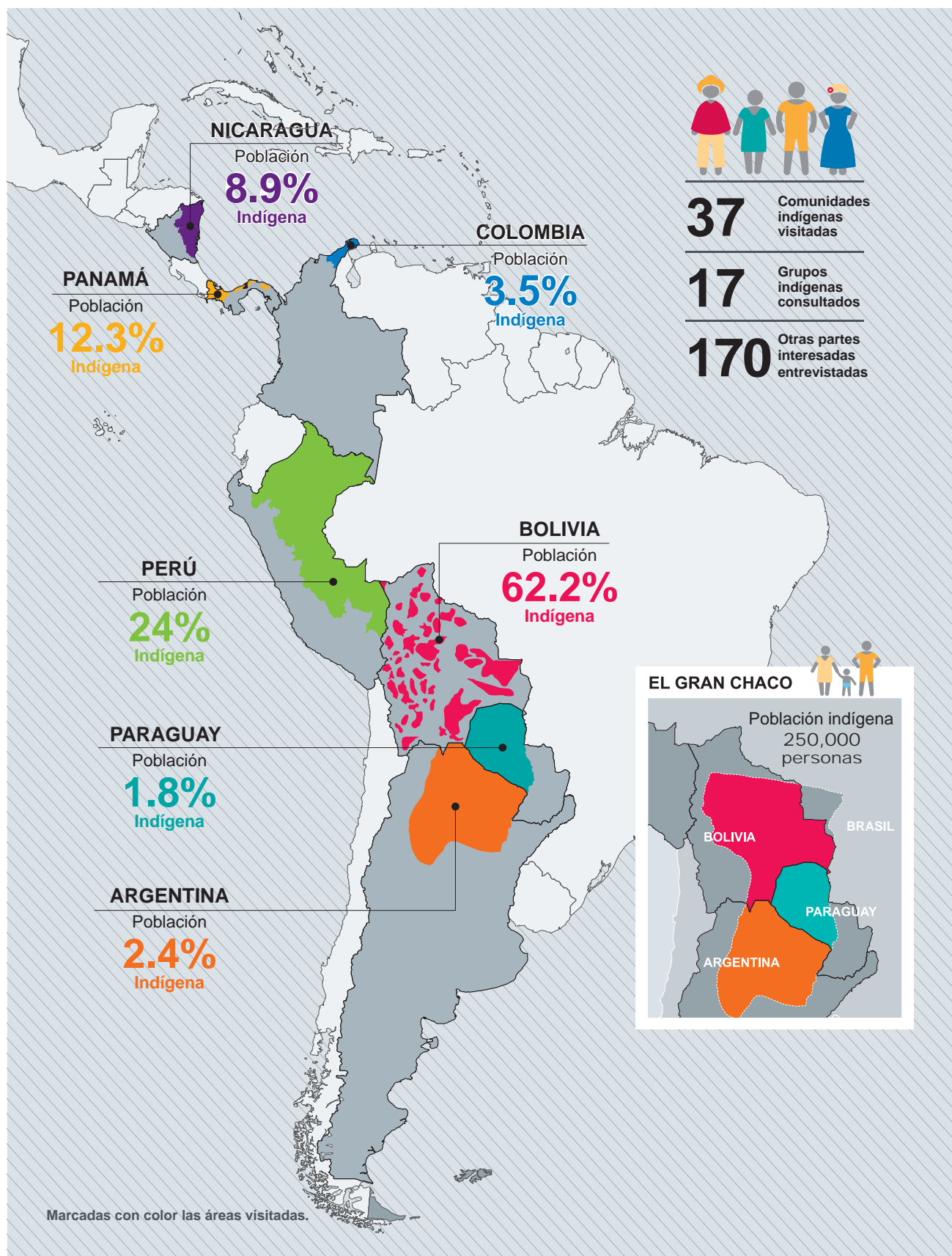


Figura 3

Cómo se incorporan el Respeto, la Apropiación y la Sostenibilidad en el Ciclo del Proyecto



El gráfico del ciclo del proyecto se repetirá junto a cada capítulo para indicar en qué etapa del proyecto deberían aplicarse las recomendaciones.



### 3. Respeto



*El reconocimiento y el respeto de los valores, culturas, organizaciones tradicionales y preferencias de los Pueblos Indígenas en el diseño y la implementación de proyectos de APyS.*

**El Respeto** es uno de los principios clave de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas<sup>32</sup> y es probablemente el principio más importante que guía cualquier compromiso con los pueblos, organizaciones y líderes indígenas. Históricamente, los Pueblos Indígenas en todo el mundo han sufrido injusticias, genocidios, desposesión de sus tierras, territorios y recursos en nombre de la colonización, la construcción de naciones, la asimilación y el desarrollo. En muchos países de ALC, los Pueblos Indígenas recién han logrado oficialmente el derecho de participar en sus sociedades nacionales en igualdad de condiciones que los otros ciudadanos en los últimos cincuenta años. Sin embargo, el goce pleno de este derecho ha sido seriamente obstaculizado por normas sociales que justifican la discriminación y el racismo, y por barreras estructurales que perpetúan la exclusión y la segregación.

La relación entre los gobiernos, Pueblos Indígenas y actores externos se ha visto empañada por una profunda acumulación de desconfianza y traición. **Por ello, el único punto de entrada posible para comprometer a los Pueblos Indígenas y trabajar efectivamente con ellos es el respeto a las diferencias en cuanto a sus enfoques y puntos de vista en relación con el mundo.** Este respeto debe traducirse en un trato equitativo de líderes y comunidades indígenas en el proceso de desarrollo, como socios que cuentan con un conjunto singular de conocimientos y aportes por realizar (véase Recuadro 2).<sup>33</sup> Por otro lado, el principio de *Respeto* incluye una atención política y asignación de inversiones justa, dos elementos básicos en el desarrollo de cualquier área actualmente no cubierta.

## Recuadro 02

### Respeto de la visión singular del mundo que tienen los Pueblos Indígenas.

Cada grupo indígena tiene una “cosmovisión” o visión del mundo específica, es decir, “la visión estructurada de la naturaleza y el universo en relación con el hombre”<sup>34</sup> arraigada en una experiencia ancestral compartida. Esta visión del mundo surgió a través del tiempo en la interacción de los Pueblos Indígenas con la tierra, el medio ambiente y las historias asociadas a estos temas que se transmiten de generación en generación.

Esta visión del mundo guía las relaciones de los Pueblos Indígenas entre sí, sus comunidades, su medio ambiente, sistemas de gobernabilidad, concepto del tiempo y resiliencia en entornos naturales que muchas veces plantean desafíos. Sus conocimientos milenarios que se comunican de una generación a la otra es lo que les brinda las herramientas para sobrevivir y progresar en estos entornos con poca o ninguna ayuda externa, por lo que dichos conocimientos en muchos casos se adaptan específicamente al entorno local y se sostienen firmemente. Para un compromiso exitoso con los Pueblos Indígenas y un proceso de desarrollo conjunto que logre mejorar su calidad de vida, es esencial comprender de qué modo esta visión del mundo habrá de influir en la organización de una comunidad, en la toma de decisiones, en su compromiso con actores internos y externos, marcos temporales, comportamientos y sus creencias en torno al agua, saneamiento e higiene, entre otros servicios básicos.<sup>35</sup>

En el momento de identificar la intervención, los aspectos importantes a tener en cuenta son la organización del grupo indígena a nivel nacional, regional y comunitario, y cualquier protocolo que exista para involucrar a estos actores. Durante la preparación de la intervención, tanto las consultas preliminares como la investigación de escritorio pueden ayudar a incorporar las reglas relevantes para la toma de decisiones y las normas de participación en la estrategia de participación. El diseño más detallado de la gestión y de las características tecnológicas específicas de un proyecto debería tener en cuenta los resultados del proceso de consulta en relación con las preferencias de una comunidad y sus conocimientos tradicionales. A lo largo del Toolkit se describen lineamientos específicos sobre cómo incorporar en la intervención la cosmovisión de una comunidad indígena determinada.

32 Naciones Unidas, Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Asamblea General A/RES/61/295. Adoptada el 13 de septiembre de 2007.

33 Tinoco, M., et al. “Water Co-operation between Cultures: Partnerships with Indigenous Peoples for Sustainable Water and Sanitation Services.” *Aquatic Procedia*. 2, Pp. 55-62. 2014. También resume la solicitud de las comunidades indígenas en Nicaragua para ser tratadas como asociadas en los procesos de desarrollo.

34 Broda, J. “Political Expansion and the Creation of Ritual Landscapes: A Comparative Study of Inca and Aztec Cosmology.” *Cambridge Archaeological Journal*. 25 (01). Febrero de 2015. pp 219-238.

35 Jiménez, A., Cortobius, M., Kjellén, M. 2014b. brindan un análisis de la literatura existente sobre la cosmovisión de los Pueblos Indígenas, los servicios de APyS y la necesidad de un enfoque específico.

Esta sección incluye recomendaciones que sirven para demostrar el respeto hacia una comunidad indígena en la investigación de antecedentes dentro de un contexto de país y comunidad, priorizando áreas de inversión y comunidades objetivo, y diseñando una estrategia efectiva de participación intercultural. La sección comienza con lineamientos sobre la evaluación de aspectos relevantes del marco jurídico y paisaje institucional, lo que incluye las obligaciones del estado de sostener los derechos indígenas y la prestación de servicios a las comunidades indígenas, los actores y sus responsabilidades en la prestación de servicios, y los criterios a ser considerados al constituir un equipo de proyecto efectivo con la capacidad de trabajar con los Pueblos Indígenas. A continuación, la sección aborda la priorización de inversiones en APyS, lo que abarca mecanismos para identificar las demandas de una comunidad, responder a dicha demanda, y justificar la viabilidad de invertir en las comunidades indígenas. Finalmente, la sección trata los criterios clave para diseñar una estrategia efectiva de participación intercultural durante todo el ciclo del proyecto.

## 1. Comprender el Contexto de País y los Actores Relevantes



**El primero paso en el diseño de una intervención de APyS con comunidades indígenas es establecer un compromiso constructivo con los actores adecuados.** Ello exige una comprensión clara del marco jurídico e institucional para las organizaciones indígenas y el sector de APyS, quiénes son los actores relevantes, cómo toman sus decisiones tanto desde el punto de vista legal como cultural, cómo se encuentran organizados y con qué recursos cuentan, y además un equipo de proyecto fortalecido y multidisciplinario.

### a. Marco Jurídico e Institucional

El marco jurídico e institucional proporciona un esquema general para que los equipos de proyecto puedan comprender las reglas de la participación en los ámbitos nacional, regional y comunitario, y a qué actores deben involucrar en la identificación de prioridades para la intervención en APyS centrada en los Pueblos Indígenas. Según cuál fuera el equipo de

proyecto (su papel y composición) puede no parecer relevante la realización de un análisis detallado como el que se describe más abajo, en especial dado que los cambios en el plano jurídico o institucional se encuentran muchas veces fuera del alcance de una intervención. Sin embargo, la definición de una nueva intervención en APyS brinda la oportunidad de reunir a estos actores –que tal vez no se coordinen en forma periódica– para debatir cuestiones de interés que atraviesan sus áreas de competencia. A través de esta plataforma, los actores pertenecientes a los Pueblos Indígenas así como al sector de APyS pueden hacer conocer sus prioridades y necesidades para informar el diseño del proyecto. Los equipos de proyecto también pueden hallar que estos intercambios brindan insumos para fortalecer y coordinar mayores esfuerzos como, por ejemplo, el establecimiento de un grupo APyS / Pueblos Indígenas (similar a la Mesa Interinstitucional de Agua Potable y Saneamiento para el Chaco,<sup>36</sup> en Paraguay), o el inicio de un proceso nacional de planificación estratégica.

**Comience con una revisión del marco jurídico nacional asociado con los Pueblos Indígenas y el sector de APyS.** En particular, los equipos de proyecto deberían revisar el marco jurídico relevante que dicta el mandato e involucramiento formal del gobierno con los Pueblos Indígenas a fin de comprender de qué manera los Pueblos Indígenas, sus derechos y territorios son reconocidos por la legislación nacional, de qué manera las entidades de gobierno y otros actores deben involucrarse con ellos, y si existe un mandato con una disposición específica (o reglas) para la prestación de APyS a los Pueblos Indígenas del país. Por otro lado, la revisión del marco legal puede facilitar un entendimiento básico de los roles y responsabilidades establecidos en el mandato del sector de APyS para la prestación de servicios a los pueblos rurales e indígenas, a la vez que permitirá saber si dentro del mandato se requieren adaptaciones específicas de derechos, procesos o aspectos socioculturales. La Política para los Pueblos Indígenas del Banco Mundial exige este paso como parte de toda evaluación social de los proyectos, y los resultados deben documentarse en el Marco de Planificación o Plan para los Pueblos Indígenas. A menudo esta tarea la realiza el equipo de consultores o los especialistas sociales a cargo de

<sup>36</sup> La Mesa Interinstitucional de Agua Potable y Saneamiento para el Chaco es una plataforma multisectorial liderada por SENASA, la agencia de APyS rural, y convocada por la Dirección de Agua Potable y Saneamiento, que también es la entidad que encabeza la formulación de políticas para el sector de APyS a nivel nacional en Paraguay. Está compuesta por todas las dependencias gubernamentales que trabajan en el Chaco (lo que incluye la Secretaría de Emergencia Nacional), con representantes de todas las ONG que trabajan en la región, así como representantes de intervenciones financiadas por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

la evaluación social. El marco jurídico representa un punto de entrada muy importante para comprender la estructura local y el ambiente propicio que, a su vez, será una fuente de insumos para definir los procesos participativos.

En ALC, el instrumento jurídico más habitual que describe los derechos de los Pueblos Indígenas es el Convenio 169 de la OIT, que es un tratado internacional. Una vez ratificado por el país, se incorpora en su Constitución. En ALC, los siguientes países han ratificado el Convenio OIT 169: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Además, muchos países ALC también han enmendado sus constituciones o aprobado leyes sobre los Pueblos Indígenas. 🦋 Estas leyes generalmente describen las comunidades indígenas reconocidas en el plano nacional, sus derechos singulares o especiales para la auto gobernabilidad y la propiedad y uso de la tierra y de los recursos naturales, requisitos específicos para la consulta y participación y, si fuese aplicable, los arreglos legales para la transferencia de recursos públicos. Una evaluación de las implicancias de estas leyes para el diseño de una intervención de APyS puede informar la estrategia de participación, gestión de los servicios de APyS y propiedad de la tierra y de la infraestructura, por ejemplo.

### **¿Cuál es el Nivel de Autonomía de las Comunidades Indígenas del País?**

**El nivel de autonomía de las comunidades indígenas de un país habrá de dictar de qué manera un equipo de proyecto se vincula con ellos (a través de una organización indígena que resulte representativa, a través del gobierno o en forma directa).** Depende mucho del reconocimiento formal del país respecto del territorio de los Pueblos Indígenas, sistemas de auto gobierno, y gestión de recursos. La mayoría de los países aún delega el rol de infraestructura básica y prestación de servicios a los organismos municipales o nacionales en lugar de transferir recursos públicos directamente a las autoridades indígenas. Esta distribución ha limitado históricamente la capacidad de los Pueblos Indígenas para ejercer su autonomía respecto de la gestión de los servicios básicos y ello puede llevar a su exclusión de ciertas intervenciones. Sin embargo, en Colombia y Bolivia esto está empezando a cambiar lentamente. Nicaragua, Panamá, Colombia y Bolivia son ejemplos de países en los que hay un reconocimiento de

territorios autónomos o semiautónomos así como de sistemas de autogobierno.

En otros países de la región como Perú y México, el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas a las tierras se ha visto limitado por el otorgamiento colectivo de títulos de propiedad a nivel comunitario en lugar de étnico, rompiendo por ende con conexiones más amplias y estructuras de gobernabilidad basados en lo étnico. Como resultado de ello, la asamblea general de la comunidad toma todas las decisiones en torno al autogobierno, y las comunidades a menudo participan en redes regionales más amplias (muchas veces en combinación con otros grupos étnicos) que luego se vinculan con organizaciones en el plano nacional. Por ejemplo, las comunidades indígenas amazónicas en Perú participan en federaciones locales que se encuentran representadas en entes coordinadores u organizaciones regionales que luego se encuentran representadas en dos organizaciones nacionales, a saber, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSEP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). Otros países tienen sistemas híbridos, reconociendo niveles variables de autogobierno y autonomía en la toma de decisiones y derechos sobre las tierras.

### **Bolivia, 2010: Ley N° 031**

Marco de Autonomías y Descentralización



Como parte del proceso de Bolivia para convertirse oficialmente en un Estado plurinacional, hay reformas en curso para permitir el registro y reconocimiento de territorios indígenas con la misma condición jurídica y administrativa que las municipalidades. Una vez implementada, esta reforma permitirá a las autoridades indígenas recibir directamente la transferencia de recursos del Estado y gestionar dichos recursos y la prestación de servicios como lo haría cualquier municipio. En estos territorios autónomos, la facultad para tomar decisiones respecto de los derechos naturales depende del país y se establece en el marco jurídico.






## Colombia, 2014: Decreto Presidencial 1953

En octubre de 2014, Colombia aprobó un Decreto Presidencial para establecer un régimen especial con las funciones, financiamiento, monitoreo, control, y mecanismos de fortalecimiento a través de los cuales los territorios indígenas recibirán transferencias de recursos públicos para gestionar en forma autónoma y directa la prestación de servicios de educación, salud, y agua y saneamiento dentro de sus territorios.

### ¿De qué modo se encuentran estructuradas las instituciones del país en relación con los Pueblos Indígenas y el APyS?

Sobre la base de las entidades identificadas en el análisis del marco jurídico, habrá que revisar el marco institucional para los Pueblos Indígenas y el sector de APyS. Este paso tiene que ver con comprender de qué modo se encuentran organizados los Pueblos Indígenas y de qué manera interactúan con ellos el gobierno y el sector de APyS, tomando en cuenta tanto las estructuras legales así como las consuetudinarias o “tradicionales”. Esto requiere la identificación de varias organizaciones en los sectores de gobierno y APyS  para determinar a quién consultar e involucrar a través del ciclo del proyecto y qué organismos públicos pueden jugar un papel clave en facilitar este proceso. **Las entidades públicas a cargo de promover las políticas para los Pueblos Indígenas deberían servir como el primer punto de referencia para los organismos de APyS que tienen planeado extender sus servicios a comunidades indígenas.**

En muchos de los países visitados, había un organismo gubernamental (como, por ejemplo, el Viceministerio de Asuntos Indígenas en Panamá, el Ministerio de Cultura en Perú, o el Instituto Paraguayo del Indígena en Paraguay) con la responsabilidad de coordinar y promover las políticas y los programas para los Pueblos Indígenas. Aunque el grado de coordinación entre estas entidades y los organismos de APyS varía enormemente, una mejor coordinación ofrece la posibilidad de una interacción más efectiva, un uso más eficiente de los recursos públicos, y una mejor alineación entre las políticas del sector de APyS y las políticas indígenas más generales

del país. **Los equipos de proyecto pueden alentar este tipo de coordinación al solicitar y facilitar la articulación conjunta de prioridades de intervención y organizar reuniones periódicas sobre los avances del proyecto con actores del sector de APyS y de las organizaciones indígenas.**

En algunos países, el gobierno ha creado e impuesto las estructuras organizacionales que rigen a las comunidades indígenas y que dichas comunidades perciben como ilegítimas, o aún como un intento de socavar sus sistemas de gobernabilidad tradicionales. En otros casos, la percepción de estas estructuras impuestas desde afuera logra un nivel variado de aceptación según el grupo o la comunidad étnica. El hecho de entender estas complejidades de lo legal versus las estructuras tradicionales de gobierno indígena es algo esencial para diseñar una estrategia de participación efectiva e identificar a los actores correctos a los que se debe involucrar en primera instancia.

**Los equipos de proyecto deberían observar si el organismo a cargo de la prestación del servicio de APyS cuenta o no con una estrategia específica para tener llegada a los Pueblos Indígenas.** Este organismo ¿dirige inversiones a las áreas indígenas y adopta medidas culturalmente adecuadas en sus enfoques de intervención? Cuando no existe esta estrategia –o una política que priorice la instrumentación de servicios a los Pueblos Indígenas– su desarrollo podría proponerse como un componente del proceso de interacción, o aún como un componente de la intervención. Si los Pueblos Indígenas son parte del área de servicios definida en el mandato o misión de una organización, deberían delinearse acciones específicas para llegar a estas poblaciones con enfoques adaptados.

Por ejemplo, en Bolivia, hay políticas o programas nacionales limitados que aseguran la adaptación cultural de las metodologías de los proyectos de APyS a las características de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, Bolivia tiene un marco regulatorio bien desarrollado para el sector de APyS que exige la aplicación de metodologías de desarrollo comunitario y metodologías de capacitación, así como incentivos y requisitos para el establecimiento y la legalización de los comités de agua,<sup>37</sup> y un menú específico de alternativas de APyS. Esta herramienta bien desarrollada proporciona una plataforma firme para la adaptación de métodos de consulta específicos para los indígenas, ya que incluye un mandato de interacción profunda con las comunidades beneficiarias.


37 Organizaciones comunitarias constituidos por miembros de la comunidad que se postulan como voluntarios para gestionar los sistemas de APyS.



## Preguntas clave:

- ¿Qué nivel de autonomía se reconoce a los Pueblos Indígenas en el marco de la legislación en relación con sus derechos sobre la tierra, el autogobierno, la gestión de los recursos, y la prestación de servicios? ¿Es este un enfoque habitual para todo el país o han evolucionado estos derechos a través del tiempo con diferentes Pueblos Indígenas que gozan de niveles diversos de derechos?
- ¿El Gobierno incluye en su estructura administrativa un Ministerio, Viceministerio u organismo con el mandato de promover los derechos y las políticas de los Pueblos Indígenas en el país?
- ¿Tiene dicho organismo una política, estrategia o diálogo específico con los Pueblos Indígenas que resultaría relevante o podría servir como una plataforma para el establecimiento de políticas, prestación de servicios o interacción con las autoridades indígenas en APyS?
- ¿Cuenta el Gobierno con un enfoque especializado o una estrategia sectorial respecto de los servicios básicos para los Pueblos Indígenas, en particular, APyS? Si no fuese así ¿puede prepararse o adaptarse uno en preparación o dentro del proyecto?
- ¿Cuál es la institución a cargo del sector APyS rural? ¿Está bien estructurada y tiene una presencia descentralizada cerca de los territorios indígenas? La institución ¿tiene experiencia en trabajar con las comunidades indígenas? Si no fuese así ¿puede el proyecto fortalecer institucionalmente al organismo de APyS rural para ampliar el enfoque de Pueblos Indígenas en APyS?

### b. Mapeo y Compromiso de las Partes Interesadas

**Identifique los actores clave para la intervención, efectuando un mapeo de sus respectivos roles, relaciones, peso político y social, y nivel de interés en los beneficios del proyecto.** A fin de realizar un mapeo  de las partes interesadas<sup>38</sup> es esencial que el especialista en APyS trabaje en muy estrecha colaboración con un especialista social que comprenda plenamente el marco legal de los indígenas, sus organizaciones, actores así como el contexto social y cultural. El ejercicio de mapeo de las partes interesadas identificará los organismos o contrapartes clave para

desarrollar los proyectos de APyS, aprovechando la lista de actores y la estructura de autonomía identificadas con anterioridad. El mapeo de las partes interesadas debería captar el mandato de cada actor así como identificar las relaciones entre los actores en cuanto a coordinación, recursos, rendición de cuentas y responsabilidad.<sup>39</sup> Es un elemento clave para obtener aliados estratégicos en una etapa temprana del ciclo del proyecto y evitar un conflicto al ayudar a definir una estrategia de compromiso, participación y consulta general que asegure el respeto hacia las autoridades indígenas tradicionales y sus estructuras de representación.

<sup>38</sup> Las partes interesadas son aquellas personas directa o indirectamente afectadas por un proyecto, que tienen un interés o influencia en el mismo.

<sup>39</sup> NetMap es una herramienta que puede complementar el mapeo de partes interesadas al proporcionar una metodología con preguntas específicas para analizar la dinámica del poder entre instituciones. Se puede obtener mayor información en <https://netmap.wordpress.com/about/>

## Entre las posibles partes interesadas se encuentran las siguientes:

	Áreas de intervención específicas		
a. Autoridades a cargo del sector de APyS (autoridad del agua, empresa de servicios públicos de agua, regulador, ministerios de finanzas, salud, medio ambiente, etc.) a nivel central, regional y local.	N		
b. Autoridades a cargo de representar a o interactuar con los Pueblos Indígenas en el nivel central, regional y local. Por ejemplo, el ministerio o viceministerio a cargo de asuntos indígenas en el plano nacional.			
c. Gobiernos indígenas a escala local (comunidad o agregación de comunidades) reconocidos como representantes de los posibles beneficiarios indígenas.			C
d. Las organizaciones indígenas en el nivel central, regional y local, sin una estructura formal de representación, incluidas las organizaciones que representan a las comunidades y/o a otros organismos subnacionales, así como a organizaciones con agendas específicas de incidencia y/o capacidad para capacitar e implementar el proyecto.	N	R	C
e. Autoridades locales de municipalidades y/o provincias, y equipos técnicos responsables de los servicios de APyS a escala local (por ejemplo, las unidades municipales de agua y saneamiento –UMAS- en Nicaragua).		R	
f. Líderes comunitarios y organizaciones relevantes a nivel local como, por ejemplo las organizaciones de mujeres y asociaciones comunitarias indígenas y no indígenas, escuelas, o centros de salud, y comités de agua, cuando correspondiese.			C
g. ONG que trabajan en el sector de APyS y/o con Pueblos Indígenas.	N	R	C
h. Actores locales que pueden interactuar con posibles beneficiarios indígenas en relación con el uso de las tierras y la gestión de recursos (productores agropecuarios y otros grupos rurales entre otros).			C

Leyenda: **N** Nacional **R** Regional **C** Comunitario

## Para cada parte interesada, identifique cuando correspondiese:

- El nivel en el que operan (nacional, regional, comunitario) y de qué modo se relacionan estos niveles entre sí.
- Su rol en la representación de los Pueblos Indígenas.
- Su función en la estructura autónoma de los Pueblos Indígenas.
- Su función en las estrategias y políticas del sector de APyS.
- Su función en la prestación de servicios de APyS y desarrollo de proyectos en comunidades y territorios indígenas.

- Su relación con otros actores y la coordinación y sistema de responsabilidades existentes.

**En la mayoría de los casos, se debería intentar contar con estrategias de compromiso diferenciadas en los niveles nacional, regional y comunitario.** Durante la priorización de la intervención, el equipo de proyecto interactuará principalmente con las partes interesadas en el plano nacional. La identificación de áreas de intervención específicas debería hacerse en conjunto con los actores nacionales y regionales. Finalmente, las partes interesadas en el ámbito comunal resultan actores sumamente relevantes para definir, diseñar e implementar proyectos específicos en el marco de una intervención nacional o regional más amplia. En la próxima sección aparecen mayores detalles sobre las estrategias de compromiso.

<p><b>NACIONAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El primer punto de contacto para un diálogo sobre estrategias o políticas y planificación de la inversión debe darse a nivel nacional.</li> <li>• Además de trabajar en estrecha colaboración con las agencias de APyS y de gobierno a cargo de las políticas para los Pueblos Indígenas, también se debe interactuar en una etapa temprana de las conversaciones con organizaciones indígenas nacionales. Durante las entrevistas realizadas para este estudio, las organizaciones nacionales que representan los intereses de los Pueblos Indígenas resaltaron su deseo de participar en la toma de decisiones respecto del análisis y selección de los territorios indígenas objetivo.</li> <li>• El alcance de las discusiones a mantener con las organizaciones nacionales en una etapa temprana incluirá lo siguiente: consultas respecto de políticas y estrategias sectoriales, diseño de la intervención nacional, salvaguardas, identificación de las subregiones o áreas beneficiarias territoriales, estrategias operativas, y funciones de monitoreo y evaluación.</li> <li>• Este nivel también es importante para definir los criterios de priorización y enfatizar la focalización en las áreas indígenas.</li> </ul>
<p><b>REGIONAL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En el nivel regional tiende a existir una mayor familiarización y comprensión de las demandas, sistemas y experiencias comunitarias.</li> <li>• En general es el personal del organismo de APyS y los gobiernos u organizaciones indígenas en el plano regional que sirven como interlocutores más efectivos entre el equipo de proyecto y las posibles comunidades beneficiarias.</li> <li>• En este nivel, las organizaciones o gobiernos territoriales también pueden jugar un papel decisivo en apoyar la priorización de comunidades beneficiarias porque tienen interacciones más estrechas y periódicas con las comunidades a las que representan.</li> <li>• Además, las partes interesadas a nivel regional son generalmente idóneas para ayudar con el monitoreo y la evaluación (M&amp;E), y proporcionan o facilitan asistencia técnica permanente a las comunidades durante el ciclo completo del proyecto.</li> </ul>
<p><b>COMUNITARIO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este nivel es donde se origina la demanda, se establecen los acuerdos sobre gobernanza de los servicios de APyS, se define el diseño del sistema y la tecnología adecuada, se acuerdan los arreglos de financiamiento y de Operación y Mantenimiento, y se instrumentan las inversiones.</li> <li>• Aunque algunos países y grupos indígenas han establecido un protocolo para poder ingresar a una comunidad indígena, en la práctica es más efectivo acercarse a las comunidades con la ayuda de autoridades u organizaciones indígenas regionales o nacionales (u otras ONG con amplia experiencia y credibilidad entre las comunidades con las que debe producirse el acercamiento). Tienden a conocer a los actores locales y pueden fácilmente superar las posibles barreras interculturales y facilitar la comunicación y la confianza.</li> </ul>

El cuadro a continuación describe más específicamente las tareas en las que debe participar cada uno de los niveles de actores interesados.

Tarea	Nacional	Regional	Comunal
1. Formulación o implementación de políticas y estrategias de APyS para los Pueblos Indígenas y el sector	X		
2. Asesoramiento sobre aplicación del marco jurídico y estrategias para los Pueblos Indígenas	X		
3. Diseño general del proyecto, arreglos de implementación, instituciones líderes, objetivo del proyecto a nivel macro, alcance y financiamiento	X		
4. Coordinación de la interacción y enfoque inicial a nivel comunitario; mediador e interlocutor intercultural	X*	X	
5. Priorización de las comunidades sobre la base de las necesidades y demandas comunitarias		X	X
6. Interacción y participación directa con la comunidad indígena, lo que incluye la selección de la tecnología más apropiada, la selección de la fuente de agua, preparación de los diseños de ingeniería e implementación de las obras, definición del modelo de gestión de los sistemas de APyS (por ejemplo, formación de un comité de agua, arreglos de OyM, tarifas, etc.)		X	X
7. Provisión de asistencia técnica y apoyo institucional una vez que se encuentre en funcionamiento el sistema		X	
8. M&E de los sistemas de APyS en los planos local, regional y nacional	X	X	X
9. Implementación del mecanismo de reclamación y resarcimiento regional/local, y comunicación y flujo de información en el plano regional		X	X
10. Monitoreo nacional y respuesta al mecanismo de reclamación y resarcimiento	X	X	

\* Según el tamaño del país y su grado de descentralización.

Más allá de las organizaciones nacionales, puede haber organizaciones indígenas relevantes u ONG que trabajan en el ámbito regional. En la región del Chaco, hay mucha colaboración entre las ONG a nivel transnacional (Red Chaco que cubre Argentina, Bolivia y Paraguay) y entre organizaciones dentro de un país determinado (Mesa Interinstitucional de Agua del

Chaco en Paraguay), para abordar las particularidades de la región. Este tipo de coordinación es clave al promover intervenciones alineadas y compartir las mejores prácticas del sector y de la región donde existen organizaciones que trabajan en contextos geográficos, físicos y culturales similares, o con un grupo indígena en forma transfronteriza.



## Preguntas clave:

- ¿Quién tiene la responsabilidad de los mecanismos para direccionar las intervenciones, definir el ciclo del proyecto y su implementación y, finalmente, brindar asistencia técnica y apoyo institucional una vez que el sistema se encuentra operativo? ¿Pueden fortalecerse estas responsabilidades a través de la intervención?
- Si las organizaciones indígenas y/o los beneficiarios no participan en el esquema de prestación del servicio de APyS ¿cómo se los puede integrar más en la definición de las responsabilidades que se mencionan más arriba?
- ¿Existen otras organizaciones indígenas nacionales u ONG activas en el sector pero que oficialmente no representan a los Pueblos Indígenas? En caso afirmativo ¿tienen algún sesgo, experiencia o afiliación con ciertos grupos o regiones indígenas, o demuestran su capacidad y comprensión de los Pueblos Indígenas en el plano nacional? ¿Cuáles son sus roles posibles para apoyar un compromiso estratégico en relación con cuestiones de estrategia o política general y/o priorización de inversiones y prestación de servicios?
- ¿Existen otros actores como productores agropecuarios, comunidades no indígenas o concesionarios que pueden amenazar el diseño del proyecto -en particular la fuente de agua- y su implementación?
- ¿Existe una dinámica local que pueda socavar los procesos participativos y el éxito y la sostenibilidad del proyecto?

### c. Conformación de un Equipo de Proyecto<sup>40</sup> para trabajar con los Pueblos Indígenas

**La interacción y el trabajo efectivo con los Pueblos Indígenas requieren de un personal local capaz de evaluar las necesidades para diseñar un enfoque adaptado a las condiciones locales.** En este sentido, la inclusión de especialistas sociales con conocimientos profundos y una experiencia de trabajo con los Pueblos Indígenas en regiones o áreas específicas donde se implementará el proyecto son esenciales para los organismos de ejecución así como para los contratistas. Estos especialistas sociales deben tener una comprensión del sector APyS y del ciclo del proyecto en intervenciones de APyS para asegurar que todas las consultas realizadas a través del proyecto sirvan para informar la intervención en forma específica. El

trabajo de campo muestra la importancia de abordar las consultas y los procesos participativos como un punto de ingreso que conduzca a una comprensión más profunda de las comunidades indígenas, pero también con un plan de trabajo específico y preguntas relacionadas con APyS a ser respondidas para evitar una dispersión de esas conversaciones valiosas.

Para complementar el trabajo del especialista social, puede brindarse capacitación adicional a los ingenieros en APyS de los organismos del sector para aumentar sus conocimientos sobre los Pueblos Indígenas, a fin de asegurar una provisión más efectiva de infraestructura y capacitación a estas poblaciones. Dicha capacitación también provee instrumentos a los ingenieros para trabajar más proactivamente con los especialistas en Pueblos Indígenas que se mencionan

<sup>40</sup> El equipo de proyecto incluye el organismo de ejecución que, en general, es el organismo de gobierno responsable de la prestación de servicios de APyS en el país, o de un subsector, aunque también puede ser una ONG, un operador privado o un consorcio de organismos del gobierno. En Bolivia, EMAGUA – Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua – y FPS – Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social – son los encargados de construir la infraestructura, en tanto SENASBA – Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico – les brinda apoyo a través del trabajo social y el desarrollo de las capacidades.



más arriba. La mayoría de los equipos de proyecto entrevistados tenían el mandato de prestar servicios a los Pueblos Indígenas, pero no todos estaban igualmente equipados para hacerlo.

Las instituciones pueden fortalecer sus equipos de implementación al contratar a consultores especializados, colaborar con una organización que tiene experiencia en este campo, o implementar un programa de capacitación especial para los equipos sociales y de ingeniería existentes. Por ejemplo, en Paraguay, el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA) con sede en Asunción, contrató con éxito un consultor para gestionar específicamente las cuestiones indígenas en el Chaco (esta persona fue identificada como de origen indígena y contaba con conocimientos específicos sobre el área de intervención) y, en Argentina, el equipo de proyecto contrató a la ONG Fundación Gran Chaco para apoyar la aplicación y el monitoreo de procesos sociales. Por otro lado, el equipo de proyecto puede establecer acuerdos directamente con las organizaciones indígenas para que puedan mediar en lo cultural a fin de lograr la interacción con las comunidades. Ello puede ayudar a incrementar la apropiación a muchos niveles y servir para desarrollar capacidades a más largo plazo para las organizaciones indígenas como asociados activos en los proyectos de APyS. **Independientemente del enfoque, los consultores, la organización o el personal recientemente especializado deberán supervisar el proceso de consulta y asegurar que los insumos de los beneficiarios (y autoridades tradicionales) sean la base del proceso de toma de decisiones.**

**Contrate personal que hable el o los idioma(s) para ser parte de los equipos de proyecto –o del equipo social del contratista- para permitir una comunicación más fluida con la comunidad indígena y mostrar respeto por su cultura,** lo que a su vez contribuye a ganar su confianza. Muchas comunidades dependen en gran medida de unos pocos miembros de la comunidad que hablan español / portugués con fluidez además de sus lenguas maternas para poder actuar como intérpretes interculturales o facilitadores con los actores externos. Sin embargo, y para evitar el riesgo de una dependencia excesiva en unos pocos, y/o una posible manipulación de este rol, es esencial asegurarse de que la comunidad comprenda bien los conceptos mediante la comunicación en las lenguas locales. En algunos casos, el personal regional

**Figura 4**

Una beneficiaria muestra cómo usa su canilla en Panamá.



descentralizado de los organismos de implementación quizás hable el idioma pero muy a menudo depende de las ONG u organizaciones indígenas regionales para que actúen como intérpretes culturales y lingüísticos. Por ejemplo, la ONG Water for People de Bolivia cuenta con personal que habla quechua y que acompaña a todas las misiones de campo para poder traducir cuando los beneficiarios prefieren hablar su propio idioma. En el Amazonas peruano, el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) contrata especialistas sociales locales que hablan las lenguas indígenas. En el Chaco Paraguayo, los Intendentes siempre trabajan con intérpretes de las comunidades locales. Desde la perspectiva del proyecto, las realidades lingüísticas deben evaluarse de entrada, tomando en cuenta las posibles diferencias de género dentro de las comunidades (véase la sección sobre Género en el capítulo dedicado a Apropiación). Cuando sea necesario, el equipo de proyecto puede cerciorarse de que las herramientas de capacitación o socialización también se distribuyan en los idiomas indígenas.

Figura 5

Letreros relacionados con la construcción de un acueducto, traducidos por la comunidad Q'OM en Argentina.



**Desarrolle herramientas especializadas y programas de estudio para la capacitación de los Pueblos Indígenas, adaptando los documentos existentes cuando fuese posible.** La mayoría de los organismos de ejecución cuenta con manuales de capacitación, folletos, videos y currícula de capacitación para las intervenciones comunitarias. Estas herramientas son especialmente importantes para capacitar sobre temas tales como la constitución del comité del agua, la Operación y el Mantenimiento, y el establecimiento y pago de tarifas. Los especialistas sociales capacitados para trabajar con los Pueblos Indígenas deberían estar a cargo del desarrollo de instrumentos acordes a la cultura (impresos u otra

metodología)<sup>41</sup> y de llevar a cabo las consultas para validar la aplicabilidad de los instrumentos con los grupos beneficiarios a quienes van dirigidas las acciones. Esta adaptación es importante ya que las comunidades indígenas de las áreas rurales quizás no puedan identificar o asimilar tan bien la información si en el material se utilizan símbolos o animales de contextos urbanos o extranjeros. El personal contratado como especialista en Pueblos Indígenas también debería supervisar la aplicación de los instrumentos durante el ciclo del proyecto. Un buen ejemplo de tales herramientas son el Manual de Ejecución de Proyectos de Agua, Saneamiento e (MEPAS) desarrollado en Nicaragua (véase más abajo el Recuadro 3).

41 Pueden utilizarse también metodologías de comunicación alternativa, capacitación y socialización, por ejemplo, los programas de radio, cuentos, o dramatización, cuando correspondiese, ya que los niveles de alfabetización pueden ser bajos en algunas comunidades.

**Recuadro  
03**
**Una Buena Práctica de Nicaragua – el MEPAS.**

El FISE, que es el organismo de APyS rural en Nicaragua, ha institucionalizado una política para implementar proyectos de APyS rural, sin importar la fuente de financiamiento, en el Manual de Ejecución Proyectos de APyS (MEPAS). FISE ha elaborado un Anexo para este Manual donde se incluyen disposiciones específicas a ser aplicadas en las regiones Costeras del Norte y Sur del Caribe en Nicaragua (RAAN y RAAS).

A fin de reflejar la realidad local e interactuar con las comunidades indígenas y afrodescendientes de un modo culturalmente adecuado durante el ciclo completo del proyecto, este anexo incluye adaptaciones regionales que se relacionan con lo siguiente:

- La metodología para llevar a cabo las consultas,
- Las especificaciones técnicas,
- Los costos,
- El financiamiento de contrapartida,
- El cronograma temporal del proyecto, y
- Las reglas sobre adquisiciones.

La estrategia adaptada también incluye un sistema de monitoreo para asegurar que las autoridades tradicionales participen en el ciclo del proyecto, las comunidades aprueben el diseño del mismo, la capacitación se brinde a los beneficiarios en el idioma local y los beneficiarios se organicen a fin de proteger la fuente de agua y operar y mantener el sistema una vez que se haya construido.

Durante la fase de identificación, la realización de una evaluación de la capacidad de los equipos para trabajar con los Pueblos Indígenas puede ayudar a identificar vacíos importantes y la capacitación y los recursos que se necesitan a fin de fomentar las destrezas y el entorno para proyectos exitosos en

las áreas indígenas. En consecuencia, antes de la implementación, se puede diseñar e instrumentar un proceso de desarrollo de las capacidades adaptada al contexto –o asegurar una complementación apropiada de los integrantes de los equipos.


**Preguntas clave:**

- ¿Cuáles son las instituciones, organizaciones y/o autoridades indígenas con las que el proyecto necesita comunicarse en forma periódica?
- ¿Cuál es la capacidad del equipo del proyecto en cuanto a especialistas sociales e ingenieros capacitados para trabajar con los Pueblos Indígenas, tanto a nivel centralizado como descentralizado?
- ¿Cuáles son las necesidades a nivel de idioma de las comunidades indígenas objetivo?
- El equipo del proyecto ¿cuenta con integrantes que hablen el o los idioma(s) local(es)?
- ¿Que tipo de metodologías especializadas, herramientas y programas de estudio, pueden ser desarrollados, adaptando los documentos existentes cuando fuese posible, para trabajar con los Pueblos Indígenas?



## 2. Priorización de Inversiones y Comprensión de los Contextos Locales




¿Qué factores debería tomar en cuenta un proyecto al elegir la comunidad a la que estará dirigida una inversión de APyS? Esta sección aborda una toma de decisiones efectiva en torno a la priorización de inversiones, lo que incluye la selección de la comunidad e intervención. Para poder hacerlo de un modo respetuoso se necesita tener una comunicación apropiada con los representantes indígenas y líderes tradicionales, y asegurar que los criterios y procesos de selección en general sean transparentes y verificados con los actores relevantes.

### a. Mecanismos para Identificar la Demanda y Priorizar las Inversiones

**Involucre a los representantes apropiados de los Pueblos Indígenas en el proceso de identificación y priorización.** Las reglas del gobierno para elegir las áreas que se beneficiarán varían de un país a otro. Sin embargo a menudo hay una desconexión entre los mecanismos de gobierno establecidos para la priorización y las prioridades o procesos de toma de decisión propiamente dichos en los territorios indígenas. Un error habitual en los proyectos de APyS que socava la apropiación y asociación es no involucrar a los indígenas o involucrar a los representantes equivocados de estos pueblos.

**Desarrolle un claro entendimiento de los mecanismos de gobierno para identificar y priorizar las necesidades de servicios de APyS, para evaluar si reflejan una participación significativa de los Pueblos Indígenas.** A veces las comunidades interactúan directamente con el gobierno central a fin de transmitir su necesidad de soluciones en APyS, mientras en otros casos estas demandas deben pasar por un representante municipal o regional. Por ejemplo, en Panamá, en el caso de una comunidad no indígena, las solicitudes llegan al Ministerio de Salud a través de los diferentes niveles de gobierno regional. Sin embargo, este proceso sortea a las autoridades tradicionales de los territorios indígenas en Panamá, así como a los Congresos y Consejos Indígenas. El hecho de eludir a las autoridades indígenas territoriales puede resultar en proyectos que no respondan a una visión y a prioridades de desarrollo territorial, con el riesgo de alienar a un interlocutor valioso y a un asociado clave para la sostenibilidad de los servicios. Más importante aún, la agregación de las demandas a través de estas autoridades ayuda a presentarlas como una tarea más

unificada y estratégica, extendiendo así más la voz de estas comunidades y dándoles un perfil más elevado. Muchas comunidades indígenas en Panamá no interactuarán ni permitirán el ingreso de actores externos si el *Saila* o líder tradicional no ha coordinado la visita u otorgado su autorización. Como tal, no involucrar a las autoridades tradicionales en este caso puede obstaculizar la capacidad del equipo de proyecto para captar las demandas de las comunidades indígenas.

Muchas veces las organizaciones indígenas nacionales y regionales también pueden facilitar la comunicación entre las diferentes comunidades indígenas, los gobiernos centrales y los organismos de financiamiento para asegurar que se prioricen las necesidades de la comunidad. Una noción profunda de las formas tradicionales de organización en el plano local, el modo en que las comunidades comunican sus demandas, y los entes que representan estas demandas son factores esenciales para una priorización respetuosa de la inversión. Si se descubren tensiones entre las organizaciones, los factores orientadores deben basarse en el nivel de representación y en criterios técnicos, económicos u otros utilizados para las opciones de inversión. En Nicaragua, se elaboraron Planes Municipales para evaluar las necesidades de la comunidad relativas a APyS en cada municipio, y priorizar las intervenciones más urgentes. A través de un cuestionario, el equipo de proyecto calculó una serie de indicadores de APyS que resultó en un “puntaje de priorización”. Luego se seleccionaban las comunidades con el puntaje más alto, correspondiendo a las principales prioridades en el municipio, sobre la base de los fondos disponibles y las necesidades de APyS, y los Gobiernos Territoriales Indígenas así como los Gobiernos Regionales autónomos eran los encargados de validar la lista final. El uso de un sistema de puntajes permitió al equipo de proyecto acordar la selección de las comunidades sobre la base de un conjunto de factores verificables y transparentes. El desarrollo de un sistema completo de información , con indicadores sobre cobertura y prácticas de gestión de APyS, también podría ayudar a los equipos de un proyecto a identificar a las comunidades más necesitadas y elaborar mecanismos de intervención alternativos como, por ejemplo, el fortalecimiento institucional y la capacitación en relación con aspectos específicos de APyS en los que fallan los prestadores de servicios. **La validación de la lista de comunidades priorizadas con las organizaciones indígenas nacionales y regionales aseguran el apoyo de éstas a la intervención, la alineación con su visión de desarrollo territorial, y el respeto a las estructuras tradicionales.**



## Preguntas clave:

- ¿Cuál es el proceso para articular las necesidades y prioridades de APyS en el ámbito local? ¿Hay controversias relacionadas con el intercambio de información en los territorios indígenas?
- ¿Se han articulado y comunicado claramente los criterios de selección? ¿Se consultaron estos criterios con las organizaciones o autoridades indígenas nacionales?
- ¿Se han desarrollado indicadores para ayudar a evaluar en forma más objetiva las necesidades de las comunidades en cuanto a APyS?
- ¿Existe una organización indígena líder ampliamente reconocida y respetada entre los Pueblos Indígenas que pueda centralizar las demandas y realizar una primera ronda de priorización? ¿Se ha involucrado en el proceso a las estructuras tradicionales de gobierno en todos sus niveles?

### b. Mecanismos para dar Respuesta a la Demanda

**Cuando sea posible, realice un diagnóstico para asegurar una priorización transparente. La evaluación de las necesidades junto con la comunidad desde una etapa temprana también le permite al equipo de proyecto satisfacer las demandas específicas de la comunidad** (véase el Recuadro 4). La realización de un diagnóstico de las necesidades locales antes de diseñar un proyecto puede mejorar la transparencia al permitir la verificación de información clave (como por ejemplo, población real, demanda, restricciones) y promover la realineación de prioridades a fin de maximizar el impacto positivo del proyecto. Esto es especialmente relevante al interactuar con las comunidades indígenas ya que a menudo hay poca información documentada y disponible a nivel comunitario. Además, habitualmente las comunidades indígenas tienen pocas oportunidades para expresar sus demandas, y cuando así lo hacen, se observan prácticas culturales específicas así como soluciones locales (como son las fuentes de agua apropiadas) que deben tomarse en cuenta en el diseño de una intervención. En Bolivia, la ONG Agua para el Pueblo realiza un diagnóstico de las necesidades de la comunidad y de conformidad con ello ajusta el diseño de la intervención en esa comunidad. ⚙️ Esta estrategia involucra efectivamente a las comunidades beneficiarias y aprovecha el sistema de valores para el bienestar colectivo de las comunidades.

El enfoque de respuesta a la demanda (DRA por su sigla en inglés) aplicado por Agua para el Pueblo los llevó a 1) satisfacer las demandas de la comunidad a pleno, sin dejar de lado a ningún beneficiario, y 2) promover

la colaboración con los beneficiarios desde una etapa temprana, respetando la visión de la comunidad respecto de su propio desarrollo. En contraste con ello, durante el trabajo de campo para desarrollar este Toolkit, se visitaron varios otros programas en los que la priorización y el diseño del proyecto se fundaron mínimamente en el diagnóstico de las necesidades de la comunidad. Los resultados fueron lamentables, con baños construidos en hogares vacíos, dejando a hogares poblados excluidos de estos beneficios sanitarios. A fin de evitar dichos inconvenientes, las evaluaciones sociales deben incorporar preguntas prácticas relacionadas con APyS, más allá de la cosmovisión y los recursos naturales, para brindar una ‘instantánea’ representativa del estado de las conductas relacionadas con higiene y APyS y las preferencias dentro de una comunidad.

Aunque el enfoque de respuesta a la demanda ha sido parte de las buenas prácticas del desarrollo de APyS desde la década de 1990, el trabajo de campo demostró que los equipos de proyecto aún luchan para poder aplicar con éxito los principios de dicho enfoque. En muchas instancias, las instituciones a cargo del sector de APyS rural no tenían la capacidad de implementar esos enfoques de respuesta a la demanda en sus operaciones habituales donde se lo exigía la estrategia sectorial o del donante. Este inconveniente se vincula con la fragilidad general del sector rural en particular: dotación de personal deficiente (en cantidad y calidad), en especial en las oficinas descentralizadas, y una falta general de recursos para implementar dicho enfoque, que es un proceso intensivo en tiempo y recursos. A fin de poder implementar este enfoque, los organismos de APyS rural necesitan personal dedicado a los aspectos

sociales de las intervenciones de APyS y a los procesos participativos en general.

Cuando se hacían esfuerzos hacia un enfoque de respuesta a la demanda, a veces había una desconexión entre las consultas realizadas y los objetivos específicos del proyecto, lo que reflejaba la necesidad de una mayor coordinación entre los equipos sociales y técnicos. Como tal, la aplicación deficiente de las metodologías del enfoque de respuesta a la demanda no siempre se tradujo en resultados sostenibles de APyS. Sin embargo, cuando las ideas surgidas del DRA respecto de las preferencias de una comunidad indígena informaron la estrategia de participación e la implementación del proyecto, a menudo los resultados fueron sostenibles.

La entidad responsable del trabajo social en los proyectos de APyS del gobierno de Bolivia, el *Servicio Nacional para la Sostenibilidad de Servicios en Saneamiento Básico* (SENASBA), aprendió a partir de las demandas de la comunidad que necesitaba incluir gradualmente el pago por los servicios del agua antes de construir el sistema para que los miembros de la comunidad pudieran acostumbrarse a una tarifa periódica, y crear un fondo de reposición para el sistema. Del mismo modo, los comentarios de la comunidad señalaban la necesidad de establecer un comité de agua compuesto únicamente por mujeres en aquellas comunidades Aymara donde las mujeres estaban a cargo de tomar las decisiones.

#### Recuadro 04

### El Enfoque de Respuesta a la Demanda.

El Enfoque de Respuesta a la Demanda (DRA por su sigla en inglés) prevaleció en la literatura sobre el desarrollo a fines de la década del '90 en respuesta a los Principios de Dublín donde el agua se definió como un bien económico y social a ser gestionado en el nivel más local posible.<sup>42</sup> El DRA centra el desarrollo en la participación de los beneficiarios a través del ciclo del proyecto. Aunque este enfoque es fundamental para el sector de APyS rural, resulta de especial importancia para trabajar con los beneficiarios indígenas cuyas demandas rara vez se evalúan sistemáticamente antes de una intervención, o de manera que respete a las autoridades tradicionales.

El principio rector del DRA es que la prestación de servicios de APyS debe ser impulsada por la demanda de los usuarios quienes, por ende, se convierten en actores centrales en la etapa de lanzamiento, planificación, implementación y gestión de los servicios. Este modelo proporciona una alternativa para las intervenciones promovidas por la oferta, en cuyo caso los sistemas de APyS se construían conforme las supuestas necesidades sin consultar a los beneficiarios sobre sus demandas reales.

*En el caso de los Pueblos Indígenas, el DRA promueve lo siguiente:*

- Realización de consultas a lo largo del proceso de participación y conforme una estrategia culturalmente apropiada según (véase la próxima sección)
- Utilización de la información recabada durante el diseño e implementación del proyecto así como durante su OyM.

Puede resultar complicada la aplicación del DRA en las comunidades indígenas en vista de las peculiaridades de la organización social indígena, sus sistemas de creencias y la falta de confianza en los forasteros, por lo que a veces los equipos de proyecto luchan por reunir insumos concretos para el diseño del proyecto mediante procesos DRA con las comunidades indígenas, y no están seguros cómo traducir información sobre creencias culturales y la cosmovisión en orientación tangible y relevante para el proyecto.

El DRA involucra a los usuarios desde una etapa muy temprana como para promover la apropiación respecto de los servicios de APyS al permitir a los beneficiarios elegir el nivel de servicios que desean y para cual están dispuestos a pagar. Para poder aplicar el Enfoque de Respuesta a la Demanda en forma exitosa con las comunidades indígenas, este debe llevarse a cabo con respecto a:

Continúa

42 World Bank and WSP. Summary of Proceedings from the Regional Workshop on Demand-Responsive Approach. Volume 1. 23-26 de junio de 1997. Mangochi, Malawi.



- Las estructuras y normas culturales indígenas tradicionales durante el proceso de consulta (como, por ejemplo, consultar con la autoridad tradicional en primer lugar antes de abrir el diálogo a toda la comunidad);
- La definición y validación de las demandas (al coordinar con las organizaciones indígenas y consultar con los beneficiarios para corroborar las necesidades identificadas por los representantes de más alto nivel); y
- La participación de la comunidad en general (mediante consultas sobre preferencias específicas y conocimientos tradicionales para incluir en el diseño de la solución tecnológica y la búsqueda de aprobación de la comunidad en una asamblea sobre la opción tecnológica).

Las recomendaciones de este Toolkit se encuentran alineadas con los principios del DRA y brindan orientación específica sobre cómo aplicarlos e interpretar sus resultados en los contextos indígenas. En particular, esta sección sobre el *Diseño de una Estrategia Efectiva de Participación Intercultural* (en este capítulo) resalta los mecanismos de comunicación que se pueden utilizar y señala en qué momento realizar las consultas para recabar información específica relacionada con el proyecto entre los beneficiarios indígenas a lo largo del ciclo completo del proyecto. El capítulo sobre Apropiación orienta a los equipos de proyecto en la aplicación de los conocimientos recolectados, en las consultas para elegir un modelo de gestión y en la solución tecnológica que responda a las demandas de la comunidad, al tiempo que equilibra la especificidad indígena con los conocimientos técnicos expertos. Además, la sección sobre Construcción de Sistemas también aborda específicamente el aporte de los beneficiarios indígenas a la construcción de su sistema y la importancia de una ceremonia de traspaso para transferir oficialmente el sistema a la comunidad indígena. Finalmente, el capítulo de Sostenibilidad recurre a las mejores prácticas del sector de APyS rural respecto de cambios de comportamiento, pago de servicios y provisión de asistencia técnica y, por otro lado, explica de qué manera deben abordarse estos componentes importantes en un contexto indígena.

Un elemento importante de respuesta a la demanda de los Pueblos Indígenas yace en comprender los conflictos del pasado en relación con el APyS en un determinado grupo o comunidad. El contexto histórico y los problemas del pasado pueden influir en la disposición del grupo para participar o confiar

en actores externos. Estos problemas pueden haber ocurrido a nivel de una comunidad específica o en un área o territorio, y pueden relacionarse con recursos hídricos, la falta de consultas previas antes de una intervención en infraestructura, o la no observancia de las reglas y normas tradicionales.



### Preguntas clave:

- El equipo de proyecto ¿ha realizado un diagnóstico de las necesidades locales para corroborar que la intervención satisfaga las demandas de la comunidad indígena objetivo?
- ¿Pueden estas prioridades verificarse a través de consultas en una muestra de grupos de comunidades, o a través de grupos focales con organizaciones indígenas?
- Las áreas indígenas objetivo ¿presentan problemas del pasado o historias de trauma vinculadas con la gestión de los recursos, el APyS o el desarrollo en general?

### c. Justificación de la Viabilidad de las Intervenciones con los Pueblos Indígenas

**Al evaluar la viabilidad de las intervenciones en las áreas indígenas, utilice la métrica de los beneficios sociales y económicos,** más allá del análisis tradicional de la tasa de **rendimiento económico**. Aparte de la identificación de la demanda, a los equipos de proyecto les puede resultar difícil justificar la viabilidad de los proyectos en áreas indígenas remotas debido a los elevados costos per cápita. La mayoría de los proyectos de APyS exige un análisis de costo y beneficio tradicional para justificar la realización de la inversión. Históricamente la tasa de retorno utilizada para las intervenciones de APyS no ha mostrado en forma coherente la viabilidad económica de invertir en territorios indígenas, en especial para aquellos proyectos que requieren transportar el agua a través de grandes distancias hacia áreas remotas, o sistemas de extracción y tratamiento costosos en fuentes de agua locales que son de difícil acceso o se encuentran altamente contaminadas. Sin embargo, las herramientas convencionales de evaluación económica no siempre captan con éxito y logran cuantificar las dimensiones beneficiosas de la prestación de servicios de APyS a los Pueblos Indígenas. Los beneficios relacionados con la reparación de desequilibrios sociales, aseguramiento de los derechos humanos, o reafirmación de la soberanía nacional en determinados territorios tienen un valor intrínseco para los formuladores de políticas y la población en general, pero resultan elusivos cuando se refiere a cuantificar en un análisis de costos de un proyecto. A menudo los análisis económicos cualitativos adicionales sobre la base de entrevistas con las autoridades indígenas y futuros beneficiarios indígenas ayudan a sustanciar el conjunto de beneficios asociados a un mejor acceso a los servicios de APyS.

**Si se usa una tasa de descuento social, los posibles beneficios de los proyectos en las áreas indígenas que parecen muy costosos a primera vista pueden captarse en forma más realista.** La Nota Orientativa sobre Tasas de Descuento<sup>43</sup> que fue producida por el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial aborda el tema de la tasa de descuento social

que consiste en utilizar tasas de descuento más bajas cuando los beneficiarios pueden no experimentar un crecimiento tan rápido o elevado como a nivel nacional, proponiendo no descontar en absoluto los costos y beneficios futuros en los casos más extremos. Los beneficios habitualmente asociados con intervenciones de APyS (beneficios para la salud, años de vida ajustados por discapacidad, acceso al agua para usos productivos) tienen todos beneficios sociales asociados que pueden valorarse mejor a través de la aplicación de una tasa de descuento social. Se mencionan a continuación otros beneficios que se deben considerar y evaluar cualitativamente (pueden encontrarse fuera del alcance del proyecto pero a pesar de ello, tomarse en cuenta):

- A nivel comunitario: mayor participación comunitaria en torno a la gestión de APyS, representación de las mujeres, desarrollo de capacidades a través de capacitaciones adaptadas a las necesidades de la comunidad, mejor comunicación con el gobierno local (no indígena) y entidades de APyS, reconocimiento de la cosmovisión y de los conocimientos tradicionales en el diseño y la implementación del proyecto.
- En los planos regional y nacional: mayor o mejor coordinación con el sector de APyS, articulación de las prioridades relacionadas con las áreas indígenas, reconocimiento de la organización y estructura tradicionales, reconocimiento de la cosmovisión y conocimientos tradicionales en las prioridades y metodologías del sector.

Además, al definir la metodología de intervención, la prioridad de brindar servicios sostenibles puede sopesarse en cuanto a la calidad – considerando que las inversiones no tendrán que repetirse en las mismas comunidades para reemplazar sistemas caídos debido a falta de mantenimiento y apropiación de sus sistemas.

En los países visitados, las motivaciones tangibles para la inversión en áreas indígenas remotas a pesar de los posibles costos elevados fueron las medidas de equidad, la reparación de los impactos relacionados

43 Banco Mundial. "Discounting Costs and Benefits in Economic Analysis of World Bank Projects." 2016.

con los conflictos históricos, inversiones como parte de las estrategias territoriales, o la compensación de daños ambientales anteriores. Por otro lado, el reconocimiento en 2010 del acceso al agua y el saneamiento como derecho humano<sup>44</sup> admitió que el agua potable y el saneamiento son esenciales para la realización de los derechos humanos y fortalece aún más el argumento de centrarse en las áreas indígenas y completar el último tramo para cerrar la “brecha de servicios”.<sup>45</sup>



### Preguntas clave:

- ¿Resultaría relevante la aplicación de una tasa de descuento social como parte del análisis económico? En caso afirmativo ¿se ha tomado en cuenta un conjunto integral de beneficios sociales (factores comunes como beneficios para la salud, uso del tiempo y otras cuestiones complementarias tales como una mayor participación y representación)?

### 3. Diseño de una Estrategia de Participación Intercultural Efectiva



Se recomiendan las consultas en todas las etapas del ciclo del proyecto, respecto de una variedad de actores y objetivos. En el comienzo del proyecto,

el equipo debería iniciar conversaciones a fin de identificar el formato más aceptable, efectivo e inclusivo para las consultas durante el todo el ciclo de proyecto. La definición de los términos y condiciones de las consultas al iniciarse el proyecto establece los cimientos para una interacción con la comunidad basada en el respeto y la información.

#### a. Mecanismos de Comunicación e Interacción

**Utilice metodologías apropiadas de consulta al lanzar una intervención de APyS para asegurar una participación significativa de todos los beneficiarios indígenas.** Las consultas informadas resultan un camino de doble vía: los equipos de proyecto brindan información sobre el posible proyecto y reciben aportes y compromisos de participación de los posibles beneficiarios y partes interesadas. Esta participación puede tomar la forma de conversaciones informadas sobre el proyecto con una plataforma de preguntas y respuestas, comentarios por parte de los usuarios y aprobación de decisiones clave. Si se las realiza bien, las consultas ayudan a evitar errores de comunicación en torno a las intenciones del equipo de proyecto y la disponibilidad de recursos. El proceso de consulta es esencial para construir la confianza donde puede haber desacuerdos fundamentales (entre el gobierno central y las organizaciones indígenas, por ejemplo) y para asegurar que se respeten los conocimientos locales y se incorporen en los proyectos.

**Solicite a las organizaciones y autoridades indígenas sus recomendaciones respecto de cuáles son las modalidades para hacer participar a las comunidades.** Dichas modalidades que se describen más abajo incluyen anuncios, asambleas, debates en grupos focales, y entrevistas con informantes clave.

44 Mediante la Resolución de las Naciones Unidas 64/292 del año 2010.

45 Jiménez, A., Cortobius, M., Kjellén, M. "Working with indigenous peoples in rural water and sanitation: Recommendations for an intercultural approach." SIWI, Estocolmo. 2014a.

 Asamblea	 Anuncios	 Grupos focales de debate	 Entrevistas con las partes interesadas clave
Descripción			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• También denominada reunión comunitaria.</li> <li>• Plataforma común para toma de decisiones en las comunidades indígenas.</li> <li>• Convocada por las autoridades locales tradicionales con asistencia de toda la comunidad.</li> <li>• Se puede utilizar durante todo el ciclo del proyecto para compartir información sobre los avances o recaudar aportes económicos de los beneficiarios.</li> <li>• Incluye una sesión de preguntas y respuestas para que todos participen.</li> <li>• Participación de las autoridades locales (intendente, personal técnico municipal), autoridades indígenas locales, el organismo de ejecución o el personal del contratista, incluidos los especialistas sociales como facilitadores y todos los futuros beneficiarios (integrantes de la comunidad) de los sistemas de APyS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información compartida con la comunidad, ya sea en una asamblea, reunión pública donde la participación no es obligatoria, o a través de otros medios de comunicación (pósters, medios, radio, visitas domiciliarias).</li> <li>• Se pueden utilizar para difundir información, criterios de elegibilidad, alcance del proyecto, objetivos y reglas para la interacción.</li> <li>• Cualquiera puede participar aunque en general se comparte información en forma unidireccional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones de grupos más pequeños, que puede apuntar a algún subgrupo de la comunidad como los adultos mayores, mujeres, jóvenes, o futuros integrantes del comité de APyS.</li> <li>• Metodología apropiada cuando se quiere consultar sobre un tema específico y cuando se busca una mayor profundidad en la información.</li> <li>• La sesión debería estructurarse en torno a un tema en particular así como un conjunto de preguntas.</li> <li>• Puede resultar una plataforma para resolución de controversias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las entrevistas realizadas con informantes únicos identificados por sus perspectivas, conocimientos expertos o función particular dentro de la comunidad objetivo (autoridades indígenas, maestros, líderes de organizaciones comunitarias, beneficiario seleccionado al azar, gobierno local, representante de una institución de APyS, especialistas).</li> <li>• Plataforma para interactuar con autoridades/ organizaciones a más alto nivel.</li> <li>• Realizadas durante la pre-identificación y la identificación para sustanciar el diseño de la intervención.</li> <li>• Puede ayudar a profundizar un tema o problema en particular.</li> </ul>
Beneficios			
<p>La presencia de la mayoría de la comunidad a menudo representa una presión social positiva para realizar aportes, y promueve la transparencia.</p> <p>Ideal para formalizar la aprobación y decisiones de la comunidad.</p>	<p>Resulta un método rápido para compartir información clave sobre el proyecto.</p> <p>Cuando se utiliza material escrito, pueden ayudar a documentar información importante del proyecto y actuar como recordatorio para los integrantes de la comunidad.</p> <p>Los anuncios de las autoridades tradicionales pueden resultar muy efectivos.</p>	<p>El tamaño más reducido de las reuniones ayuda a reunir aportes significativos de informantes, con tiempo para elaborar y plantear preguntas de seguimiento.</p> <p>Pueden proporcionar espacios más seguros para los debates ya que los informantes se sienten menos amenazados al estar con personas de su mismo subgrupo.</p> <p>Permite expresar sus preferencias e inquietudes a quienes se sienten incómodos hablando en una asamblea.</p>	<p>Permiten un debate más profundo de ciertos temas con determinados actores.</p> <p>Resultan de especial utilidad al comienzo de una intervención para evaluar las diferentes percepciones y comprender las reglas de comunicación en la comunidad objetivo.</p>
Estén atentos a lo siguiente			
<p>Las comunidades tal vez quieran realizar primero una asamblea cerrada donde se invitará al proponente del proyecto o al interlocutor indígena local a realizar una presentación y luego retirarse para que la comunidad pueda debatir.</p> <p>Tal vez no resulte una plataforma ideal para la participación de todos los grupos.</p> <p>Deben considerarse las normas respecto de los roles de género en espacios públicos y posiblemente compensarse con medidas proactivas para incluir a las mujeres y a los integrantes marginados de la comunidad.</p> <p>Esta modalidad requiere la mediación de las autoridades indígenas locales.</p>	<p>Quizás no incluyan espacios para el debate.</p> <p>Pueden percibirse como un intercambio de información de arriba hacia abajo.</p> <p>Son más efectivos cuando la información comunicada aprovecha los resultados de sesiones participativas anteriores.</p> <p>No son una forma de verificar si los beneficiarios han comprendido la información compartida según lo previsto.</p> <p>Esta modalidad exige la participación (o al menos la aprobación) de las autoridades indígenas locales.</p>	<p>No adecuados para la aprobación oficial ya que tal vez no representan a toda la comunidad.</p> <p>Sujetos a las reglas de la comunidad: algunas comunidades indígenas pueden tener reglas específicas para las reuniones de determinados subgrupos (mujeres, jóvenes) entre sí o con actores externos, en cuyo caso se puede considerar la posibilidad de contar con facilitadores.</p> <p>Esta modalidad requiere la aprobación de las autoridades indígenas locales.</p>	<p>No adecuadas para una aprobación oficial ya que representa la opinión de una sola persona.</p> <p>Sujetas a las reglas de la comunidad: algunas comunidades indígenas pueden tener reglas específicas para las reuniones de determinados subgrupos (mujeres, jóvenes) con actores externos, en cuyo caso se puede considerar la posibilidad de contar con facilitadores.</p> <p>Esta modalidad requiere la aprobación de las autoridades indígenas locales.</p>

**Basado en los aportes de las autoridades tradicionales, debería definirse una estrategia de participación intercultural para el proyecto que respete las jerarquías tradicionales y las preferencias culturales a fin de poder establecer reglas claras de participación, de comunicación de información clave entre las partes interesadas y sobre el modo en que se toman y documentan las decisiones.** Designe personas de contacto con la que se puede comunicar el equipo de proyecto, cuente con protocolos relevantes para organizar las reuniones comunitarias, incluidos los requisitos de información previa, las preferencias de la comunidad en relación con las estructuras, reglas comunitarias importantes respecto de la participación de los individuos y cómo documentar los procedimientos, conclusiones y decisiones (lista de asistencia, acuerdos o actas de la reunión, fotos, etc.). También incluya solicitudes especiales respecto del formato de capacitación (participantes, organización) y los temas que el equipo de proyecto planea abarcar. Dentro de esta estrategia, es necesario incluir disposiciones para incorporar los puntos de vista de las mujeres en el proceso de consulta durante el diseño y la implementación del proyecto.<sup>46</sup>

**La realización de consultas adecuadas y respetuosas puede exigir un mayor plazo durante el diseño y la implementación del proyecto.** Aunque los equipos de proyecto pueden estar bajo presión para acelerar la implementación, las exigencias del tiempo no deberían impedir la realización de consultas informadas, respetando un proceso de participación riguroso. Si el alcance del programa incluye a numerosas comunidades y existen plazos cortos para asegurar el financiamiento, una solución podría ser acordar el alcance y los procedimientos para consultas comunitarias más minuciosas y procesos de participación a través de, por ejemplo, un Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas. Sin embargo, este enfoque requiere cierta flexibilidad en el diseño del proyecto para que puedan incorporarse las prioridades y preferencias de la comunidad antes de realizar las inversiones. El intercambio constante de información de un modo accesible durante todo el proceso ayudará a mantener bien informadas a

las partes interesadas sobre las diferentes etapas y procedimientos del proyecto, en tanto se incorpora la flexibilidad en el diseño así como actividades en respuesta a los comentarios de la comunidad. En los territorios indígenas, el desarrollo y establecimiento de la confianza lleva su tiempo ya que la gente puede ser renuente a participar hasta que vea resultados, y los procesos tradicionales de toma de decisiones requieren tiempo. El hecho de contar con un marco y/o protocolo claros respecto de la información que se compartirá, cuándo y cómo se tomarán y documentarán las decisiones puede reducir considerablemente los plazos.

En La Guajira, Colombia, la Gobernación impuso la regla de que no se pidiera nada a los beneficiarios hasta tanto pudieran ver en funcionamiento el sistema, bajo la presunción de que los beneficiarios indígenas no creerían en un sistema ni querrían contribuir a su construcción hasta ese momento. El equipo de proyecto respetó esta solicitud y trabajó con las autoridades indígenas y las ONG locales para acordar el tipo de sistema y llevar a cabo toda la intervención, y solamente involucró a los beneficiarios una vez que eran visibles los resultados. Estas idiosincrasias exigen flexibilidad por parte de los equipos de proyecto para asegurarles a los integrantes de la comunidad cuán beneficioso es el proyecto, a través de sesiones informativas al comienzo del mismo. Por ejemplo, en Misiones, Argentina, los caciques –líderes tradicionales– solicitan que las consultas se realicen en dos etapas: un día con los Pueblos Indígenas presentes a fin de fortalecer su sistema de gobernabilidad, así el segundo día concurren los representantes no indígenas del servicio público para consultarlos. Al satisfacer este requerimiento, se alargaría el proceso de consulta, duplicando los tiempos. Sin embargo, el hecho de respetar estos plazos fue esencial para que la intervención lograra el apoyo de los Caciques y sus comunidades. **El tiempo y los recursos que se invierten con sabiduría en una identificación culturalmente adecuada de los proyectos y la preparación de la estrategia de participación puede reducir en gran medida futuras demoras en la implementación, al tiempo que asegura la plena realización y mantenimiento de los beneficios de las intervenciones en áreas indígenas.**

46 Para obtener mayores lineamientos sobre el diseño de un enfoque multicultural, véase Jiménez, A., Cortobius, M., Kjellén, M. 2014a.





## Preguntas clave:

- ¿Qué modalidad y qué plataforma son las mejores para compartir información y consultar con los beneficiarios desde el inicio del proyecto?
- ¿Existen subgrupos (por ejemplo, de mujeres) que puedan sentirse incómodos al tener que expresarse en un ámbito público como la asamblea? En caso afirmativo ¿cómo se puede alentar su participación sin comprometer las tradiciones locales?
- ¿Existen ciertas reglas de comunicación tradicionales que tienen una influencia sobre el intercambio de información en la comunidad o vecindad?
- ¿Se vería facilitado el proceso si hubiese un intermediario indígena o local que brinde las explicaciones iniciales y si se permitieran deliberaciones internas antes de que participen los actores externos?
- Las autoridades tradicionales y/o los beneficiarios ¿indicaron determinadas preferencias en relación con los plazos o la secuencia de intercambio de información y consultas?
- El cronograma de la intervención propuesta ¿respeto y da cuenta de las reglas y procesos de comunicación locales?

### b. La función central que cumplen las Consultas

**Consultas libres, previas e informadas con amplio apoyo de la comunidad es el requisito establecido en la Política del Banco sobre Pueblos Indígenas. Los principios que subyacen a cada palabra son decisivos para asegurar una consulta significativa.**

Los beneficiarios deberían sentirse libres de presentar y expresar sus puntos de vista, aún si contradicen lo propuesto por el proyecto o los resultados previstos. La información debe proporcionarse a las partes interesadas de un modo accesible y oportuno, antes de la consulta, para permitir comentarios significativos e informados. Durante la identificación del proyecto y de las soluciones, estas consultas deben realizarse a través de reuniones comunitarias, entrevistas con informantes clave y grupos focales, y deberán siempre incluir al menos dos reuniones – una primera donde se brinde información y las comunidades tengan la oportunidad de analizar y debatir la información, y hacer comentarios y luego una donde se presenten las soluciones propuestas demostrando la manera en que se han incorporado los comentarios.

**Deberá lograrse y documentarse el amplio apoyo de la comunidad para promover un proyecto sobre la base de diseños acordados, fuentes de agua, esquemas de pago y responsabilidades antes de**

**tomar cualquier decisión final sobre inversiones en una comunidad determinada.** Como parte de la metodología para interactuar con los Pueblos Indígenas, FISE de Nicaragua estableció una serie de sesiones a fin de presentar las opciones tecnológicas para una determinada comunidad y brindarles toda la información necesaria para que puedan tomar decisiones en torno a la solución que ellos prefieran.















Debe tomarse nota cuidadosamente de la información recabada durante las consultas para cerciorarse de que se tome en cuenta en todas las etapas de desarrollo e implementación del proyecto. Además, la continuidad del equipo social asignado a determinados proyectos puede ayudar a garantizar que las consultas realmente informen el proceso en su totalidad y evitar así algún daño a la relación de confianza que se construyó durante las etapas iniciales. Los mecanismos deberían diseñarse para cada proyecto a fin de asegurar una participación constante, flujos de información bidireccionales, y el resarcimiento por reclamos durante todas las etapas del ciclo del proyecto (Véase *Comentarios de la Ciudadanía y Mecanismos de Resarcimiento de Reclamos* en el capítulo de Sostenibilidad).

Para aquellos proyectos con múltiples obras o una falta de especificidad en cuanto a las áreas del mismo, el Banco Mundial utiliza una herramienta denominada














**Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas**<sup>47</sup> con vistas a establecer de entrada las reglas del juego para la interacción, consulta y preparación de medidas específicas para el diseño del proyecto y la adaptación de la entrega mediante la preparación de Planes para los Pueblos Indígenas. En general los procesos a nivel comunitario resultan claros y más eficientes si se ha preparado un tal Marco en consulta con las organizaciones y los representantes de los Pueblos Indígenas.

El cuadro que sigue resume los diferentes temas que se abordarán en las consultas y establece el momento indicado en el ciclo del proyecto. Los elementos planteados aquí se describen en mayor detalle en las secciones específicas del documento. De todos modos, este resumen tiene el propósito de brindar un mapa de ruta para las consultas durante el ciclo de proyecto. Cuando correspondiese, deben efectuarse consultas por separado con hombres y mujeres (Véase la Sección sobre Género en el Capítulo dedicado a Apropiación).










Fase correspondiente en el Ciclo del Proyecto	Tema de Consulta	Comentarios Metodológicos	Modalidad
<b>Pre-Identificación</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reunir información para definir el alcance conceptual del proyecto</li> <li>Marco jurídico e institucional</li> <li>Mapeo de partes interesadas</li> <li>Priorización de Inversiones</li> <li>Restricciones presupuestarias</li> </ul>	<p>Estas entrevistas con los representantes de varias organizaciones de nivel nacional y regional apuntan a responder a las preguntas que aparecen en las secciones III-1 y III-2.</p> <p>También pueden ayudar a identificar protocolos y reglas para la participación en la comunidad objetivo.</p>	 
<b>Pre-Identificación</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación del equipo de proyecto a la comunidad a través de las autoridades tradicionales</li> </ul>	<p>Esto podrá no ser una “consulta <i>per se</i>” pero es un primer paso importante para acercarse a la comunidad.</p>	 
<b>Pre-Identificación</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acuerdo sobre la toma de decisiones, ciclo de proyecto y criterios del proyecto y, en especial, procedimientos para la participación de la comunidad</li> <li>Beneficios percibidos y esperados a partir de la intervención</li> <li>Contribuciones <i>generales</i> esperadas y responsabilidades de la comunidad / beneficiarios y esquema existente de aportes económicos de la comunidad</li> </ul>	<p>Esta primera consulta debería ayudar a definir un procedimiento para consultas futuras, toma de decisiones y su documentación.</p> <p>Debe prestarse especial atención a la validación de los beneficios percibidos para no crear expectativas que vayan más allá del alcance del proyecto, a través de una comunicación clara sobre la intervención prevista.</p> <p>Como parte de las “reglas del juego”, deben debatirse los aportes que se esperan de la comunidad así como sus responsabilidades (que podrán abordarse en mayor detalle durante la fase de diseño). Este también es un buen momento para consultar sobre los esquemas de aportes económicos ya existentes en la comunidad y evaluar si sería adecuado tener una tarifa o forma de pago alternativa.</p>	  
<b>Identificación</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Corroborar las demandas de las comunidades en cuanto a servicios de APyS e identificar las necesidades de capacitación</li> </ul>	<p>Vea si se pueden armar sesiones individuales con aquellos que asumirán la responsabilidad de los servicios de gestión de APyS y el resto de la comunidad, u hombres y mujeres.</p>	  

Continúa

47 Se puede encontrar más información sobre esta herramienta en el sitio Web del Banco Mundial

Fase correspondiente en el Ciclo del Proyecto	Tema de Consulta	Comentarios Metodológicos	Modalidad
<b>Identificación</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Modelo de Gestión</li> </ul>	<p>Presentar opciones de gestión de los servicios de APyS. Debatir tareas específicas, así como responsabilidades y reglas de la comunidad.</p> <p>Si la opción es contar con un comité de APyS, los mecanismos para su formación y composición deberían establecerse en esta etapa. Si así se decidiese, puede organizarse una sesión específica.</p> <p>Si un tercero habrá de gestionar los servicios, deberá presentarse a la entidad y conversar claramente sobre cuál será su relación y sus responsabilidades de gestión.</p>	 
<b>Identificación</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación del modelo de gestión por parte de la comunidad</li> </ul>	<p>Se podrá tomar una decisión (mediante votación) al final de la sesión anterior, o ello se puede hacer en una asamblea específicamente organizada. Esto también puede lograrse mediante un acuerdo. Cualquiera sea la forma elegida, debe documentarse esta instancia así como la decisión tomada.</p>	
<b>Diseño</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocimientos tradicionales, normas culturales de la comunidad y preferencias en cuanto a higiene y usos del APyS</li> <li>Otros actores locales y posibles conflictos.</li> <li>Experiencias pasadas con el sector APyS</li> <li>Aportes que se esperan de la comunidad</li> <li>Identificar el lugar en el que se construirá el sistema</li> <li>Preferencias respecto del traspaso del sistema</li> <li>Verificación de la disponibilidad a largo plazo de los recursos hídricos</li> </ul>	<p>Tome en cuenta los conocimientos tradicionales en el entorno local, los recursos naturales y las cuestiones relacionadas con el clima/la estacionalidad. Las contribuciones deben debatirse en base a los esquemas existentes de aportes de la comunidad (si los hubiese) y, si correspondiese, debe explicarse a los integrantes de la comunidad la necesidad de una tarifa o método de pago alternativo.</p> <p>Los aportes de la sesión deberían usarse para fundamentar la elaboración de un menú de opciones tecnológicas que respeten las normas técnicas exigidas, en tanto incorporan también los conocimientos tradicionales (véase la sección relevante para obtener mayores detalles).</p>	 
<b>Diseño</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación de un menú adaptado de opciones tecnológicas, incluidas las implicancias de la OyM en los niveles tarifarios para cada opción</li> <li>Modelo de gestión</li> <li>Aportes de la comunidad a la construcción</li> </ul>	<p>Esta sesión debería ser una plataforma para que los integrantes de la comunidad puedan llegar a conocer cada opción y su OyM y las implicancias económicas (tarifa u otra forma de pago alternativa). Se trata en parte de una presentación por parte del equipo de proyecto que debe hacerse de un modo fácil de comprender para los beneficiarios indígenas (por ejemplo, con modelo a escala, letrina de muestra, fotos, diagramas, videos, etc.) En este punto debería definirse el aporte de la comunidad a la construcción del sistema (y un fondo rotativo, si correspondiese).</p> <p>Si fuese necesario se pueden organizar sesiones para tratar en mayor profundidad cada tema.</p>	 

Continúa

Fase correspondiente en el Ciclo del Proyecto	Tema de Consulta	Comentarios Metodológicos	Modalidad
<b>Diseño</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprobación por parte de la comunidad de la opción tecnológica para el agua</li> <li>Validación por parte de los hogares de las soluciones de saneamiento propuestas</li> <li>Aprobación por parte de la comunidad de la tarifa o modo de pago alternativo</li> <li>Aprobación por parte de la comunidad del aporte que se realizará a la construcción</li> </ul>	<p>Se podrá tomar una decisión (mediante votación) al final de la sesión anterior o se puede hacer en una asamblea específicamente organizada. Esto también puede hacerse mediante un acuerdo. Cualquiera sea la forma elegida, debe documentarse esta instancia así como la decisión tomada.</p> <p>Pueden organizarse sesiones individuales para los diferentes temas.</p>	
<b>Diseño</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Presentación del diseño final para su aprobación</li> </ul>	<p>El equipo del proyecto presenta el diseño final a la comunidad así como la estructura de pago asociada. Tal como se mencionó antes, esta presentación debe realizarse en un formato que sea fácil de comprender por parte de la comunidad, explicando claramente como se cumplieron las demandas. Si hay inquietudes o solicitudes de modificación, el equipo de proyecto puede dar una justificación técnica de cada aspecto o ajustar el diseño.</p> <p>Podrán posponerse la Aprobación Final y el endoso para otra sesión por separado. Debe documentarse esta instancia y la decisión asociada.</p>	
<b>Diseño / Construcción / Post Construcción</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reunión solicitada por la comunidad (líder o miembros)</li> <li>Talleres de capacitación</li> <li>Solución de conflictos</li> </ul>	<p>Según resulte necesario durante el ciclo de proyecto.</p>	 
<b>Post Construcción</b> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>Traspaso del sistema</li> </ul>	<p>Una ceremonia culturalmente adecuada para formalizar el "traspaso" a la comunidad de la infraestructura de APyS e inauguración de los sistemas, resaltando que la propiedad a partir de ese momento queda formalmente en manos de la comunidad.</p>	



### Preguntas clave:

- ¿Se han respetado los principios de consulta previa, libre e informada? ¿Se ha logrado un apoyo amplio de la comunidad? El alcance de dicho apoyo ¿abarca aspectos críticos del diseño del proyecto?
- ¿Qué instrumentos utilizan las comunidades indígenas para deliberar y documentar las decisiones que toman? ¿Existen mecanismos para registrar o documentar en detalle el proceso?
- La estrategia de participación ¿incluye un plan integral así como un cronograma para abordar todos los temas delineados en esta sección?

### c. Aspectos relacionados con el Género

**La incorporación de las perspectivas de las mujeres en el proceso de consulta durante el ciclo completo del proyecto asegura que el proyecto habrá de servir a todos los miembros de la comunidad, pero la interacción con las mujeres exige disposiciones específicas cuando se trabaja con los Pueblos Indígenas.** Así como en el caso de otros grupos rurales o vulnerables, las mujeres a menudo juegan un papel clave en el manejo del agua en las comunidades indígenas. Las mujeres indígenas tienen un vínculo tradicional con el agua ya que se les asigna la responsabilidad primaria de ir a buscar agua; la utilizan luego para cocinar y lavar y la purifican antes de dársela a sus familias. Las mujeres que no tienen acceso al agua corriente muchas veces dedican horas de su tiempo en llegar a una fuente de agua, lo que afecta directamente su calidad de vida y su productividad. Por ejemplo, en el barrio periurbano de Ibeorgun en Panamá, tienen agua disponible durante unas pocas horas al día, comenzando a la 1.00 de la madrugada. Las mujeres y aún los niños deben despertarse en el medio de la noche para buscar agua en un tubo vertical cercano.

Las visitas de campo mostraron que debido a esta estrecha interacción diaria con el agua, las mujeres indígenas tienen y transmiten los conocimientos ecológicos tradicionales. Las mujeres tienden a conocer las prácticas tradicionales de captación, acumulación, preservación y purificación del agua e históricamente las han transmitido a las generaciones más jóvenes. Por ejemplo en el Chaco argentino, las mujeres Wichí señalaron ciertas plantas que indicaban la proximidad de una fuente de agua. Las mujeres también cumplen una función vital en promover un cambio de comportamiento necesario para alentar a los Pueblos Indígenas a consumir agua corriente en lugar del agua posiblemente contaminada del río, lavarse las manos, o utilizar los retretes. Según lo expresado por una mujer Guna de Panamá “las madres entienden que el agua contaminada enferma a sus hijos por lo que impulsarán a la comunidad a adoptar el agua limpia y enseñarán a los niños a usar letrinas si ello significa que su familia será más saludable”.

El hecho de trabajar directamente con las prioridades de las mujeres puede ayudar a disipar algunas ideas erróneas. La recolección del agua se utiliza a menudo como un ejemplo de ritual de socialización que, si se elimina mediante la instalación de un sistema basado en cañerías o una solución que llega a los hogares, podría amenazar el tejido social de una comunidad. Sin

embargo, en Nicaragua, en tanto las preferencias de los beneficiarios en general favorecían el agua corriente con conexión a los hogares, los grupos focales con mujeres ayudaron a identificar la necesidad de un punto de abastecimiento de agua comunal para lavar la ropa y poder reunirse al mismo tiempo. El proyecto luego aprovechó este sistema para proporcionar un punto de reunión en torno al agua donde realizaban otras tareas mientras socializaban. Si se busca el aporte de las mujeres, ello ayudará a incorporar en los proyectos los conocimientos tradicionales y las normas culturales en torno al APyS.

Para comprender las necesidades de las mujeres en relación con un proyecto de APyS hay que recabar información sobre lo siguiente:

- Usos que hacen las mujeres del agua en sus hogares (por ejemplo, para tomar, cocinar, para la higiene y la limpieza)
- Uso productivo del agua por parte de las mujeres (por ejemplo, para la jardinería en sus casas, atender al ganado o para actividades de subsistencia como la alfarería)
- Creencias y prácticas actuales en torno al agua, el saneamiento y la higiene.
- Preferencias relacionadas con las fuentes de agua para satisfacer estas necesidades (por ejemplo, calidad, costo, ubicación, cantidad)

**La dinámica del género varía entre las comunidades indígenas, y las normas culturales exigen estrategias específicas para interactuar con las mujeres.** Este deseo se expresó en reiteradas oportunidades durante las visitas de campo. Algunas comunidades Aymara en las zonas montañosas de Bolivia dejaban las decisiones en manos de las mujeres y se negaban a aceptar hombres en los comités de APyS, en tanto en Ecuador a veces no se les permite a las mujeres hablar en público aunque ejercerán su influencia y participarán en la toma de decisiones una vez que hayan partido los forasteros. En circunstancias ideales, un proceso detallado de consulta proporcionará un espacio para debatir sobre las inquietudes y necesidades de las mujeres para asegurar que se incluyan en los pasos siguientes del ciclo del proyecto. Sin embargo, las normas culturales específicas de una comunidad en torno al género habrán de influir en la capacidad del equipo de proyecto para llevar esto a cabo. En el Chaco paraguayo, las mujeres Ayoreo exigen que las contacten en primer lugar a

ellas cuando se trata de proyectos de APyS, aún antes de establecer contacto con los líderes comunitarios porque tradicionalmente se encuentran a cargo de gestionar estos recursos. En este caso en particular, se recomendó realizar consultas paralelas para hombres y mujeres, pero los equipos de proyecto deben verificar que las autoridades tradicionales estén informadas y brinden su apoyo antes de tomar esas medidas.

**En general, las mujeres estaban más dispuestas a compartir sus conocimientos y experiencias en relación con APyS en espacios solo para mujeres.**

Los debates en grupos focales desagregados por sexo en sesiones separadas para hombres y mujeres son una práctica habitual para evaluar las necesidades en forma participativa y llevar a cabo una investigación cualitativa. No solamente se reducen las inhibiciones para compartir opiniones sino que muchas veces los grupos focales desagregados por sexo muestran diferencias marcadas entre las opiniones de hombres y mujeres sobre el mismo tema cuando se entrevistan en forma separada.

Durante el trabajo de campo surgieron tres normas generales respecto de la participación de las mujeres: (a) las mujeres participan en las decisiones de la comunidad junto con los hombres; (ii) las mujeres asesoran a los hombres puertas adentro pero no hablan en público; y (iii) las mujeres tienen una participación activa en tomar las decisiones y sus opiniones importan más que las de los hombres, en especial respecto de cuestiones consideradas como parte del reino de las mujeres como, por ejemplo, el de APyS. Aunque cada una de las diferentes modalidades de participación le permitía a las mujeres expresar sus necesidades y preferencias hasta cierto punto, las facultades que tienen las mujeres de expresar sus opiniones e influir en las decisiones dentro de la comunidad pueden variar significativamente, de una manera que no necesariamente se correlaciona con la modalidad de participación. Por ejemplo, en algunos contextos las mujeres no participan en público pero mantienen una influencia sustancial a través de canales privados, y en otros ambientes en los que las mujeres parecen tener una participación activa, tal vez esas mujeres más enérgicas en hacer escuchar su voz no necesariamente representen a otras mujeres de la comunidad, por su condición social o sus vínculos familiares con los líderes de la comunidad.

A través de los siguientes enfoques, los equipos de proyecto pueden investigar si la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el ámbito

comunitario representa efectivamente sus necesidades y preferencias relacionadas con el agua

- Consultar con el/los líder/es indígena/s para comprender cuáles son las reglas de la comunidad que permiten la participación de las mujeres en las decisiones comunitarias, en qué decisiones, cuándo y cómo deben participar.
- Preguntar a las mujeres de los diferentes segmentos de la comunidad cuál es la percepción que tienen de su capacidad de plantear sus inquietudes e influir en las decisiones que se tomen.
- Aprender de las experiencias de otros sectores (salud, educación, gobierno local) que han trabajado en el seno de la comunidad para interactuar y asegurar la participación de las mujeres.
- Considerar pasos para una interacción adecuada según cada cultura como, por ejemplo, elegir facilitadoras para trabajar con grupos de mujeres, ya sea mediante el trabajo con grupos ya existentes o mediante la constitución de grupos de mujeres que pueden debatir cuestiones en privado antes de plantearlas ante los hombres, o logrando la participación de los hombres con poder de decisión para que escuchen las demandas de las mujeres.

Los equipos de proyecto pueden decidir en qué medida buscan influir sobre las normas de género en la comunidad. En las comunidades en las que las normas de género no les permiten a las mujeres participar en público, existe un importante campo para que el proyecto genere oportunidades a fin de que las mujeres compartan sus aportes de una manera que resulte aceptable y no amenace a la comunidad. Los equipos también pueden explicar que este enfoque es necesario para asegurar que todos los miembros de la comunidad se beneficien de la intervención de APyS que se está desarrollando. Cuando fuese posible, hay que asegurar el permiso del líder de la comunidad para comunicarse con las mujeres en privado.

**Consulte con las mujeres sobre el formato y contenido de la capacitación que les gustaría recibir, teniendo en cuenta las normas tradicionales y la solidez técnica.** Las mujeres en Paraguay expresaron su deseo de recibir capacitación respecto de los usos productivos



del agua (para hacer pan y otros productos que podían vender, jardinería a pequeña escala) como parte de un futuro proyecto para su comunidad. Las mujeres también pueden hacer solicitudes específicas respecto del formato de estas capacitaciones: modos de compartir la información, por ejemplo, en forma oral (en especial si el nivel de alfabetización es bajo), o concentrándose en anécdotas más que en opiniones. En el Chaco argentino, las mujeres pidieron utilizar las consultas como forma de documentar las historias tradicionales de la comunidad en torno a la gestión de los recursos naturales. Los resultados se transcribieron e imprimieron junto con ilustraciones realizadas por una de las mujeres. Este mismo grupo también solicitó la construcción de un centro para mujeres donde en el futuro se realizarían todas las reuniones con mujeres, ya sea de consulta o relacionadas con el proyecto. Este proyecto ayudó a crear un lugar seguro en el que estas mujeres pudieran compartir sus conocimientos y opiniones.

**Tome en cuenta los requerimientos de idioma de las mujeres.** Muchas mujeres indígenas tienen menos

capacidad que los hombres para comprender y hablar español o portugués debido a la falta de oportunidades educativas y un contacto limitado con el exterior. Cuando fuese necesario, el uso de herramientas de socialización o capacitación traducidas en las lenguas indígenas relevantes puede ayudar a promover la comprensión y participación. Los materiales escritos no siempre son eficaces pues depende del nivel de alfabetización de la población. Tal como se vio en el ejemplo de la Argentina, las ilustraciones y una transcripción de los cuentos contados en forma oral resultan una herramienta sólida para sonsacar los puntos de vista y los conocimientos tradicionales de las mujeres.

Se tendrá un proyecto más respetuoso y efectivo si se les solicitan aportes a las mujeres y se responde a ellos. Las necesidades de las mujeres deben explorarse de un modo explícito en consultas durante el proyecto, usando un formato que sea aceptable para su cultura así como representativo de todas las mujeres en la comunidad.



### Preguntas clave:

- En la actualidad ¿cómo se toman las decisiones en la comunidad? ¿Quién puede hacer aportes y quién toma la decisión final? ¿Cuáles son las modalidades actuales a través de las cuales las mujeres participan en la toma de decisiones en la comunidad?
- ¿Cómo se percibe en la comunidad la capacidad de las mujeres de expresar sus opiniones e influir en las decisiones que se toman? ¿Tienen ciertas mujeres mayor incidencia en la comunidad y, en caso afirmativo, cuál es su nivel de representación de las otras mujeres?
- ¿Existen grupos de mujeres o foros de mujeres para que puedan debatir entre ellas sobre sus necesidades y expresar sus opiniones?
- ¿Qué normas hay para que los actores externos puedan conversar con las mujeres y cómo se pueden adaptar para que sean más aceptables a la cultura en cuestión? Por ejemplo ¿sería más aceptable si se utilizaran facilitadoras para los grupos focales segregados por género?
- Las consultas, sesiones de capacitación y talleres ¿incluyen disposiciones específicas para asegurar una consulta significativa con las mujeres y aprovechar su posición como agentes de cambio de la conducta en las familias y comunidades?
- ¿Existen rituales sociales o culturales que puedan verse afectados por la instalación de un sistema de APyS? En caso afirmativo ¿se han debatido y evaluado con franqueza con las mujeres beneficiarias?
- ¿Dónde se presentan las oportunidades para que el proyecto incorpore los puntos de vista de las mujeres, sus preferencias y conocimientos tradicionales locales?
- ¿Cuáles son los requisitos de idioma de las mujeres en las comunidades indígenas objetivo? Si fuese necesario ¿cuenta el equipo con personal que hable esa lengua y con una metodología para lenguajes no escritos?





## Recomendaciones clave sobre el RESPETO

### Comprendiendo el Contexto de País y los Actores Relevantes para los Pueblos Indígenas y el APyS

- 1 Comprender los marcos jurídico e institucional del país en lo que respecta a los Pueblos Indígenas y tomar conocimiento de las reglas y protocolos de interacción con las organizaciones indígenas, es decir, a quién contactar y de qué modo hacerlo.
- 2 Identificar actores clave que representan tanto a (i) los Pueblos Indígenas como (ii) al Gobierno –del sector APyS y el interlocutor indígena. Llevar a cabo un ejercicio de mapeo de partes interesadas, mapeo de las diferentes funciones y responsabilidades en la intersección entre el sector de APyS y las organizaciones y autoridades indígenas, prestando especial atención a los mecanismos de direccionamiento de la intervención y a las responsabilidades durante el ciclo del proyecto.
- 3 Identificar la existencia de una estrategia de APyS a nivel de país (o subnacional) dirigida a los Pueblos Indígenas; si no existiese tal estrategia, tratar de desarrollar una para el contexto del proyecto. Dicha estrategia debería apuntar a alinear el marco local de los Pueblos Indígenas con el sector de APyS para tener un impacto amplio y producir una transformación más allá de un proyecto específico.
- 4 Evaluar la experiencia previa y la capacidad instalada del equipo de proyecto (y organizaciones que colaboran con él) para trabajar con los Pueblos Indígenas en proyectos y temas específicos relacionados con APyS. Conforme los resultados de esta evaluación, definir un programa de capacitación adaptado a sus necesidades para fortalecer las áreas relevantes a cuestiones específicas a los Pueblos Indígenas y/o complementar los equipos con expertos sociales e ingenieros capacitados.

### Priorización de Inversiones y Comprensión de los Contextos Locales

- 1 Comprender el mecanismo existente de priorización de las intervenciones y utilizar estos conocimientos para evaluar y verificar que los proyectos propuestos reflejen las prioridades de los territorios indígenas así como las demandas locales.
- 2 Realizar un diagnóstico antes de la intervención para tener certeza de que el proyecto responda a las necesidades de cada comunidad y al mismo tiempo respete sus costumbres y tradiciones.
- 3 Cuando fuese posible, aplicar un enfoque de respuesta a la demanda que respete las normas culturales del grupo indígena objetivo y utilizar la información resultante para adaptar su implementación.
- 4 Estudiar el contexto histórico local y de qué modo podría haber interactuado en el pasado la comunidad indígena meta con proyectos de APyS o proyectos más amplios de agua/ desarrollo con vistas a informar la estrategia de participación.
- 5 Al evaluar la viabilidad de las intervenciones en las áreas indígenas, tener en cuenta los beneficios sociales y económicos más allá del análisis de la tasa económica de retorno, mediante un trabajo cualitativo. Considerar la utilización de una tasa de descuento social.

Continúa

### **Diseño de una Estrategia Efectiva de Participación Intercultural Efectiva**

- 1 Identificar los mejores mecanismos para interactuar con las partes interesadas relevantes, asegurando que aquellos subgrupos que no pueden expresarse frente a otros tengan una plataforma en la que puedan sentirse cómodos para participar.
- 2 Evaluar el tejido social local e incorporar los vínculos y reglas existentes en las consultas y en los arreglos de implementación.
- 3 Para todos los procesos participativos, aplicar los principios de consulta previa, libre e informada y asegurar que se documente bien el amplio apoyo de la comunidad para con aquellos elementos críticos del diseño.
- 4 En una etapa temprana, establecer y acordar sistemas para asegurar una participación permanente, flujos bidireccionales de información, y el resarcimiento de las reclamaciones durante todas las etapas del ciclo del proyecto.
- 5 Invertir tiempo de entrada para diseñar enfoques apropiados y alinear los plazos del proyecto con los procesos tradicionales de toma de decisiones.
- 6 Comprometer activamente a las mujeres desde el comienzo del proyecto y en el trabajo social durante su desarrollo, implementación y etapa posterior a la construcción para asegurar que se tomen en cuenta los puntos de vista y conocimientos ecológicos tradicionales.
- 7 Diseñar y llevar a cabo una capacitación adaptada a las necesidades de las mujeres para que puedan cumplir mejor su función como agente de cambio de las conductas.

## 4. Apropiación



*La apropiación es el compromiso de una comunidad de adoptar y utilizar servicios de APyS y de operar y mantener el sistema.*

**La apropiación** se logra cuando una comunidad reconoce el valor de los servicios de APyS y asume la responsabilidad de cuidar su sistema de APyS. **La apropiación se construye sobre la base del respeto y refleja el compromiso de la comunidad para definir, implementar, utilizar y cuidar de sus soluciones de APyS.** La apropiación por parte del grupo beneficiario respecto de la infraestructura física (el sistema) y de la prestación del servicio (el proceso) para asegurarse de que el proyecto tenga un impacto duradero. A fin de promover la apropiación, debe lograrse el compromiso y la participación de los beneficiarios indígenas y sus autoridades tradicionales en todas las decisiones clave, formulación de procesos desde la etapa de identificación y diseño hasta la construcción, prestación de servicios y OyM. A fin de lograr la apropiación, las autoridades representativas de los Pueblos Indígenas deben comprometerse plenamente y servir como punto de entrada para la comunicación con la comunidad. Las soluciones tecnológicas desarrolladas para los territorios indígenas deben responder a la demanda y adaptarse a su cultura y medio ambiente a fin de que haya una completa adopción y utilización. Conforme lo ya mencionado en la sección sobre Respeto, el equipo de proyecto necesita contar con personal especializado que puede dedicarle mucho tiempo a las comunidades beneficiarias a fin de lograr construir la confianza, un entendimiento mutuo y permitir una participación significativa en las etapas de diseño y construcción. Esto también exige una asistencia técnica permanente durante la fase de implementación para actividades tales como la consolidación de la estructura de gobernabilidad de APyS, ayudando al comité de APyS a lograr su personería jurídica, y capacitación constante para asegurar que la información técnica se transmita como corresponde.

Esta sección aborda medidas para promover la apropiación y aceptación por parte de la comunidad indígena. En primer lugar, la sección se refiere al modo en que pueden construirse y vincularse los proyectos con las estructuras institucionales existentes para la prestación y gestión de los servicios, y brinda lineamientos sobre el desarrollo de capacitación 'hecha a medida' a fin de desarrollar las capacidades para gestionar el sistema de APyS. La sección luego guía al lector en cuanto al diseño de la solución más culturalmente apropiada, lo que incluye decisiones a ser tomadas con las comunidades sobre diferentes aspectos del sistema como, por ejemplo, la escala, la fuente de agua y la tecnología. Finalmente, la sección sugiere consideraciones a tener en cuenta para la construcción de los sistemas, incluidos los diferentes modelos de

construcción, los aportes de los beneficiarios, las disposiciones específicas en materia de adquisiciones, y el traspaso del sistema a la comunidad.

### 1. Aprovechar las Estructuras Institucionales Existentes para la Prestación y Gestión de Servicios



La evaluación de la organización social de la comunidad puede ayudar a informar qué modelo de prestación y gestión de servicios puede resultar más efectivo para la comunidad. Los comités de agua pueden funcionar bien en las comunidades con un elevado nivel de cohesión social pero en otras comunidades indígenas puede resultar más productivo trabajar con una empresa de servicios públicos de agua o un modelo híbrido o de terceros. Los comités de agua que se constituyen en una etapa temprana del ciclo del proyecto, que reciben capacitación y apoyo de otra entidad técnica y que establecen reglamentaciones transparentes para definir las responsabilidades del comité y de los beneficiarios tienden a tener más éxito a través del tiempo en cuanto a desarrollar la apropiación y mantener en forma sostenible el sistema y la prestación de servicios. El modelo gestionado por la comunidad es el más popular en las áreas rurales de ALC.

#### a. La Importancia de la Cohesión Social y la Colectividad

**Cuanto mayor la cohesión o el tejido social, la reciprocidad entre los integrantes de la comunidad, y la comunicación abierta entre los beneficiarios y el prestador del servicio, mayor es la probabilidad de que los beneficiarios valoren y paguen por los servicios de APyS que reciben.** En general, las comunidades indígenas bien organizadas tienen más probabilidades de mantener los servicios de APyS. Eso se demostró en la comunidad periurbana Guna de Ibeorgun en Panamá, donde IDAAN confirmó que era más fácil recaudar fondos allí que en las áreas vecinas en las que la población indígena vivía entre panameños no indígenas.

Del mismo modo, en Cochabamba, Bolivia, cuanto más cerca de la ciudad (y más alejados de su modo tradicional de vida) y cuanto más grande era la comunidad, más débil era el tejido social y la organización tradicional. En estas comunidades, el trabajo de campo comprobó mayor nivel de conflicto social, falta de respeto hacia la gobernabilidad y

reglas del comité de agua, menor voluntad de pago de servicios de APyS, y falta de interés en cumplir con sus responsabilidades respecto de los servicios de APyS en general. Esta dinámica ayuda a identificar las reglas que debían establecerse para el funcionamiento de una estructura de gobernabilidad de APyS y puede ayudar a conformar la capacitación necesaria en torno a su operación (por ejemplo, en relación con la elección de los integrantes de la junta o arreglos para el cobro de las tarifas).

La cohesión social en una comunidad puede evaluarse como parte de un diagnóstico temprano de la medida en que logran organizarse los integrantes de la comunidad (¿Existen organizaciones de la comunidad? ¿A cuántos integrantes de la comunidad representan? ¿Con qué frecuencia se reúnen? ¿Qué influencia tienen en las decisiones de la comunidad?), y hasta qué punto confían en otros miembros de la comunidad (¿Existen vínculos familiares entre los diferentes hogares? Los miembros de la comunidad ¿dejarían sus hijos al cuidado de un vecino?).



### Preguntas clave:

- ¿Cuán fuerte es la cohesión social y la reciprocidad en una determinada comunidad indígena y cómo puede tenerse en cuenta para promover servicios sostenibles?
- ¿Se presta la cohesión social para permitir una gestión por parte de la comunidad?

### b. Establecimiento de Responsabilidades en la Prestación y Gestión de Servicios

**Realice consultas para definir la entidad o el grupo que tendrá la responsabilidad de prestar y gestionar los servicios del sistema de APyS y servicios afines.** Aún cuando el país tenga un claro modelo y sepa “hacia dónde va” en el sector, la elección final del modelo de gestión se hará de conformidad con la estructura local según la tradición indígena y el esfuerzo que quieran realizar los integrantes de la comunidad indígena en la gestión de su sistema. Es clave respetar la opinión de los beneficiarios sobre la operación y el mantenimiento


del sistema a fin de lograr la apropiación de parte de ellos. Las posibilidades respecto de los sistemas son las siguientes:

- **Gestión local** a través de la creación de una junta o un comité de agua a nivel de la comunidad o del barrio. Hay ejemplos de sistema de agua gestionados localmente en Nicaragua y Bolivia. Las limitaciones que tiene este modelo es que a medida que crecen en tamaño las comunidades y los barrios (algo muy probable en escenarios periurbanos y urbanos), se erosiona el tejido social de los grupos y los usuarios se convierten más en clientes. Por ende, el Comité, muchas veces constituido por voluntarios locales, puede tener mayores dificultades para gestionar a los usuarios y verificar su cumplimiento con las reglas de pago y uso que son dos factores críticos para la sostenibilidad del sistema.
- **Gestionado por una empresa de servicios públicos**, como es el caso de los sistemas operados por IDAAN en Panamá. El éxito de este modelo depende del desempeño general de la empresa y la disponibilidad de especialistas sociales y personal técnico capacitado para trabajar con los Pueblos Indígenas.
- **Gestionado a través de un sistema híbrido con la participación de otra entidad.** Esto podría realizarse mediante asistencia técnica de una ONG, la empresa de servicios públicos de agua o el gobierno local al Comité de Agua, como en los casos estudiados en Nicaragua y Bolivia, o a través de la participación del sector privado, como en el caso examinado en la región amazónica de Perú. En este país, el PNSR ha contratado una empresa para operar los 65 sistemas que se construyeron en comunidades indígenas.

**La elección entre los diferentes modelos de prestación y gestión de servicios depende de la configuración del sector local.** Por ejemplo, en Nicaragua, donde las municipalidades reciben fortalecimiento institucional desde el gobierno central (FISE) para brindar asistencia técnica a las comunidades rurales, suele ser la norma el establecimiento de un comité de agua a nivel comunitario, con el apoyo de los gobiernos municipales; y el sector del agua se encuentra muy bien equipado para asegurar la sostenibilidad del modelo. Del mismo modo, en las áreas rurales de



Panamá, los comités de agua se crearon y capacitaron durante la construcción del proyecto para poder administrar y gestionar el sistema de agua instalado. En la Argentina, se establecen empresas de servicios públicos regionales para gestionar los servicios de APyS para todos los residentes (urbanos y rurales) de cada Provincia. Por ejemplo, en el caso de la Provincia del Chaco, la empresa de servicios públicos de agua – SAMEEP - está a cargo directamente de la prestación de los servicios de APyS a las áreas indígenas.

**Aunque el trabajo de campo no evidenció una solución única para la gestión de los servicios de APyS en las comunidades indígenas, los modelos exitosos de prestación y gestión del servicio que se visitaron involucraban entidades con mecanismos de comunicación claros con los usuarios de los servicios de APyS, tomando en cuenta las autoridades tradicionales y el desarrollo de capacidades donde fuese necesario.** 

Los resultados de la investigación de campo mostraron que en aquellas áreas rurales dispersas, el modelo de gestión más exitoso en los proyectos visitados se basó en comités de agua, con estatutos y reglamentaciones claras, y con apoyo (asistencia técnica periódica y de buena calidad) de una entidad externa (unidad de APyS estadual/provincial/municipal, empresa de servicios públicos u ONG).

Los resultados del ejercicio de mapeo y de las consultas realizadas durante la etapa de identificación de la solución (véase el capítulo sobre Respeto) deberían utilizarse para sustanciar el método por el cual se creará el comité y decidir de qué modo se elegirán los miembros, respetando siempre la estructura de la autoridad tradicional de la comunidad o vecindad.

*Mecanismos claros de comunicación con los usuarios de los servicios de APyS.* Los comités de agua en Nicaragua realizan asambleas al menos dos veces al año, en ocasiones hasta una vez por mes para que los miembros de la comunidad puedan expresar sus inquietudes, demandas y agradecimiento. Aún en aquellos casos de sistemas de captación y acumulación de agua en los hogares en Paraguay, los integrantes de la comunidad han expresado de un modo explícito su deseo de tener un representante de la comunidad que se haga responsable de centralizar las demandas de asistencia técnica para reparaciones a ser planteadas ante la Municipalidad.

*Consideración de las autoridades tradicionales.* En La Guajira, Colombia, y a fin de que un comité sea reconocido por la comunidad, la Autoridad Tradicional debería designarse automáticamente para liderar el comité. En Boquerón Alto, Bolivia, la responsabilidad de la prestación y gestión del servicio rotaba todos los años entre los integrantes de la comunidad. Esta práctica muestra en especial la fuerte cohesión social entre los integrantes de la comunidad indígena.

*Capacitación.* Se desarrollaron las capacidades de los comités de agua rurales en Panamá respecto de la OyM del sistema, tarifas de agua y resolución de conflictos a fin de prepararlos para su rol como prestadores de servicios.

**Sin embargo para que el modelo del comité de agua sea exitoso debería quedar constituido lo antes posible dentro del proceso de implementación del proyecto.** La formación temprana del comité de agua les permite a los miembros participar en la realización del sistema, tomando decisiones relacionadas con su naturaleza, construcción y gestión, e incrementando sus conocimientos generales y la apropiación del sistema. Así los miembros del comité también tendrán más tiempo a fin de prepararse para sus funciones de gestión.

En las áreas de mayor concentración, el modelo de gestión más efectivo de APyS podría ser la colaboración con una empresa de servicios públicos de agua, con un fuerte equipo social con experiencia en Pueblos Indígenas.

*Mecanismos de comunicación claros con los usuarios de servicios de APyS.* En las áreas periurbanas de Panamá, IDAAN ha establecido un cronograma de visitas a las comunidades indígenas a las que atienden para verificar periódicamente el nivel de satisfacción de los usuarios y brindarles información sobre los servicios, con un equipo social especializado, además de los sistemas de comunicación ya existentes en la empresa de servicios públicos.

*Consideración de las autoridades tradicionales.* En ejemplos exitosos de este tipo de colaboración, la comunidad indígena generalmente firma un acuerdo en el que se “delega” la prestación del servicio a la empresa de servicios públicos.

*Capacitación.* El establecimiento de alianzas entre empresas, ONG y el sector público puede también

promover el desarrollo de capacidades, tal como se hizo en la Argentina a través de la participación de la ONG Fundación Gran Chaco, con vistas a capacitar a la empresa de servicios públicos de agua local SAMEEP, en su trabajo con los Pueblos Indígenas de la región.

**Las áreas periurbanas proveyeron ejemplos de éxito de los dos modelos mencionados más arriba, con comités de agua funcionando mejor en las comunidades más alejadas de la ciudad que tienen un tejido social más fuerte.** A medida que aumentaba el tamaño de la comunidad y su proximidad a las áreas urbanas servidas por grandes empresas de servicios públicos de agua, el desempeño o la relevancia de los comités de agua tendían a disminuir.

**La presencia de un modelo de gestión bien definido y aceptado por la comunidad como propio es un elemento clave para la sostenibilidad del servicio ya que aumenta la probabilidad de que los usuarios se comprometan con el pago de los servicios en apoyo de una OyM permanente de sus sistemas.**



### Preguntas clave:

- Las consultas ¿se diseñaron de tal manera que permitan la identificación de preferencias por parte de la comunidad indígena beneficiaria respecto de la gestión del sistema?
- La comunidad indígena objetivo ¿cae dentro del área de servicio de un prestador ya existente de servicios de APyS? El prestador del servicio ¿tiene la capacidad de trabajar con los Pueblos Indígenas?
- ¿Sería apropiado/factible el establecimiento de un comité de agua en la comunidad objetivo o deberían explorarse otros modelos de gestión?
- ¿Existe una estructura tradicional en base a la que debería adaptarse el modelo de gestión o que éste debiera incluir?
- ¿En quiénes confiarían los beneficiarios indígenas para asumir la responsabilidad de la gestión así como de la OyM del sistema?

### c. Desarrollo de Capacidades para la Prestación y Gestión del Servicio

**Asegure una capacitación adecuada y amplia respecto de la administración, establecimiento de tarifas, y mantenimiento y operación técnica** de los servicios de APyS durante el ciclo completo del proyecto. En general, es más probable que los comités de agua constituidos a través del proyecto requieran de una capacitación más detallada que un prestador de servicios ya establecido como una empresa pública de servicios. Esta sección se centra en temas vinculados a la capacitación de los miembros de la comunidad en la gestión de sus servicios de APyS. Si el gobierno local o una empresa de servicios públicos de APyS están a cargo de la prestación del servicio, debería evaluarse su capacidad para trabajar con los Pueblos Indígenas tal como se indicó en la sección sobre *Conformación de un Equipo de Proyecto para trabajar con los Pueblos Indígenas*, en el capítulo sobre Respeto.

**Diseñe la capacitación en base a consultas con los beneficiarios sobre sus necesidades, intereses y preferencias particulares.**

Pueden identificarse necesidades específicas en la elaboración de la capacitación como, por ejemplo:

- Idioma, nivel de alfabetización;
- Necesidad de organizar sesiones por separado para hombres y mujeres (véase la sección sobre Aspectos relacionados con el Género en el capítulo de Respeto)
- Conocimientos preexistentes sobre gestión de recursos hídricos;
- Conceptos técnicos y de administración de APyS (obsérvese que éstos pueden compartirse a través de conocimientos tradicionales del colectivo en forma de cuentos, por ejemplo)
- Normas y prácticas culturales en torno a APyS e higiene; y
- Estructuras tradicionales para tomar en cuenta la asignación de responsabilidades para la gestión y la OyM en la prestación del servicio.

**Brinde apoyo a los comités de agua para que puedan establecer sus estatutos y reglamentaciones para su funcionamiento.** En los casos exitosos que se visitaron, estos estatutos y reglamentaciones contenían reglas claras para la capacitación de los miembros de la comunidad sobre temas relacionados con OyM así como con la elección de los integrantes del comité o junta. En varios de los casos, los comités inclusive tenían el mandato de cortarles el servicio a quienes no pagaban. Algunos de los comités desarrollaron reglas innovadoras que se centraban en asegurar la sostenibilidad a largo plazo. Por ejemplo, en Boquerón Alto, cerca de Cochabamba en Bolivia, todos los integrantes de la comunidad participan en las reuniones mensuales de APyS y se les multa por no asistir. Esto permite una rotación fácil entre los integrantes del comité de agua ya que toda la comunidad está capacitada y es consciente de las demandas y problemas del sistema así como de los requerimientos para una prestación sostenida del servicio.

En las comunidades que no tienen comité de agua ni responsabilidades claramente asignadas a los miembros de la comunidad respecto del mantenimiento, la parte del sistema de infraestructura afectada permanece inutilizable hasta que un actor externo, como la municipalidad, observe el problema y repare el daño, si es que cuenta con fondos disponibles para ello. Ese fue el caso de algunas comunidades en el Chaco paraguayo donde los hogares esperaban que la municipalidad les arreglara los sistemas de captación y acumulación de agua de lluvia pues no existía un acuerdo claro respecto de quién era responsable del mantenimiento. Por otro lado, cuando hay un comité de agua oficialmente establecido y que ha recibido una amplia capacitación sobre administración, establecimiento de tarifas y mantenimiento técnico durante el proyecto, el comité asume la responsabilidad de corregir el problema o busca ayuda de inmediato de autoridades o asociados específicos.

**Figura 6**

Certificado (izquierda) y Declaración de Misión (derecha) del Comité de APyS de Boquerón Alto, Bolivia.



La sección sobre *Arreglos Financieros* (capítulo de Sostenibilidad) especifica aquellas conceptos que deben incluirse en la capacitación sobre establecimiento de tarifas.





## Preguntas clave:

- Las consultas ¿abordan las necesidades y preferencias de la comunidad en cuanto a capacitación? ¿De qué modo se utilizarán para ayudar a conformar el plan de capacitación?
- El plan de capacitación ¿incluye una definición clara de las reglas que rigen los servicios existentes de APyS (cortes del servicio, pago, responsabilidades)?

## 2. Diseño de una Solución Culturalmente Apropiada



Esta sección presenta varios aspectos de la toma de decisiones con la comunidad en relación con el diseño de soluciones apropiadas según la cultura, lo que incluye el alcance y la escala del sistema, las fuentes de agua, los usos del agua, el modelo de gestión, y las opciones tecnológicas. Los conocimientos locales específicos con los que cuentan las comunidades indígenas sobre los recursos hídricos y el tratamiento tradicional del agua pueden resultar de suma utilidad para diseñar la solución de APyS.

### a. Decisión sobre la Escala del Sistema

**Tome en cuenta las normas y preferencias de la comunidad en relación con la escala del sistema**, lo que incluye, entre otras cosas, la proximidad al hogar, el nivel de interacción con otros, las organizaciones de la comunidad y la reciprocidad respecto de la gestión así como la OyM, prácticas de saneamiento existentes, y la relación con la fuente de agua. Los sistemas de agua pueden construirse a nivel de los hogares, de la comunidad o del barrio, o a nivel de varias comunidades. En las visita de campo, los Pueblos Indígenas –según su ubicación– expresaron sus preferencias en relación con las tres escalas diferentes. Sin embargo, la mayoría de los casos exitosos utilizaban sistemas de APyS comunitarios pequeños a medianos.<sup>48</sup> En estos casos exitosos, existía un mecanismo claro de participación de la comunidad y de asistencia técnica sistemática. Las comunidades que utilizaban captación y acumulación del agua de lluvia a

nivel de los hogares en general tenían un bajo nivel de apropiación de los sistemas y una movilización limitada de la comunidad respecto de la OyM, ya sea para realizarlo ellos mismos o para pedir asistencia de un actor externo (como la municipalidad). A pesar de los pocos requisitos de OyM de estos sistemas simples a escala de hogares, la descentralización de responsabilidades y los bajos niveles de asistencia técnica generaron una falta de apropiación sistémica y resultaron en un mantenimiento poco frecuente y la consecuente contaminación de los sistemas. **Independientemente de la escala del sistema, es necesario poder acordar un arreglo claro de gestión y un mecanismo de asistencia técnica sistemático con los usuarios para asegurar un establecimiento transparente de responsabilidades de OyM, niveles tarifarios, procedimientos de pago y nivel de servicios.**



## Preguntas clave:

- ¿Cuál es la escala más apropiada para el sistema de APyS en vista de la estructura tradicional de la comunidad, su capacidad para la OyM y las estructuras institucionales de APyS existentes (por ejemplo, proximidad a una empresa de servicios públicos de APyS o un interés de la comunidad en formar una asociación de usuarios del agua)?

<sup>48</sup> El Equipo no tuvo la oportunidad de evaluar sistemas multi comunitarios. La Argentina fue el único lugar en donde el equipo visitó comunidades indígenas que estaban organizadas a nivel multi comunitario y habían solicitado un acueducto grande. El sistema no se había construido en el momento de la visita por lo que es difícil llegar a conclusiones sobre las dificultades respecto de su sostenibilidad.

## b. Fuente de Agua y Cambio Climático

**Incorpore en el diseño de la intervención conocimientos locales tradicionales sobre los recursos hídricos.** Los conocimientos tradicionales de los Pueblos Indígenas sobre sus tierras y recursos naturales es un factor importante que contribuye a su resiliencia a través de los milenios en ambientes naturales que muchas veces plantean grandes desafíos. Estos conocimientos que han resistido al paso del tiempo y de los elementos, resultan críticos cuando se trata de identificar las fuentes de agua, evaluar los posibles impactos de cambios estacionales, las amenazas de la contaminación, y la topografía para lograr el diseño más efectivo. La falta de involucramiento e incorporación de estos conocimientos locales en el diseño del proyecto puede afectar la viabilidad del sistema y socavar la apropiación. Muchas veces los Pueblos Indígenas viven en las tierras de sus ancestros, con apego a una tradición e historia significativas. La mayoría de las comunidades indígenas reconocen el valor del agua como fuente de vida y como vida en sí misma. La tradición oral recogida en el presente estudio habla de animismo y de figuras antropomórficas que protegen las fuentes de agua que a menudo se consideran como sagradas y como lugar de interacción social esencial para mantener el tejido social local. **Logre un equilibrio entre el valor tradicional de la fuente de agua y las inquietudes técnicas a fin de promover su uso y apropiación, incluyendo sesiones de información sobre los beneficios de fuentes que resultan nuevas para la comunidad (como, por ejemplo, la calidad del agua subterránea) si fuese necesario.**

Las disposiciones relativas a la protección de la fuente a través del tiempo dependerán de los derechos sobre la tierra locales y los arreglos de la comunidad al respeto. En muchos países de ALC, la formalización de los derechos de uso del agua potable tienen mayor prioridad sobre otros usos, con programas en Perú que se centran específicamente en asegurar que las comunidades andinas y de campesinos tengan derechos sobre una cantidad adecuada de agua para uso de la población antes de reconocerse los derechos de irrigación. Sobre la base del análisis jurídico y los ejercicios de mapeo de las partes interesadas, realizados en una etapa anterior del ciclo de proyecto,

los equipos de proyecto pueden trabajar junto con una comunidad para trazar un plan de protección de la fuente de agua que respete la organización tradicional, las prácticas de la comunidad y la propiedad de las tierras a fin de mitigar cualquier conflicto. Una buena práctica incluida en las salvaguardas del Banco Mundial implica la compra por parte de la comunidad (o del proyecto) de las tierras en las que está ubicada la fuente de agua, o la negociación para que dichas tierras sean transferidas a nombre de la comunidad. En Nicaragua hay ejemplos exitosos de traspaso de la titularidad de las tierras de superficiarios cercanos o de integrantes de la comunidad a toda la comunidad. Esto es especialmente relevante en aquellos casos en los que la asignación del uso del agua se vincula con los derechos sobre la tierra. Si otros actores locales utilizan la tierra en derredor de la fuente de agua –por ejemplo, productores agropecuarios u otra comunidad- podrá resultar necesaria la interacción con las partes interesadas así como la mediación con ellas para asegurar el respeto de las reglas relativas a la protección de la fuente para su sostenibilidad a través del tiempo.<sup>49</sup> En Panamá, el Comité de Agua de la comunidad Ipeti Embera explicó que habían recaudado suficientes fondos a través del cobro de tarifas como para comprar las tierras en derredor de la fuente de agua a fin de protegerla de las actividades agropecuarias cercanas.

**Incorpore las inquietudes de las comunidades indígenas sobre cambio climático en la elección de la fuente y en el diseño del sistema para asegurar la sostenibilidad a largo plazo.** Estas inquietudes pueden incluir una mayor estacionalidad y variabilidad de la fuente de agua, contaminación por la presencia en las cercanías de ganado, un emprendimiento industrial u otras fuentes, lo que puede verse exacerbado por inundaciones o sequías, y eventos climáticos cada vez más intensos. Muchas de las comunidades indígenas entrevistadas reconocieron que sintieron profundamente las consecuencias del cambio climático en sus vidas diarias. Por ejemplo, muchos se quejaron de que demoró varios meses en arribar la primera lluvia y que se destruyeron los cultivos cuando finalmente llegaron las precipitaciones por su intensidad. A muchas comunidades indígenas también les preocupa el agotamiento del agua subterránea y superficial. En el Chaco argentino las comunidades

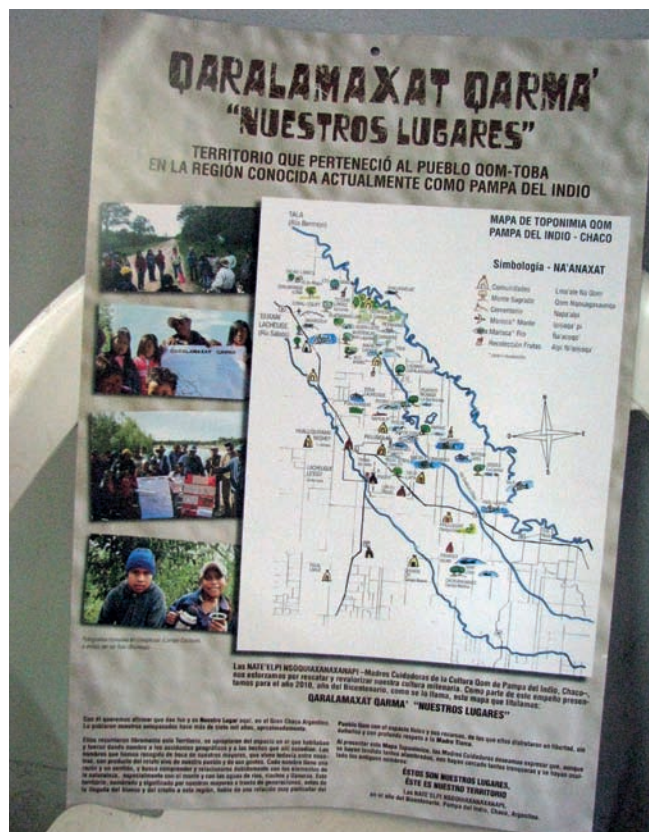
49 Un análisis detallado de las técnicas de solución de conflictos va más allá del alcance de este Toolkit. La realización de una asamblea y la invitación cursada a las partes interesadas para debatir directamente con las autoridades indígenas puede resultar un buen punto de partida para este diálogo.



señalaron que antes podían caminar hasta el río pero que ahora debían ir en bicicleta o motocicleta a fin de llegar al punto de abastecimiento de agua más cercano. En Paraguay, los adultos mayores en Ebetogue, Municipalidad de Filadelfia, se quejaban de que los más jóvenes de la comunidad no absorbían ya los mecanismos tradicionales para afrontar determinadas situaciones como, por ejemplo, la identificación de una raíz con forma de cebolla, el denominado “IBI”, que retiene el agua como una esponja, y se utiliza en casos de sequía extrema para encontrar pequeños bolsones de agua. **Si se registra este tipo de conocimientos y se asegura que estas prácticas ancestrales se perpetúen en las intervenciones de APyS, se podría ayudar a las comunidades a adaptarse a las condiciones climáticas difíciles en el futuro.**

Figura 7

Mapa donde figuran puntos de abastecimiento de agua y sistemas comunitarios asociados, elaborado junto con integrantes de la comunidad, Argentina.



## Key questions:

- Where has the Indigenous community traditionally collected their water from? Is this technically compatible with the project options? Is training on alternative water sources needed to justify other options to the Indigenous community?
- Is there a plan for source protection? Are there specific land and water rights provisions to include in this plan?
- Does the community own the land at the location of the source, and if not, can it be ceded or purchased?
- Are traditional accounts of climate and variability resilience being recorded and incorporated into project design?

## c. Uso del Agua

**Las prácticas de uso de agua de la comunidad beneficiaria ayudan a determinar la ubicación de la fuente y el diseño del sistema.** En general, la cantidad de agua utilizada por las comunidades indígenas depende en gran medida de la cantidad de agua disponible. En Panamá donde hay abundancia de agua, el promedio de uso per cápita en las áreas indígenas es de 50 litros (13.2 galones) por persona, por día, en comparación con los 25 litros (6.6 galones) por persona, por día en la Comunidad del Desierto Kasiche de La Guajira, Colombia. Cabe destacar que estas cifras son muy bajas en comparación con el uso promedio del agua en zonas urbanas que es de 200 y 60<sup>50</sup> litros por persona en estos países, respectivamente. En aquellos lugares con escasez de agua, la carga para las mujeres y niños de ir a buscar el agua es mayor, y la preocupación por la conservación del recurso es aún más significativa. Los usos del agua también difieren entre comunidades indígenas, con ciertos grupos como los guaraníes que admiten tener más rituales en torno al uso del agua.

50 Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSPD). “Informe Anual de los Servicios Sanitarios en Colombia.” 2007.

En La Guajira se encontraron dos tipos de reservorios en cada comunidad: uno para consumo humano, y otro para consumo animal, dado que el agua para los animales es de suma importancia para el estilo de vida de los Wayúu. Estas comunidades también mostraron tener conocimientos tradicionales para la protección del reservorio, lo que confirma que el uso conjunto ha sido la práctica durante mucho tiempo. Además debe considerarse el suministro de agua para conductas de higiene y saneamiento adecuadas (véase la sección sobre *Cambio de Conducta a Largo Plazo* en el capítulo sobre Sostenibilidad)

**En general, las visitas de campo revelaron una apertura hacia la idea de tener medidores de agua. Los informantes indígenas asociaron los medidores con una asignación justa de la cantidad y el precio del agua.** Los medidores de agua son un concepto nuevo en la mayoría de las comunidades indígenas dado que el uso del agua se determina principalmente por su disponibilidad para el suministro. Sin embargo, una vez que se les dio información sobre los usos del agua, su precio, cómo se comparte y ahorra, algunas de las comunidades indígenas entrevistadas expresaron su aprobación para instalar medidores de agua para así asegurarse de que quienes más usen el agua soporten el mayor peso económico y paguen según corresponda. Ese fue el caso de Ibeorgun, Panamá, donde las mujeres Guna se reían mientras reconocían cuántos integrantes de la familia utilizaban el agua en el hogar e identificaban qué vecinos pagarían el precio más elevado una vez implementado el programa e instalado los medidores. En general, muchas de las comunidades indígenas entrevistadas consideraron que los cargos por volumen eran una manera justa de asignar pagos por los servicios de agua.



## Preguntas clave:

- ¿Se ha consultado a los beneficiarios a quienes va dirigido el proyecto sobre sus hábitos de uso del agua y sus conceptos de justicia respecto de compartirla, distribuirla y establecer su precio?
- ¿Qué conocimientos tradicionales sobre el uso del agua deben tenerse en cuenta al seleccionar la tecnología cuya adopción se promoverá?
- ¿El proyecto planea proponer la opción de medidores de agua? ¿Ello se incorporará en las consultas y los planes de capacitación?

### d. Elección Tecnológica

**Las soluciones apropiadas combinan elementos tecnológicamente sólidos desde el punto de vista de un experto en APyS (cantidad, calidad y confiabilidad del agua) con las preferencias locales y culturales.** Estos dos componentes no son excluyentes el uno del otro pero el mayor trabajo que ello implica a menudo desalienta a los equipos de proyecto de consultar con los beneficiarios indígenas sobre la adaptación de la tecnología. En el Chaco paraguayo, una de las comunidades visitadas se quejó de la intervención del Ministerio de Vivienda por la que se habían instalado tanques de agua de igual dimensiones en todos los

hogares para la captación y acumulación del agua de lluvia, sin importar el tamaño de la familia o el uso del agua. En consecuencia, las familias muchas veces se quedaban sin agua y debían depender de los camiones cisterna a pesar de tener sistemas de recolección de agua de lluvia en funcionamiento y techos nuevos.

**Diseñe tecnologías que sean compatibles con los sistemas tradicionales de tratamiento del agua de los Pueblos Indígenas.** Por ejemplo, en Ibeorgun, una comunidad Guna periurbana en Panamá, las mujeres describieron los filtros de arena tradicionales que solían utilizar para tratar el agua turbia del río antes de que ingrese en el sistema de tuberías de su comunidad. Dicho sea de paso, como los Guna vivían en su origen en islas de arena adyacentes a la costa

de la Ciudad de Panamá donde el agua podía filtrarse naturalmente utilizando ese medio, estas mujeres habían llevado consigo la tradición de filtrar el agua de ese modo y estaban tratando con éxito su fuente de agua corriente. Del mismo modo, en el Chaco paraguayo, habitualmente se usan filtros de cerámica como tecnología de tratamiento en el punto de uso ya que la arcilla se encuentra fácilmente en el ambiente circundante. Estas opciones tradicionales se utilizan para mejorar la calidad del agua y su incorporación en el menú de opciones, cuando sea posible, ayuda a incluir las prácticas existentes que resultan efectivas en el tratamiento del agua. **Los conocimientos tradicionales indígenas van más allá de la identificación de la fuente y pueden proporcionar ideas tecnológicas sorprendentes.**

### Recuadro 05

#### Agua y Cosmovisión según los Pueblos Indígenas en la Argentina.

En el Proyecto Norte Grande del Banco Mundial en la Argentina se hizo mucho con las *Madres Cuidadoras de la Cultura Q'OM* durante la preparación del proyecto. Guiaron al equipo del organismo de implementación (SAMEEP<sup>51</sup>) a lugares clave para encontrar agua. Como parte de la intervención en caminos, implementada antes de la intervención en APyS, se apoyó a la organización de mujeres para rescatar la cultura Q'OM, registrando sus historias de la tradición oral a través de la producción de materiales bilingües. Algunas de las historias documentadas hablaban del agua y su importancia para la vida.

Los cuerpos de agua son lugares sagrados para muchos grupos indígenas en el Gran Chaco argentino. Por ejemplo, el pueblo indígena Mocoví cree que Dios vivía en los lagos con las "cuidadoras de lagunas". En los ríos, pequeñas criaturas negras están alertas ante cualquier abuso del recurso. Por otro lado, los Guaraníes (grupo indígena presente a lo largo del Chaco paraguayo, argentino, boliviano y brasileño) veneran las cataratas como hogar de la Diosa Imaragú, que ascendió a los cielos. Para los Mocoví y Wichí (grupos indígenas que habitan en el norte de la Argentina), el agua es un elemento del cosmos y un recurso natural que forma parte de la visión indígena del territorio, ya que se encuentra arriba, adentro y debajo de la tierra.

Los informantes locales expresaron su inquietud respecto de la contaminación del agua en la actualidad, en tanto antes podía tomarse directamente del cielo, un recurso sagrado de vida recolectada de los aljibes.<sup>52</sup> Sin embargo, esta inquietud también señala la comprensión respecto de los problemas de calidad del agua y el hecho de que "hoy en día para tener agua limpia se la debe filtrar a través de las rocas" (según explicó un habitante local).

51 Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial, la compañía estatal a cargo de la prestación de servicios de agua en la provincia del Chaco en Argentina.

52 Sistemas de recolección de agua de lluvia en los hogares.

Figura 8

Filtro de cerámica, Chaco paraguayo.



**El riesgo de tener un menú taxativo de opciones técnicas es que los especialistas en APyS, así como los beneficiarios, tienden a limitar sus deseos a las opciones ofrecidas sin permitir adaptaciones basadas en las necesidades locales o de contexto.**

Por ejemplo, en Paraguay la letrina se ha convertido en la solución universal, incentivando a las comunidades indígenas aisladas a exigir lo que han visto construido en los pueblos vecinos. Sin embargo, las letrinas construidas no necesariamente son las más adecuadas desde el punto de vista cultural o como solución beneficiosa para la salud por su falta de ventilación y la ausencia de capacitación relacionada con su uso adecuado (véase la sección de *Conductas en materia de Saneamiento* en el capítulo de Sostenibilidad).

Los integrantes de la comunidad en La Guajira ejemplificaron la necesidad de flexibilidad en el diseño técnico ya que expresaron su preferencia por letrinas sin puerta donde la cuarta pared no era recta sino curva hacia adentro para proteger el pozo seco en el suelo, y sin techo a los fines de la aireación. En oposición a las letrinas habituales que suelen ser muy cerradas y claustrofóbicas, estos diseños “abiertos” brindan suficiente espacio y flujo de aire para que los beneficiarios se sientan cómodos mientras las utilizan para el fin que fueron construidas, en lugar de usarlas como depósito. También el usuario tiene la impresión de estar afuera, lo que fue especialmente valorado por las comunidades Wayúu en La Guajira. Sin embargo, este espacio abierto no tiene la oscuridad ni el calor requeridos para que una letrina se considere ventilada (donde una ventilación canaliza moscas y olores hacia el exterior) y por ello no cumple con las normas de una solución mejorada en materia de saneamiento. En general, los proyectos le ofrecen a los Pueblos Indígenas las mismas soluciones tecnológicas que le ofrecen a las comunidades no indígenas, con poco margen para la adaptación. Cuando el presupuesto del proyecto o la necesidad de escalar no proporciona los recursos y el tiempo para este proceso iterativo, debe informarse en detalle a los beneficiarios indígenas a través de consultas y capacitación sobre los beneficios y las características así como las diferentes opciones que tienen a su disposición. El trabajo de campo demostró que cuando las comunidades entendían bien las soluciones y las aprobaban, a ello le seguía el uso y la apropiación lo que, a su vez, promueve la sostenibilidad. **Evalúe las solicitudes de la comunidad para asegurar que cumplan con las normas de servicio de saneamiento mejorado. En aquellos casos en los que no pueden incorporarse en el diseño las demandas de la comunidad por razones técnicas o por falta de recursos, será necesario presentarle a la comunidad la solución híbrida y explicar claramente por qué no se pueden incluir determinados aspectos.**



Recuadro  
**06**

### Inodoros secos con separación de orina - la historia de éxito de Bolivia.

En Bolivia, se encontró un nivel sorprendente de apropiación entre las comunidades indígenas<sup>53</sup> de los inodoros secos con separación de orina y sistemas de compostaje. En especial, cada familia podía explicar claramente el proceso de compostaje y habían estado tratando y utilizando en forma segura lo obtenido de los inodoros con resultados impresionantes. Por ejemplo, las papas tratadas con humus y el pesticida producido con la orina no presentaban signos de infestación por lombrices en tanto las papas cultivadas en las cercanías con fertilizantes químicos estaban llenas de agujeros de gusanos (véase foto más abajo).

#### Figura 9

Izquierda: Papas tratadas con fertilizantes químicos (izquierda) y papas tratadas con fertilizante de orina procesada (derecha)  
Derecha: UDDT con material secante.



Cada familia separaba la orina y la guardaba en botellas o baldes para su uso ya planificado como pesticida orgánico. El uso de la orina era ampliamente aceptado por los beneficiarios ya que se basaba en las prácticas tradicionales de utilizar la orina para fines médicos, como detergente para lavar la ropa, y ocasionalmente como shampoo para el tratamiento del cabello. El compostaje de las heces también era muy valorado por la comunidad ya que brindaba una autonomía adicional en sus estilos de vida basados en las prácticas de producción agrícola autosostenibles. Todas las familias visitadas pudieron brindar una explicación detallada y entusiasta de los procesos de tratamiento de orina y heces.

53 Las ONG Adra y Agua Para el Pueblo tenían proyectos en estas áreas.



## **Disposiciones para incluir en el Menú de Opciones Tecnológicas Apropriadas**

Sobre la base de los hallazgos del presente informe, las soluciones tecnológicas propuestas deben tomar en consideración lo siguiente:

### En cuanto al agua:



- Disponibilidad, calidad y estacionalidad de la fuente de agua
- Disponibilidad de los fondos, arreglos de cofinanciamiento
- Disponibilidad de materiales para la construcción y OyM
- Materiales disponibles en el ámbito local o utilizados según la tradición
- Cantidad de personas a quienes se debe prestar el servicio (escala), niveles de consumo per cápita y diferentes usos del agua.
- Condiciones geográficas (tipo de suelo, napa freática)
- Gradiente del terreno (pozos, sistemas alimentados por la gravedad, y sistema de bombeo)
- Capacidad de pago de los beneficiarios, conforme el tipo de solución
- Experiencias, preferencias, cultura y cosmovisión según las tradiciones locales
- Opciones de tratamiento y almacenamiento del agua
- Requisitos y arreglos de OyM

### En cuanto al saneamiento:



- Tipo de supraestructura según las preferencias de los usuarios y la disponibilidad de fondos
- Tipo de infraestructura conforme las condiciones geográficas (suelo, napa freática, fuentes de agua, etc.)
- Disponibilidad de material para la construcción y la OyM
- Materiales disponibles en el ámbito local y utilizados según la tradición
- Número de personas que utilizan cada unidad (escala)
- Disponibilidad de fondos, arreglos de cofinanciamiento
- Cosmovisión en torno a la contaminación del agua y del suelo
- Experiencias locales tradicionales
- Posible reutilización del recurso
- Requisitos y arreglos de OyM

Aunque existe una percepción general de que los Pueblos Indígenas no quieren agua corriente porque representa un “encierro” del recurso sagrado, en ninguna de las visitas de campo realizadas como parte de presente estudio se pudo comprobar este estereotipo. Al contrario, los Pueblos Indígenas parecían deseosos de tener acceso al agua limpia traída directamente a sus casas. Sin embargo, pueden existir conflictos asociados con la captación, acumulación y distribución del agua desde su lugar natural. Sobre la base del diagnóstico de demanda de la comunidad, los saberes ecológicos tradicionales y las normas culturales en torno a APyS, puede armarse

un menú de opciones tecnológicas específicas y adaptadas para su presentación y validación por parte de la comunidad objetivo. En todos los casos, los equipos de proyecto tienen la responsabilidad de llevar a cabo un análisis de sostenibilidad de las soluciones previstas para asegurar de que cumplan las normas de calidad del sector, y puedan ser bien operadas y mantenidas por la entidad responsable. **Si se logra la aprobación de una opción tecnológica específica a través de información completa y en el marco de consultas libres, previas e informadas, ello asegurará la apropiación de la solución elegida en el largo plazo.**



## Preguntas clave:

- ¿Existen percepciones en el sentido de que el agua puede influir sobre los diseños tecnológicos y la adopción y el uso del sistema de APyS en general? ¿De qué modo se están incorporando en la implementación del proyecto?
- ¿Cuáles son los conocimientos tradicionales para el tratamiento del agua que deben tomarse en cuenta para elegir la tecnología y alentar su adopción?
- ¿Se ha consultado a los beneficiarios indígenas (incluidas las mujeres) respecto de sus preferencias funcionales para las soluciones de APyS?
- ¿Hay materiales o piezas disponibles localmente que puedan utilizarse en el diseño de la tecnología?
- ¿De qué manera pueden combinarse estas ideas con los conocimientos de ingeniería convencionales para identificar opciones de tecnología que respeten las normas culturales locales y cumplan con las normas para una prestación mejorada de servicios de APyS?

### 3. Construcción de los Sistemas



Quien contribuye mano de obra y/o financiamiento para la construcción del modelo tiene injerencia en el sentido de apropiación de la comunidad sobre el APyS. Algunas de las opciones, incluidas ciertas posibilidades no tradicionales, pueden tomarse en cuenta como aportes de los beneficiarios a la construcción y el mantenimiento del sistema a fin de cultivar ese sentido de apropiación. La adquisición de materiales de construcción locales que les resulten familiares y un traspaso formal del sistema a la comunidad son también hechos que fomentan la apropiación.

#### a. Diferentes Modelos de Construcción

**Elija un modelo de construcción que responda a las expectativas de los beneficiarios indígenas respecto de su grado de participación en el proceso.** En tanto hay diferentes modelos de construcción que pueden funcionar en forma efectiva en los territorios indígenas, siempre debe debatirse el grado de participación en el proceso de construcción y las razones para dicha participación deben siempre articularse claramente. Abajo se presentan los modelos de construcción más habituales y las recomendaciones específicas de cómo adaptarlos para promover su aceptación entre los beneficiarios indígenas:

- **Contratación de una empresa o un contratista** para realizar la construcción. En este modelo, el organismo de implementación maneja el proceso de licitación y contrata a la empresa. La clave para la implementación exitosa de este modelo es asegurar que los documentos de licitación se den a conocer a la gente local y se los mantenga informados durante los procesos de selección y contratación. También es importante exigir que la empresa tenga uno o más especialistas sociales en su equipo, con conocimientos sobre el contexto y el idioma indígena local, y conocimientos sobre los procesos de consulta. Si no fuese factible esta opción, el organismo de implementación debe solicitarle al contratista que coordine su trabajo con los especialistas sociales de dicho organismo. Por otro lado, a veces los Pueblos Indígenas solicitan capacitación sobre el proceso de construcción y/o piden que haya gente local directamente involucrada en la construcción. Es también una buena práctica recomendar (a través de los documentos de la licitación) que los contratistas observen el principio de la “proximidad” y contraten a locales capaces de llevar a cabo las tareas incluidas en el proyecto. **Estas prácticas desarrollan las capacidades locales y aumentan la apropiación respecto del sistema y los servicios de APyS al**

### **involucrar directamente a los beneficiarios en la materialización física del sistema.**

- **Desarrollo Guiado por la Comunidad (CDD por su sigla en inglés)**, en el que los beneficiarios construyen su propio sistema, con el apoyo del gobierno central y/o regional o una ONG.<sup>54</sup> Más específicamente, los beneficiarios asumen la responsabilidad de gestionar los fondos, adquirir los bienes, gerenciar a los contratistas e implementar las obras en general con la supervisión del equipo de proyecto. Este modelo ha tenido gran éxito en Nicaragua donde se llama “Proyecto Guiado por la Comunidad”. Se ha demostrado que reduce significativamente los plazos de implementación y desarrolla una fuerte apropiación del sistema por parte de la comunidad, con la supervisión del FISE y la municipalidad.<sup>55</sup> Antes de que se “apruebe” una comunidad para este modelo de implementación (con las comunidades también a cargo de gestionar los fondos), el organismo rector del APyS rural en el plano nacional, es decir, FISE, evalúa su capacidad a través de un cuestionario en el que se evalúa los niveles existentes de organización y participación de la comunidad, y su capacidad de realizar aportes técnicos, contables y financieros. Aunque este método fomenta la apropiación del sistema de APyS desde un principio, **debe analizarse cuidadosamente la capacidad de la comunidad de gestionar realmente las obras y, si fuese necesario, el equipo de proyecto debe mejorar la capacidad de las comunidades antes de y/o en paralelo con la construcción. También se requiere una supervisión minuciosa por parte del equipo de proyecto.**

Las visitas de campo indicaban una fuerte correlación entre los beneficiarios indígenas que participaban en la construcción de su propio sistema y su ulterior apropiación del sistema. El trabajo de campo reveló

que los modelos CDD resultan más conducentes hacia la apropiación. El trabajo que realiza el Banco Mundial en intervenciones CDD en comunidades indígenas se encuentra alineado con los hallazgos de este Toolkit y recomienda la participación de las autoridades indígenas, la incorporación de normas culturales locales y del idioma local, y un apoyo firme así como capacitación para las comunidades.<sup>56</sup> **Independientemente del modelo elegido, la integración de los componentes técnicos y sociales a lo largo del proceso de construcción (y del ciclo completo de proyecto en general) es esencial para asegurar el éxito de un proyecto APyS en una comunidad indígena.**



### **Preguntas clave:**

- ¿Tienen los beneficiarios la capacidad y el interés en participar en la construcción del sistema? ¿Cuál es el mejor mecanismo para asegurar su participación en tanto se respetan las normas culturales locales?
- ¿Existen disposiciones para asegurar la articulación del trabajo social y técnico en torno a una metodología adaptada?


### **b. Aportes de los Beneficiarios**

**Los beneficiarios que de alguna manera contribuyen a la construcción de los sistemas de APyS (efectivo, mano de obra, medidor, materiales) tienden a tener una mayor apropiación sobre el sistema después de su construcción.** Esto se pudo confirmar ampliamente durante las visitas de campo. Es

54 Para obtener información adicional sobre proyectos CDD en el marco del Banco Mundial, véase Wong, S. “What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs? CDD impact evaluation review and operational and research implications.” Banco Mundial: Washington, DC. 2012.

55 En algunos países la legislación puede generar diferentes restricciones.

56 Seminario sobre Cómo involucrar a los Pueblos Indígenas y Minorías Étnicas en Proyectos CDD – Jueves, 17 de diciembre de 2015. Banco Mundial.

clave poder desarrollar un plan de aportes en consulta con los beneficiarios para promover la apropiación y la futura sostenibilidad de los sistemas de APyS. Durante el trabajo de campo se identificaron varios mecanismos de contribuciones y pagos. 

Sin embargo, el nivel de participación de los beneficiarios en armar el proyecto depende en gran medida del entorno natural y la historia de participación de cada grupo indígena. Por ejemplo, los Pueblos Indígenas que dependen de la captación y acumulación de agua a través de soluciones individuales (aljibes en el Chaco paraguayo) no se sienten tan obligados a participar y contribuir a un fondo comunitario, ya que su servicio no depende intrínsecamente de la construcción de un sistema comunitario o de los sistemas de otros integrantes de

la comunidad. En el Chaco, en ciertas ocasiones se descartaba la participación de la comunidad tildándola de “práctica colonial” (una práctica impuesta por los colonizadores hispanos en el pasado para exigir ciertas “formas de vida”), no incluida en la norma que rige a los integrantes de la comunidad. En el Chaco paraguayo, los Pueblos Indígenas solían tener habilidades para construir infraestructura pero no trabajarían en sus propios sistemas de APyS sin cobrar por ello y, por lo tanto, su mano de obra no podría considerarse un aporte “en especie”. **Más allá de participar en la construcción del sistema, hay varias maneras en las que los beneficiarios pueden contribuir al desarrollo de una solución de APyS en sus comunidades como, por ejemplo, apoyar la protección de la fuente de agua, OyM del sistema y administración de los servicios.**

## Recuadro 07

### Una política de financiamiento para fomentar la sostenibilidad

En Nicaragua, se encuentra institucionalizada la participación de la comunidad en los proyectos de FISE a través del manual del organismo de APyS rural para la implementación de proyectos, que incluye un anexo con especificidades particulares para la Costa Caribeña del país, donde reside la mayoría de la población indígena de Nicaragua. Los documentos de licitación del manual incluyen los esquemas participativos para contratistas y consultores de diseño.

Conforme los manuales, los beneficiarios indígenas y no indígenas hacen un aporte al costo total del proyecto, en cuotas que son cobradas por el comité de agua. El monto de esta contribución era del 10 por ciento, aunque el manual revisado permite que hoy en día haya flexibilidad según el tipo de intervención a fin de incentivar a los beneficiarios a cuidar sus sistemas de APyS.

- Si el sistema de agua de la comunidad es relativamente nuevo pero se ha visto afectado por la falta de mantenimiento, se espera que la comunidad y la municipalidad hagan un mayor aporte financiero para reemplazar o reconstruir el sistema.
- Por otro lado, si la intervención consiste en construir un sistema nuevo para una comunidad que no ha tenido un sistema nuevo durante los últimos diez años, el gobierno nacional pagará la mayor parte de la obra. Por tanto, la contribución del gobierno se encuentra ligada al nivel de cuidado que tiene la comunidad respecto de su propio sistema, para incentivar así el mantenimiento a largo plazo.

En paralelo, la política también señala la asignación de fondos para las comunidades a quienes no se les presta servicio, en lugar de dirigirlos a comunidades que ya cuentan con un sistema y que solicitan su expansión, rehabilitación o un nivel más sofisticado de servicio (por ejemplo un cambio de pozos compartidos a conexiones por caños). En el caso de sistemas de agua corriente, cada familia debe adquirir su medidor antes de que se construya el sistema. Este requisito asegura que los usuarios tengan conciencia del uso que hacen del agua y paguen conforme a ello. En todos los casos los aportes deben debatirse en detalle al inicio del proyecto y acordarse en consultas con la comunidad.



## Preguntas clave:

- ¿En un contexto determinado, cuál es la forma más adecuada de participación de los beneficiarios en el desarrollo del sistema de APyS (en especie, en efectivo, u otra)?

### c. Disposiciones específicas en materia de adquisiciones

**Ajuste los procesos de adquisiciones a las realidades locales.** En general, las comunidades indígenas se encuentran ubicadas en áreas remotas donde no hay acceso fácil a materiales y equipamiento para la construcción. Esta distancia puede influir en el costo de las obras y también en la disponibilidad de los oferentes y proveedores. En Nicaragua, por ejemplo, los costos del proyecto son entre dos y cuatro veces más en la Costa Caribeña debido a una falta de acceso y a capacidad local limitada. Aunque el mercado comienza a desarrollarse lentamente en centros urbanos descentralizados, las empresas de construcción y las empresas de ingeniería tienden a concentrarse en la capital de la nación, Managua, desde donde deben transportarse los materiales y las herramientas más habituales para la construcción. Tenga en cuenta estas especificidades para brindar flexibilidad en cuanto a los métodos de estimación y adquisición, a fin de permitir una contratación e implementación más eficiente de las obras. Por ejemplo, los equipos de proyecto tal vez quieran realizar una evaluación de mercado antes de licitar obras o permitir intervenciones de fortalecimiento institucional, a fin de ajustar en forma acorde los términos de referencia y los requisitos en los documentos de la licitación.

**Cuando fuese posible, utilice materiales de construcción que sean conocidos por los Pueblos Indígenas (arena, guijarros, madera) y establezca cadenas de suministro locales para componentes importantes del sistema así como para productos de higiene.** Esto tiene particular importancia al tratar con ambientes hostiles como el Gran Chaco y La Guajira, donde los materiales son escasos y las distancias de traslado para reemplazarlos, extensas.

Por ejemplo, los materiales usados por los proyectos de gobierno en el Chaco no pudieron resistir el clima feroz y los informantes expresaron que los sistemas de romperían muy rápido. El uso de materiales locales también puede ayudar a reducir costos, a la vez que constituye una cadena de suministro fácil en cuanto a las reparaciones. En el sudeste del Amazonas, la organización *Rainforest Flow* promovió un proyecto en el que el piso de las instalaciones sanitarias de una escuela fue recubierto enteramente con piedras que recogieron los niños en el bosque tropical. Otros ejemplos observados durante el trabajo de campo incluyeron la promoción del desarrollo de mercados de sanitarios para fomentar la disponibilidad de componentes para las soluciones en materia de saneamiento. Hay algunos materiales, en especial en el rubro de sanitarios, con los que los Pueblos Indígenas pueden negarse a entrar en contacto. Como parte de la Iniciativa sobre el Lavado de Manos del Banco Mundial en Perú, se organizaron talleres con mujeres para enseñarles cómo fabricar su propio jabón para lavarse las manos, utilizando material que podían obtener con facilidad (botellas recicladas, agua y un pedazo de jabón de lavar la ropa), creando así una cadena de suministro accesible para materiales que se usan para el lavado de manos. Es necesario brindar alternativas de oferta local —o crear una cadena de suministro cuando correspondiese— para productos de higiene personal como el jabón y las toallas higiénicas para asegurar que se sostengan las conductas de higiene desarrolladas durante la capacitación brindada por el proyecto.

**En aquellos lugares donde se dificulta el acceso, la colaboración con otros sectores reduce costos y aumenta los beneficios.** La combinación de intervenciones para que se puedan incluir varios servicios a la vez permite a los equipos de proyecto



coordinar el transporte de materiales y desarrollar las capacidades integrales de los beneficiarios, lo que se ha demostrado que maximiza los beneficios. La construcción de caminos junto con la capacitación en el uso y gestión del agua (por ejemplo, para evitar el vertido de aguas de lavado en los caminos nuevos) aumentaron el impacto de los proyectos en Perú.<sup>57</sup> Al mejorar el acceso vial también se mejoran los servicios básicos como, por ejemplo, el acceso a APyS.<sup>58</sup> En el Chaco paraguayo donde las soluciones más habituales para obtener agua en los hogares son los sistemas de captación y acumulación de agua de lluvia, sería ideal poder combinar intervenciones de agua y vivienda. La rehabilitación de techos puede mejorar el rendimiento de la recolección de agua de lluvia y los materiales podrían transportarse todos de una vez.

**Cerciórese de que todos los contratistas que trabajan con la comunidad indígena tengan la capacidad necesaria para hacerlo.** Todo contratista – ya sea una empresa contratada para diseñar soluciones tecnológicas y realizar consultas, o una constructora – debe complementar su equipo con especialistas sociales capacitados, con experiencia específica en cuestiones atinentes a los Pueblos Indígenas. Lo ideal sería que pudieran hablar la lengua local y tener conocimientos del contexto cultural local y de los problemas relativos a APyS, para asegurar que éstos sigan siendo una prioridad. Los contratistas también deben respetar las reglas definidas en la estrategia de participación. Hay que incluir estos requisitos en los documentos de la licitación y oficializar dicho acuerdo en el contrato que se firma con la empresa. En la medida de lo posible, priorice empresas que tengan experiencia en lidiar con las condiciones presentes en el área indígena objetivo a fin de alentar una implementación flexible.

Ello abarca la adquisición de bienes en áreas remotas, las condiciones de transporte difíciles, la falta de acceso de equipamiento especializado y condiciones climáticas extremas.



### Preguntas clave:

- ¿Cuáles son las condiciones del mercado local? ¿Existen proveedores/contratistas disponibles en las inmediaciones de las áreas beneficiadas, o interesados en obtener contratos en zonas remotas y dispersas?
- ¿Las intervenciones se presupuestan conforme las condiciones locales y el mercado local?
- ¿Hay disponibles en la zona materiales de construcción, componentes de sistemas, equipamiento y productos de higiene? Si no fuese así ¿podrá el proyecto apoyar el desarrollo de una cadena de suministros local? ¿Hay alternativas locales?
- ¿Se pueden incluir cláusulas específicas en el diseño y/o en el contrato con la constructora para exigir experiencia en trabajar con Pueblos Indígenas y en el marco de las condiciones reinantes en estas áreas?

57 Remy Simatovic, M. I., Impacto del Programa Caminos Rurales sobre la Democracia y la Ciudadanía en el Ámbito Rural. Banco Mundial. 2007.

58 GRADE. Elaboración de la Evaluación de Impacto Económico, Social, Institucional y Ambiental del Programa de Caminos Rurales. 2007.

#### d. Traspaso del Sistema

**Una vez que se haya construido el sistema, organice una ceremonia de traspaso para transferir oficialmente la responsabilidad de OyM del sistema al grupo correspondiente a través de dicha ceremonia.** A menudo en comunidades rurales dispersas de ALC, la comunidad asumirá la titularidad de la infraestructura y tendrá la responsabilidad de su mantenimiento. En los territorios indígenas, es especialmente importante que se organice una ceremonia para el traspaso de los activos a fin de asegurar que los usuarios tengan un verdadero sentido de pertenencia sobre el sistema y los servicios que brinda. Además, la comunidad puede tener creencias especiales respecto del uso y negarse a adoptar el sistema si no se lo transfiere correctamente, aún si el traspaso es solamente simbólico. En áreas en las que una agencia de APyS local o nacional, o una empresa

de servicios públicos de APyS ostenten la titularidad de la infraestructura, se recomienda organizar este tipo de ceremonia para fomentar un uso correcto y la apropiación de los servicios por parte de la comunidad.



#### Preguntas clave:

- ¿Se ha completado correctamente el sistema y ya se encuentra listo para su traspaso a la comunidad?
- ¿Cuáles con las tradiciones y normas culturales a tener en cuenta en la organización de la ceremonia de traspaso?



## Recomendaciones clave sobre la APROPIACIÓN

### Aprovechamiento de las Estructuras Institucionales Existentes para la Prestación y Gestión de los Servicios

- 1 Realizar una evaluación del tejido social local y de qué modo dicho tejido puede afectar la prestación de servicios y los arreglos de gestión.
- 2 Llevar a cabo consultas respecto de las preferencias de los beneficiarios indígenas en cuanto al modelo más apropiado de prestación y gestión del servicio de APyS.
- 3 Establecer arreglos de gestión en relación con los servicios de APyS en una etapa temprana de la implementación del proyecto, asegurando que existan mecanismos de comunicación claros con los usuarios de los servicios de APyS, al tiempo que se toma en cuenta a las autoridades tradicionales.
- 4 Durante la implementación del proyecto, brindar a la entidad responsable de la prestación y gestión de los servicios, una amplia capacitación en administración, establecimiento de tarifas y aspectos técnicos de OyM. Enfatizar la necesidad de tener estatutos claros así como reglamentaciones, definición de roles y mecanismos de transparencia. Evaluar la necesidad de este tipo de capacitación como parte de un diagnóstico local temprano.

### Diseño de la Solución Culturalmente Apropriada

- 1 Realizar consultas respecto de las preferencias de los beneficiarios indígenas en relación con la escala del sistema y las diferentes tecnologías o soluciones (lo que incluye los costos asociados a cada solución).
- 2 Consultar con los beneficiarios indígenas respecto de sus conocimientos ecológicos tradicionales en el plano local y sus normas culturales en relación con la fuente de agua, el cambio climático y su resiliencia, las prácticas tradicionales de uso del agua y su tratamiento. Incorporar estas ideas en relación con la tecnología en la elaboración de un menú de opciones adaptado.
- 3 Al seleccionar las soluciones en materia de saneamiento, reflejar las ideas tradicionales sobre saneamiento, eliminación de desechos y conductas en materia de higiene para promover un uso y adopción adecuados del sistema.
- 4 Elaborar un menú específico de opciones tecnológicas sobre la base de las preferencias expresadas por la comunidad en torno a la funcionalidad y el uso. Presentar dicho menú a los beneficiarios para que seleccionen la opción mediante un proceso de consulta, asegurando el respeto de los protocolos tradicionales.
- 5 Estudiar la cadena de suministro de materiales para la reparación del sistema así como los productos necesarios para sostener las conductas relativas a la higiene (jabón, toallas higiénicas). Allí donde no haya una cadena de suministro, trabajar con los beneficiarios para desarrollar mecanismos de suministro.

### Construcción de los Sistemas

- 1 Seleccionar el modelo de construcción más apropiado para lograr un equilibrio entre la política del sector, los mecanismos específicos de los indígenas, las preferencias locales identificadas a través de las consultas, y los requisitos técnicos.
- 2 Integrar el trabajo social con los aspectos técnicos de la construcción para asegurar que los resultados obtenidos a partir de las consultas se respeten durante el ciclo completo del proyecto.
- 3 La construcción del sistema es un momento clave para materializar el compromiso de la comunidad. Establecer una estrategia uniforme para la contribución de los miembros de la comunidad a la construcción del sistema ya sea en efectivo, mano de obra, medidores, materiales u otros.
- 4 Evaluar la accesibilidad de la comunidad (distancia, terreno), la proximidad de las empresas constructoras, disponibilidad de materiales y equipamiento, y particularidades culturales de los territorios indígenas para sustanciar los procesos de planificación y adquisiciones.
- 5 Exigir por contrato que todo contratista que trabaja con una comunidad indígena tenga expertos sociales especializados en su equipo, o que lleve a cabo sus actividades en estrecha colaboración con los especialistas sociales en el equipo de proyecto.
- 6 Acordar y organizar una ceremonia de traspaso del sistema para transferirlo oficialmente a la comunidad después de su construcción.

## 5. Sostenibilidad



*Para que los servicios de APyS sean sostenibles, es esencial implementar la tecnología apropiada a cada contexto, y asegurar de que existan mecanismos claros y legítimos para la OyM y que se definan las responsabilidades, de tal manera que se respeten las reglas y normas indígenas.*



**La Sostenibilidad** de los servicios de APyS significa que cuando los componentes del sistema de APyS comienzan a fallar y sufre así la calidad del servicio, existe una estructura y un compromiso de reparar y restaurarlos para una prestación mejorada y continua de los servicios. La sostenibilidad de los servicios de APyS depende de los recursos adecuados (disponibilidad de agua, componentes del sistema, insumos para la operación como, por ejemplo, sustancias químicas y recursos financieros), tecnología apropiada, mecanismos establecidos para una OyM efectivos, una clara delegación de responsabilidades y, tal vez, más importante aún, un elevado nivel de apropiación por parte de los usuarios del sistema. En las comunidades indígenas, juega un papel importante para lograr la prestación sostenible de los servicios de APyS el hecho de mantener una interacción y consulta constantes durante el ciclo completo del proyecto.

Esta sección brinda orientación sobre la capacitación a realizarse para sensibilizar a los integrantes de la comunidad sobre higiene y saneamiento y producir un cambio de comportamiento duradero, debatir sobre la manera de establecer arreglos financieros que resulten aceptables según su tradición cultural, y además sugiere enfoques para proporcionar asistencia técnica accesible y que responda a sus necesidades, incluidos sistemas de M&E, comentarios de los ciudadanos y mecanismos de reclamación y resarcimiento para una prestación de servicio efectiva y a largo plazo.

## 1. Cambio de Comportamiento Sostenible



A fin de que sean sostenibles los beneficios de una intervención de APyS, los beneficiarios requerirán de un proceso de concientización para aprender y practicar las conductas apropiadas en materia de higiene y saneamiento. Todo el trabajo de capacitación y comunicación con las comunidades indígenas debe aprovechar los conocimientos especializados existentes y adaptarse a las creencias y prácticas culturales para lograr el aprendizaje y un cambio de comportamiento.

## a. Higiene

Los beneficios para la salud de los sistemas de saneamiento mejorados dependen de las buenas prácticas de higiene.<sup>59</sup> La promoción de la higiene (personal,<sup>60</sup> en el hogar, y en zonas aledañas) debe acompañar toda intervención de APyS, pero en las comunidades indígenas una correcta “investigación de la audiencia” servirá para fundamentar el proceso de capacitación en higiene así como los métodos para reflejar las prácticas actuales de la comunidad y sus creencias en materia de higiene.

En muchos países, es aún menos probable que los Pueblos Indígenas utilicen prácticas de higiene correctas en comparación con otros ciudadanos. Según el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), el análisis de los datos recabados en Panamá y Nicaragua mostraron que es menos probable que los individuos de los Pueblos Indígenas se laven las manos que los no indígenas. En Panamá, cuando se les preguntó con qué frecuencia se lavaban las manos después de usar los sanitarios, el 82 por ciento de los indígenas respondió “a veces” y un ocho por ciento, “nunca” mientras que nadie respondió “siempre”.<sup>61</sup> Mientras la población indígena en Nicaragua tiene prácticas similares en cuanto al lavado de manos que la población no indígena (donde los Pueblos Indígenas tienen solamente un poco menos de probabilidades de lavarse las manos: 16% nunca se lava las manos comparado con un 6% para los no indígenas), un 68% de la población indígena más aislada de Alto Wangki y Bocay dice que nunca se lava las manos. En el Recuadro 8 se describen dos ejemplos de iniciativas que promueven la higiene mediante la creatividad y el entendimiento cultural con vistas a crear estrategias efectivas de promoción de la higiene. Además, los marcos de cambio de comportamiento FOAM<sup>62</sup> y SaniFOAM<sup>63</sup> que fueron desarrollados específicamente para promover la higiene son herramientas útiles para diseñar programas efectivos de higiene.

59 Con la llegada de los ODS, la higiene ha adquirido igual relevancia que la provisión de infraestructura de saneamiento.

60 Aspectos clave de la higiene personal incluyen el lavado de manos con jabón, el consumo de agua debidamente tratada y un manejo de la higiene menstrual.

61 Muestra: 45 comunidades de las Comarcas (territorios indígenas) registrados hasta la fecha en el SIASAR.

62 Coombes, Yolande and Devine, Jacqueline. (2010). Introducing FOAM: A Framework to Analyze Handwashing Behaviors to Design Effective Handwashing Programs. Water and Sanitation Global Scaling Up Project, Working Paper. Disponible en: [http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP\\_IntroducingFOAM\\_HWWS.pdf](http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/WSP_IntroducingFOAM_HWWS.pdf)

63 Devine, Jacqueline. (2009). Introducing SaniFOAM: A Framework to Analyze Sanitation Behaviors to Design Effective Sanitation Programs. Water and Sanitation Global Scaling Up Project, Working Paper. Disponible en: [http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/GSP\\_sanifoam.pdf](http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/GSP_sanifoam.pdf)

Recuadro  
08

### Ejemplos de Iniciativas de Promoción de la Higiene.

La higiene juega un papel clave para obtener los beneficios plenos de un acceso a los servicios mejorados de APyS. La evidencia recabada durante el trabajo de campo mostró que entre los integrantes de la comunidad era más probable que las mujeres tuvieran conciencia de las consecuencias que puede tener una higiene deficiente sobre la salud. Las mujeres juegan un papel clave en promover la higiene en sus comunidades y son aliadas clave para lograr un cambio de conducta a largo plazo.

La ONG *Rainforest Flow* trabajó con familias Matsigenka, Huachipaeri y Quecha en el sudeste de la región del Amazonas en Perú, centrándose en capacitación basada en la experiencia que ayudaría a integrar conocimientos relacionados con la higiene en la vida cotidiana. Por ejemplo, utilizando un laboratorio móvil, realizaron análisis del agua junto con las madres y les mostraron las bacterias que crecían en la placa de Petri, en agua que a simple vista parecía estar limpia. Un microscopio disponible en el centro de salud también resultó una experiencia reveladora de bacterias que flotaban en agua que en apariencia estaba limpia. Al trabajar en tan estrecha colaboración con las familias, la ONG ayudaba a las madres a comprender mejor la importancia para la salud de las buenas prácticas de higiene.

#### Figura 10

Un grupo de jóvenes limpia la pileta comunal: Proyecto Tayakome.



Foto cortesía de la ONG Rainforest Flow.

Como parte del proyecto se les enseña a los niños sobre administración ambiental y buenas prácticas de higiene en la escuela y se les da la responsabilidad del mantenimiento cotidiano de las letrinas de la escuela y las áreas circundantes. Con estos conocimientos técnicos y prácticos, los jóvenes integrantes del comité de agua les pudieron enseñar a los ingenieros del gobierno que los visitaron así como al personal de salud sobre la forma ecológicamente amigable en que funcionan sus sistemas. A fin de mantener la responsabilidad a pesar del alto nivel de rotación de los maestros, se designan en cada comunidad promotores de salud e integrantes del comité de agua que realizarán visitas a cada casa y capacitarán además a cada maestro nuevo, manteniendo así los conocimientos dentro de la comunidad. Los comités de APyS establecidos y capacitados a través de este proyecto se ocupan del cobro de la tarifa y de la OyM. Los comités se contactan con *Rainforest Flow* para comprar ciertos repuestos del sistema cuando se requiere su reemplazo.

La Iniciativa sobre el Lavado de Manos apoyada por el Banco Mundial en Perú es otro ejemplo exitoso de movilización de la comunidad en materia de promoción de la higiene. Los espectáculos de radio traducidos a los dialectos Quechua alentaron la realización de juegos para todo el pueblo en la plaza central, donde los niños aprendían a “matar” bacterias con jabón a través de dramatizaciones divertidas e interactivas. En Perú, habitualmente los sectores de salud y educación tienen la estructura necesaria para llegar a las poblaciones dispersas, en especial a través de las unidades municipales. Mediante una coordinación estrecha con las municipalidades, el proyecto se aseguró de que se sostuvieran a través del tiempo aquellas medidas que favorecen el cambio de comportamiento. Luego de un piloto en 5.000 escuelas, en 2011 la metodología del lavado de manos diseñada como parte del proyecto se integró en los lineamientos de educación ambiental para maestros a escala nacional.

**Diseñe lugares para lavarse las manos con materiales de baja tecnología y disponibles localmente para lograr una promoción efectiva de la higiene así como un cambio de conducta sostenible.** En La Guajira, una instalación llamada “tip-tap” se utilizó para promover el lavado de manos cerca de los sanitarios. Este dispositivo comprende una botella de plástico como la que se usa para los detergentes con una manija, que se cuelga de la rama de un árbol y se llena de agua. Cuando se vuelca a mano o con una palanca de pie atada a una cuerda, el agua sale por el pico de la botella lo que permite lavarse las manos sin contaminarse. Para obtener mayor información sobre este tipo de opciones, véase la sección sobre Disposiciones Específicas en materia de Adquisiciones en el capítulo sobre Apropiación.

Aunque el trabajo de campo no reveló prácticas especiales preexistentes en torno al lavado de manos (antes de las intervenciones), las normas culturales relativas a la limpieza y el cuidado de los niños eran puntos de ingreso importantes para promover mejores comportamientos de higiene, tal como se muestra en los ejemplos del Recuadro 8. En Bolivia, la protección del ambiente local y el impacto vinculado con la salud alentó a los integrantes de la comunidad a juntar la basura y asegurarse que los productos residuales de sus inodoros secos fueran adecuadamente manejados con el uso de equipo de protección personal (traje que cubre todo el cuerpo, lentes de seguridad, red para el cabello y máscara). El Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial (WSP por sus siglas en inglés) subraya que en ALC en general, el sentido de “identidad colectiva” es especialmente fuerte y brinda un punto de entrada para un cambio de conducta a

través de normas culturales o “lo que todo el resto hace”.<sup>64</sup> Esta conclusión se aplica a las comunidades indígenas de ALC donde la cohesión social tiende a ser más fuerte. **Las asambleas y la capacitación a nivel de las comunidades pueden jugar con estas normas culturales para fomentar el cambio de conducta.**

**Figura 11**

Mujer mostrando el uso del Tip-Tap (lavamanos artesanal) en La Guajira



64 WSP. Integrating Behavior Change and Hygiene in Public Policy: Four Key Dimensions. Lessons from the Conference “Beyond Infrastructure: Integrating Hygiene in Water and Sanitation Policy in Latin America and the Caribbean.” Noviembre de 2013.



Aunque la solución en materia de higiene debe adaptarse siempre a las necesidades de la comunidad, las buenas prácticas<sup>65</sup> incluyen lo siguiente:



Construir un lavamanos cerca de los sanitarios a fin de facilitar el lavado de manos después del uso de la letrina o baños y antes de manipular alimentos.



Asegurar que haya disponibilidad de jabón o que se pueda adquirir fácilmente para tratar de promover su uso en el largo plazo (en algunas comunidades el comité de agua lo compra para toda la comunidad y lo vende o distribuye).



Incluir la promoción de la higiene (personal, en el hogar y sus zonas aledañas) en la capacitación realizada en cualquier proyecto de APyS.



Posicionar un tacho de basura junto a la letrina/inodoro para promover la eliminación adecuada de papel y otros residuos.



Colocar instrucciones ilustradas en láminas, y adaptadas al contexto local, respecto del lavado de manos, uso correcto de la letrina/el inodoro, filtrado de agua, y eliminación de desechos, junto al elemento en cuestión, es decir, cerca de los lavamanos artesanales, filtro de agua, tacho de basura y en la cocina.

Aunque durante el trabajo de campo no se encontró resistencia a los comportamientos higiénicos, los profesionales entrevistados resaltaron que una capacitación detallada produjo una diferencia real en la aceptación por parte de los beneficiarios indígenas de las conductas nuevas. Dos tipos de intervenciones comunitarias en Bolivia resultaron muy ilustrativas de este punto. Por un lado, las comunidades recibieron campañas educativas en su idioma sobre el lavado de manos, la recolección de desechos y las prácticas seguras de manipuleo de los desechos (en el caso de inodoros secos) en tanto en el otro tipo de intervención, las comunidades no recibieron un gran

acompañamiento por parte del equipo social. Este último tipo de intervención resultó en comunidades atestadas de basura, que usaban las piletas solamente para preparar alimentos (no para el lavado de manos) y habían desconectado el desviador de orina de sus inodoros para infiltrar el líquido en el suelo junto con el agua de lavado, justo a lado del pozo desprotegido de donde sacaban agua. Ninguna de estas prácticas peligrosas se encontró en aquellas comunidades que habían recibido capacitación en su propia lengua, y donde los beneficiarios informaron que la recolección de basura era importante para así respetar el legado y la tierra de sus ancestros.

65 El Equipo identificó estas buenas prácticas durante las visitas de campo y confirmó su importancia con los profesionales en el campo.



## Preguntas clave:

- Las consultas ¿han revelado prácticas o preferencias locales y/o tradicionales respecto de la higiene? ¿De qué manera se han incorporado en la capacitación sobre higiene en el marco del proyecto?
- ¿Se capacitará de un modo adecuado para acompañar el componente de infraestructura a fin de promover prácticas de higiene?
- ¿Existe una cadena de suministro para la provisión de jabón, especialmente si el proyecto se encuentra dirigido a un área aislada? Si no fuese así ¿de qué manera pueden involucrarse los beneficiarios en establecerla?
- ¿Se han desarrollado materiales de promoción de la higiene adaptadas a la cultura y se han producido en un formato como para colocar cerca de los lugares de lavado de manos luego de finalizada su construcción?

### b. Comportamiento en materia de saneamiento y reutilización de productos

**Una de las evidencias importantes que surgió del trabajo de campo fue que, contrario a los estereotipos, los Pueblos Indígenas usan y realizan el mantenimiento de sus instalaciones sanitarias –sean letrinas o inodoros- cuando las soluciones se desarrollaron en estrecha colaboración con los futuros usuarios y conforme su cultura, perspectivas y necesidades.** Un estudio de las conductas en materia de saneamiento en cuatro culturas indígenas en Bolivia<sup>66</sup> mostró que el uso deficiente de las letrinas se debía a una falta de soporte técnico y durante la construcción a las comunidades indígenas entrevistadas, lo que producía temor de usar el “agujero negro” donde podían reproducirse las criaturas diabólicas y caerse los niños. Los beneficiarios indígenas entrevistados también informaron que las letrinas no se construyeron conforme las tradiciones que usaban en sus casas, lo que les daba a estas letrinas la reputación de ser demasiado oscuras, cerradas e inseguras. Otros dijeron no entender para qué servían las letrinas, o se quejaban de que habían tenido malas experiencias en su uso (inundaciones en la estación lluviosa y la presencia de grandes moscas debido al calor del sol). Sin embargo, el trabajo de campo demostró que las ONG Adra y Agua Para el Pueblo tuvieron éxito al abordar dichas inquietudes en sus proyectos mediante la capacitación de la comunidad y el

aprovechamiento de los conocimientos y percepciones existentes entre los beneficiarios.

Por ejemplo, en el Altiplano boliviano, los inodoros secos con separación de orina (UDDT) eran especialmente adecuados por la fuerte cultura histórica de reusar la orina (para tratamientos médicos y en agricultura) y el humus de las heces tratadas (en agricultura). Los beneficiarios indígenas contaban historias de las propiedades de limpieza que tiene la orina procesada (luego de estar almacenada en un lugar cálido) y cómo sus abuelos a veces la usaban como shampoo. Como tal, los beneficiarios indígenas percibían el UDDT como parte de un ciclo más amplio de reutilización segura y productiva e informaban haberlo utilizado periódicamente y haberle enseñado a sus hijos cómo hacerlo. El Recuadro 6 incluye más evidencia sobre esta historia de reutilización exitosa. Los ejemplos de reutilización *de facto* también se observaron en Panamá, La Guajira (Colombia) y Perú, en general, para irrigación y vinculado a una falta de soluciones para eliminar el agua del lavado. Sin embargo, el éxito en la reutilización queda sujeto a la demanda de productos y a un firme control sobre el manipuleo y la calidad de los productos.

**El aprovechamiento de la cosmovisión puede revelar conocimientos importantes ya existentes sobre saneamiento.** Los Guaraníes y Moxeñas

66 WSP. Sanitation and Culture. 1999.



que viven en las planicies de Bolivia reconocen que sus cerdos se enferman por comer las heces y, por ende, mantienen una clara división entre los lugares en los que habita la gente, los cultivos, los animales y los excrementos. Su cosmovisión se basa en una “alternancia armoniosa” entre la naturaleza y el hombre: ambos contienen el bien y el mal, y si se quiebra el equilibrio individual o social entre lo bueno y lo malo se puede producir la enfermedad. Como el agua juega un papel fuerte en sus rituales, se prohíbe defecar en los ríos pues de esa manera se ensucian. Asocian el contacto con excrementos con enfermedades como la diarrea. Las intervenciones en esas comunidades deben aprovechar estos conocimientos a fin de justificar el uso de soluciones mejoradas de saneamiento.

Por el contrario, las creencias culturales de algunas comunidades indígenas pueden llevar a los pueblos a no querer usar determinadas prácticas específicas de reutilización o eliminación de desechos. Los empleados de SENASBA (comprometidos con la sostenibilidad a largo plazo del APyS) informaron que la firme creencia de los bolivianos en la Pacha Mama a veces llevaba a las comunidades indígenas a rechazar totalmente las letrinas debido a su naturaleza culturalmente ofensiva de enterrar las heces en la tierra. Como tal, las letrinas debían ser construidas con tanques elevados para evitar ensuciar la tierra o, de lo contrario, los beneficiarios se negarían a usarlas. En Perú, cuando las letrinas se colocaban demasiado cerca de las casas, no las usaban por la creencia cultural de que uno no podía ir al baño cerca de donde uno come. Sin embargo, se hallaron ejemplos de casos de éxito que promovían un uso mejorado del saneamiento así como mejores comportamientos, respetando la cosmovisión indígena y las creencias culturales. En Perú, por ejemplo, la promoción de un cambio de conducta mediante la educación de los niños en la escuela ha logrado un impacto importante pues los niños luego van a sus hogares y comparten sus conocimientos con los adultos.<sup>67</sup> La ONG *Rainforest Flow* utilizó con éxito este modelo para alentar el uso de la letrina y el lavado de manos.

Investigaciones realizadas en el Perú muestran que los comportamientos tienden a ser influidas en grupos, lo que significa que los hogares con un suministro habitual de jabón muy probablemente tengan sanitarios limpios y

niños bien acicalados pero también, muy posiblemente, el hábito de usar los sanitarios.<sup>68</sup> **Las campañas y capacitaciones de cambio de comportamiento en materia de higiene y saneamiento diseñadas en forma conjunta tienen más probabilidades de tener un impacto sobre las comunidades, en especial cuando se toman en cuenta las normas culturales (cohesión social).** La investigación también demuestra que describir estos comportamientos como algo valioso dentro de la comunidad –asociándolas con el estatus– lleva a las mujeres a cumplir más con su función de agentes de cambio del comportamiento y a promover el cambio en sus familias.<sup>69</sup> Los recordatorios como el material impreso colocado en zonas estratégicas de la comunidad –cerca de sanitarios, en espacios comunales, en camino al bosque u otros lugares donde es probable que la gente defeque al aire libre– puede ayudar a desarrollar esta presión social. Dichos materiales deben estar en el idioma local y además incluir ilustraciones, en particular en aquellos lugares en los que hay un bajo nivel de alfabetización o no hay forma escrita del idioma.



### Preguntas clave:

- ¿Qué preferencias y conductas en materia de saneamiento ha expresado el grupo indígena beneficiario, si las hubiera, y cómo se han incorporado en el diseño de las soluciones?
- ¿Dónde se encuentran los sitios para una eliminación adecuada de los excrementos, que no entren en conflicto con la cosmovisión de la comunidad?
- ¿Se ha considerado la posibilidad de realizar una campaña conjunta de higiene y saneamiento?
- ¿Existe el potencial de reutilización desde el punto de vista cultural y una posible demanda para los productos?

67 WSP. Integrating Behavior Change and Hygiene in Public Policy: Four Key Dimensions. Lessons from the Conference “Beyond Infrastructure: Integrating Hygiene in Water and Sanitation Policy in Latin America and the Caribbean.” Noviembre de 2013

68 Ibid.

69 Ibid.

## 2. Arreglos Financieros



Las comunidades indígenas ¿rechazan siempre las tarifas de agua? El trabajo de campo del proyecto halló que ese no era el caso. Muchas veces los Pueblos Indígenas aceptan y prefieren los arreglos financieros, en especial cuando los equipos de proyecto pueden explicarles que el pago del servicio es necesario para la sostenibilidad del sistema. Esta sección describe la importancia de un establecimiento justo y transparente de tarifas y formas alternativas de pago para que las comunidades puedan aportar a su OyM.

### a. Pago para el Servicio de Agua

El pago del agua suele ser un tema controvertido ya que ese elemento se considera un derecho humano básico<sup>70</sup> y un recurso económico escaso. Esto es especialmente cierto en el caso de los Pueblos Indígenas para quienes el agua es a menudo considerado un recurso sagrado, un regalo del medio ambiente y que, según ciertas cosmovisiones, no debería cambiarse o alterarse. Sin embargo, hay una distinción importante entre el agua como recurso natural (para lo cual rara vez se transfieren los costos al usuario<sup>71</sup>) y el agua como servicio que se brinda a través de un sistema operativo. El servicio de agua incluye costos de transporte del agua hasta los hogares, o hasta un punto de recolección local, y su tratamiento. Estos aspectos adicionales deben cubrirse con fondos o el sistema operará en forma deficitaria y requerirá un apoyo externo sostenido. La forma más habitual de brindar fondos en apoyo de la OyM de los servicios de agua es mediante el cobro de tarifas por parte del proveedor del servicio (lo que oscila entre un comité de agua de la comunidad y una empresa pública de servicios de agua). La investigación demuestra que el pago para los servicios de agua ayuda a los usuarios a valorar el acceso al agua limpia, y promueve la sostenibilidad del servicio al cubrir los costos operativos y proveer un fondo para reparaciones y otras tareas de mantenimiento como, por ejemplo, la protección de la fuente.

**Se encontraron ambas perspectivas durante las visitas de campo pero la mayoría de los Pueblos**

**Indígenas entrevistados (los líderes, organizaciones indígenas o beneficiarios) acordaron que los servicios de agua debían pagarse según el nivel de consumo.** Para esta gente, pagar los servicios de agua era una señal respecto de la naturaleza preciada del recurso. En Panamá, los representantes de IDAAN afirmaron que en la zona periurbana de Colón, los Pueblos Indígenas eran en realidad los únicos usuarios que pagaban para su servicio de agua en el plazo establecido. En Bolivia, todos los comités de agua que se visitaron cobraban las tarifas (aunque algunos cobraban montos fijos mensuales).

Sin embargo, el cobro de tarifas no es la única manera en que los Pueblos Indígenas pueden cubrir los costos de prestación del servicio. 🛠 Existen otros mecanismos aceptables según su cultura como, por ejemplo, organizar una *minga* para recaudar fondos cuando hay que reparar el sistema, o realizar un trueque de recursos naturales o bienes -como madera o una gallina- a cambio del pago mensual.

**Estos aportes deben seguir siendo importantes y contribuir al funcionamiento del sistema.** De todos modos, la contribución no monetaria más efectiva sigue siendo el tiempo y la mano de obra para la OyM del sistema. La comunidad puede establecer un cronograma donde se asignan diferentes tareas a los miembros participantes de la comunidad a cambio del servicio de agua. Dichas tareas pueden ser relativamente simples pero esenciales tales como distribuir las facturas de agua, o realizar visitas domiciliarias para compartir información específica con los usuarios, o también llevar a cabo trabajos más técnicos que exigen una capacitación específica (cloración del agua, apertura y cierre de válvulas, llevar los libros del comité de agua). Si la comunidad decide utilizar este enfoque, podrán identificarse las necesidades de capacitación a través de consultas en una etapa temprana para asegurar que todos los integrantes de la comunidad estén capacitados para realizar las tareas relevantes. En la comunidad de Boquerón Alto en Bolivia, todos los miembros de la comunidad asistían a capacitaciones técnicas para que los miembros del comité de agua pudieran rotar todos los años, recayendo la responsabilidad en cualquier integrante de la comunidad.

<sup>70</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y saneamiento el 28 de julio de 2010, a través de su Resolución 64/292, reconociendo que el acceso al agua potable y saneamiento es esencial para todos los otros derechos humanos.

<sup>71</sup> En América Latina, una de las pocas excepciones es Chile donde el pago en concepto de los recursos hídricos está bien establecido a lo largo de todo el país. Algunos otros países (como Brasil) también pueden presentar arreglos para el pago de los recursos hídricos pero esto solamente se aplica en unas pocas áreas.



## Preguntas Clave:

- El proceso de consulta ¿incluye una sesión sobre el pago de servicios de agua para asegurarse de que los beneficiarios indígenas comprendan la importancia de realizar una contribución significativa para sostener la prestación del servicio de agua?

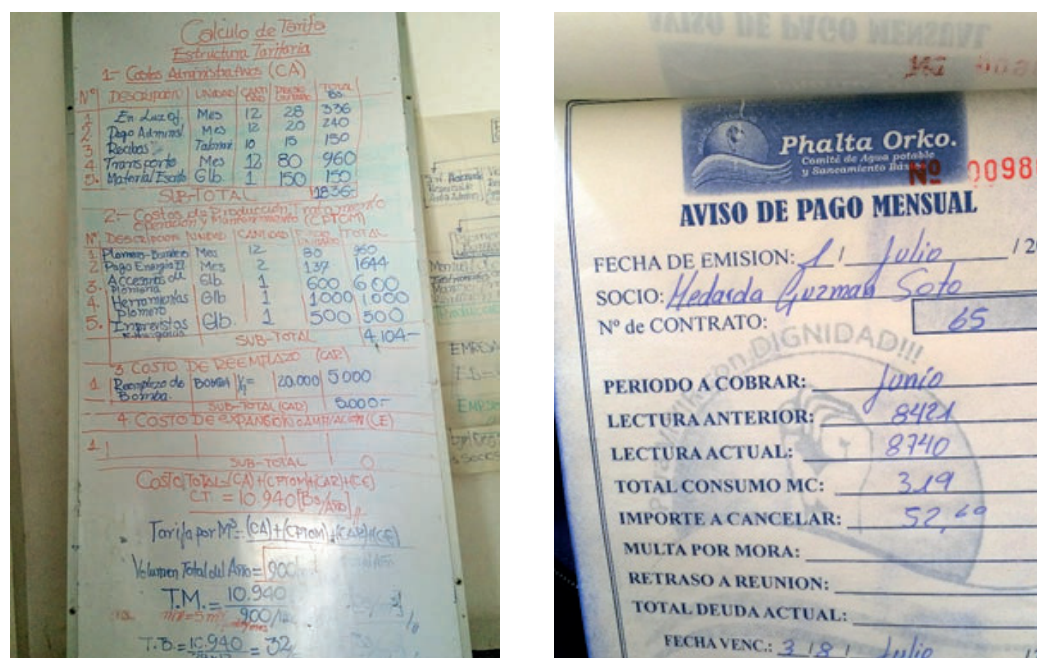
### b. Establecimiento y Cobro de Tarifas

La tarifa debe establecerse de un modo transparente, con un desglose claro de los costos para que todos los puedan verificar, y así los usuarios puedan entender dónde van sus pagos. Los comités de agua tienen la responsabilidad de asegurar un servicio adecuado y equitativo para todos los que pagan la tarifa. En general, los comités de agua en las áreas rurales establecen la tarifa en consenso con

los usuarios y están a cargo de cobrar y administrar la tarifa. En muchos casos, la tarifa se fija durante una asamblea en la que participan todos los beneficiarios para asegurar un proceso escrutinio y rendición de cuentas respecto de las operaciones del comité de agua. En Bolivia, ciertas comunidades indígenas colocaban una planilla con el cálculo de tarifas en la pared del centro comunitario para que lo puedan ver todos. A fines de transparencia, deben delinearse claramente los diferentes componentes del servicio de agua (transporte, tratamiento, eliminación). Cuando se elige un medio alternativo de pago como, por ejemplo, una contribución mediante la mano de obra o el tiempo para la OyM, debe redactarse y validarse un acuerdo en una asamblea. El monitoreo de quién paga y quien no paga en cada fecha de vencimiento crea un sentido de responsabilidad respecto de la tarifa monetaria pero, en el caso de un esquema de pago alternativo, también asegura la equidad entre los miembros de la comunidad. En varios casos en que los beneficiarios no pagan las tarifas de agua en tiempo y forma, los beneficiarios indígenas (a través del comité de agua) han desarrollado e implementado el procedimiento de cortar la prestación del servicio domiciliario a modo de sanción.

Figura 12

Cálculo de tarifas y cuenta de agua, Phalta Orko, Bolivia.



**Cuando una empresa de servicios públicos brinda el servicio a una comunidad indígena, el regulador debe poder supervisar a fin de promover la equidad entre todos los beneficiarios.** Aunque estas empresas en general tienen tarifas establecidas para todas las áreas de servicio, en algunos casos pueden considerar la posibilidad de subsidiar las tarifas a fin de promover la equidad entre los beneficiarios (sobre la base del ingreso o valor de la propiedad, por ejemplo). Los Pueblos Indígenas a menudo son elegibles para recibir estas tarifas reducidas para el servicio de agua. Sin embargo, los equipos de proyecto deben asegurar que el proveedor de servicio comunique la importancia de la conservación del recurso a pesar del precio reducido.

**Independientemente del modelo tarifario, debe establecerse una contribución periódica en una etapa temprana del ciclo del proyecto debido al papel fundamental que juega este aporte para promover la sostenibilidad del proyecto. En algunos casos, quizás sea necesario un gran trabajo social para desarrollar una cultura de pago entre los usuarios del agua.** En general, las comunidades indígenas bien organizadas están acostumbradas a aportar recursos para el bien común de la comunidad por lo que implementar un mecanismo de contribuciones para los servicios de agua es algo muy simple. Esto se pudo ver en el trabajo de campo a través de la práctica de organizar ferias para recaudar fondos para las reparaciones. Sin embargo, en aquellos casos en los que la comunidad no se encuentra bien organizada, el organismo encargado del sistema de APyS, el gobierno local o los asociados locales necesitan trabajar en estrecha colaboración con la comunidad y sus líderes a fin de definir e implementar un mecanismo de contribución sostenible. En aquellas áreas más densamente pobladas como las áreas periurbanas, el trabajo de campo mostró que el cobro de tarifas por parte de empresas públicas de prestación de servicios de APyS ya establecidas (IDAAN en Panamá) tenía un poco más de éxito en comparación con los comités de agua (como fue el caso en ciertas áreas cercanas a La Paz, Bolivia). El establecimiento de un aporte juega un papel clave en desarrollar la apropiación sobre el sistema por parte de los miembros de la comunidad y en generar recursos periódicos para la OyM del sistema lo que, por ende, asegura la sostenibilidad de los servicios.

En la mayoría de los casos, las soluciones de saneamiento implementadas eran letrinas que no requerían OyM o un “servicio de saneamiento” en sí para asegurar su sostenibilidad. Cuando se les exigía

a los beneficiarios el mantenimiento de la solución elegida en materia de saneamiento –como el caso de los UDDT en Bolivia– las comunidades que habían recibido una capacitación adecuada actuaban con dedicación y diligencia respecto de la tarea. Para aquellas comunidades conectadas con un sistema de alcantarillado para transportar las aguas residuales hasta una planta de tratamiento, una porción de la tarifa debería asignarse claramente a este fin.



## Preguntas clave:

- ¿Las consultas incluyen una sesión con los beneficiarios indígenas sobre sus preferencias de pago para los servicios de APyS?
- ¿Existe una metodología transparente para establecer las tarifas?
- Cuando se elige un modo de pago alternativo ¿de qué manera podrá el comité de APyS / proveedor de servicio asegurar adherencia oficial y monitorear el esquema propuesto?
- ¿Cuáles son las implicancias dentro de la comunidad para tratar con usuarios morosos?

## 3. Asistencia Técnica Adaptada a las Necesidades Locales



A medida que entra en funcionamiento el sistema de APyS, la existencia de estructuras accesibles para la solución de problemas y la obtención de comentarios sobre los servicios prestados aseguran que la comunidad tenga una estructura de apoyo para responder a necesidades imprevistas y en evolución, y generar lecciones para un desarrollo futuro del proyecto.

### a. Mecanismos de Soporte Técnico a las Áreas Indígenas

**Las buenas prácticas habituales para cualquier intervención rural de APyS describen lo esencial que resulta una asistencia técnica periódica y de**



**buena calidad para asegurar la sostenibilidad de los servicios de APyS en el ámbito local, en especial cuando los comités locales de agua se encargan de gestionar el sistema.** El equipo de proyecto brinda capacitación durante la implementación del mismo, pero se provee asistencia técnica continua desde el inicio del ciclo del proyecto hasta la etapa posterior a la construcción. Esta asistencia técnica implica una continuación de la capacitación a medida que se eligen o asignan miembros nuevos al comité de agua y, conforme las exigencias del comité, visitas periódicas para verificar la calidad de la administración y de la OyM del sistema por parte del comité, y apoyo en el cumplimiento de estas funciones mediante insumos técnicos, asesoramiento y facilitación.

**En el caso de las intervenciones de APyS en las comunidades indígenas, establezca un mecanismo de asistencia técnica en una etapa temprana del ciclo del proyecto, construyendo la confianza al tener en cuenta la estructura y las prácticas tradicionales de la comunidad indígena objetivo.**<sup>72</sup> En Bolivia, las ONG *Agua Para el Pueblo* y *Adra* hicieron que la creación y dotación de personal para una Dirección de Servicios Básicos dentro de cada una de las municipalidades de intervención del proyecto fuese una condición para la transferencia de fondos. Estas unidades sirven como proveedores de asistencia técnica a largo plazo para los comités de agua, y realizan las capacitaciones y el seguimiento posterior a la implementación de las obras. Estas

unidades son también capacitadas por las ONG para trabajar con las comunidades indígenas aisladas dentro de las áreas donde tienen presencia dichas unidades. Durante las visitas de campo, los comités de agua de Cochabamba, Bolivia, informaron haber asistido a sesiones de capacitación y desarrollo de las capacidades dos veces al año.

**El establecimiento de una unidad más descentralizada (en el ámbito municipal o provincial, o a través de unidades descentralizadas de servicios públicos de agua) cuyo rol se concentra en brindar asistencia técnica simplifica la resolución del problema y ayuda a definir estrategias de capacitación claras orientadas hacia las áreas indígenas.** Esta Unidad debe encontrarse relativamente cerca de las comunidades objetivo y contar con profesionales que tengan los conocimientos y la capacidad para trabajar con los Pueblos Indígenas. Este apoyo podría ser provisto alternativamente a través de una empresa de servicios públicos de agua, una ONG o a través de las organizaciones indígenas mismas, con adecuada capacitación y personal. Por ejemplo, la ONG *Rainforest Flow* en Perú informó que, varios años después de haber trabajado con las comunidades Manu en el Amazonas, el comité de agua sabía a quien llamar para comprar repuestos específicos o cuando no podía resolver un problema técnico, aunque en la mayoría de los casos el comité podía realizar reparaciones menores en la cañería de distribución y resolver conflictos por su cuenta.

Los proveedores de asistencia técnica que trabajan en las comunidades indígenas deben:

- Entender la región y su contexto.
- Estar ubicados relativamente cerca de las comunidades objetivo a fin de permitir un contacto frecuente con los beneficiarios.
- Comprender el tejido social local y poder identificar y reconocer las estructuras organizacionales adecuadas.
- Respetar la cosmovisión de la comunidad indígena y alentar su inclusión en soluciones técnicas.
- Hablar el idioma local y/o aprender los mecanismos de comunicación pertinentes.
- Planificar conforme un cronograma que tome en cuenta las costumbres locales y que no obstaculice el logro de los objetivos de asistencia técnica.
- Comprender el modo de vida local y promover su respeto en los procesos de diseño.
- Tomar en cuenta los usos de la tierra según la cultura (lugares sagrados, por ejemplo) al identificar soluciones.

72 Para mayor información sobre las relaciones de soporte a largo plazo véase Jiménez, A., Cortobius, M., Kjellén, M. 2014a



Recuadro  
**09**

### Proveedores de Asistencia Técnica Local – el caso peruano.

La región del Amazonas en Perú presenta un buen ejemplo de asistencia técnica acorde con la cultura. Aunque el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) es un programa gubernamental que brinda asistencia técnica en la implementación de obras de APyS en las áreas rurales a lo largo y ancho del Perú, el personal de PNSR en el Amazonas peruano –una región con una elevada concentración de comunidades indígenas- presenta las características que se enumeraron más arriba y se conecta verdaderamente con los beneficiarios con quienes trabajaban.

*“He trabajado con ellos durante mucho tiempo ya y ahora coordino con las comunidades indígenas y rurales dentro del área de responsabilidad de nuestra oficina de PNSR. Hablo el idioma awajún y conozco al Apu [autoridad tradicional superior] de cada comunidad con las que trabajan en estrecha colaboración las juntas de implementación, o JASS. Los visito en forma periódica, conozco a las familias beneficiarias, me enteró de los proyectos que llevan a cabo otras organizaciones y se me informa sobre las reuniones regionales que convocan a más de 180 comunidades, así como los resultados de sus debates. Me siento realmente bendecido.”*

Coordinador Técnico de la Oficina de PNSR en Bagua Grande

La cita transcripta más arriba muestra a un proveedor de asistencia técnica que cumple con muchos de los requisitos para trabajar exitosamente con las áreas indígenas: se ha ganado la confianza de las comunidades indígenas locales al trabajar con ellas durante mucho tiempo, habla el idioma local, coordina directamente con las autoridades tradicionales (Apu) quienes trabajan en estrecha colaboración con las juntas de agua, y está informado sobre las reuniones locales tradicionales, su desarrollo y cuestiones de interés.



### Preguntas clave:

- ¿Existe un mecanismo sectorial establecido para la prestación de asistencia técnica? En caso afirmativo ¿cómo se adapta a las áreas indígenas?
- ¿Qué entidades tienen los conocimientos y la capacidad para desempeñar ese papel? ¿Están capacitadas para trabajar con los Pueblos Indígenas?
- ¿De qué manera puede la intervención ayudar a desarrollar un currículum específico para los Pueblos Indígenas y/o promover su aplicación?

### b. Monitoreo y Evaluación

**Un monitoreo y evaluación (M&E) sólidos asegura que los beneficios de una intervención puedan mantenerse a través del tiempo.** En el caso de los servicios de APyS, el M&E sirve para evaluar de qué manera funcionan los sistemas con el correr del tiempo y toda necesidad futura de la comunidad beneficiaria

(por ejemplo, repuestos para realizar una reparación, un tanque séptico que se ha llenado, o la necesidad de identificar una fuente nueva de agua para una población que aumenta en número). El establecimiento de un marco de M&E en el desarrollo, implementación y luego de completado el proyecto puede servir para sistematizar los comentarios y racionalizar las posibles respuestas del proveedor de asistencia técnica.

Un marco de M&E sólido incorpora indicadores que rastrean los pasos clave en la promoción de la participación de los Pueblos Indígenas, mejoras en la infraestructura relacionadas con la intervención, el progreso de las medidas “blandas” para cambiar el comportamiento y desarrollar las capacidades, y la sostenibilidad de los componentes administrativos y físicos del proyecto. Además, las autoridades indígenas y los beneficiarios pueden sugerir indicadores que les gustaría monitorear como parte de la implementación del proyecto.

**La recolección y publicación sistemática de datos a nivel nacional o provincial sobre la calidad y cobertura de los servicios de APyS en el ámbito comunitario puede ayudar a los equipos de proyecto e instituciones gubernamentales a priorizar en forma objetiva las inversiones según las necesidades.** El monitoreo de los indicadores en el nivel comunitario puede luego agregarse a nivel regional y nacional a fin de efectuar comparaciones e identificar las áreas más necesitadas. El SIASAR

que se lanzó en siete países de ALC<sup>73</sup> ha permitido a los gobiernos no solamente monitorear las brechas de cobertura sino también la sostenibilidad de los sistemas de APyS rural a través de una serie de índices. 📊 Otra contribución importante del SIASAR es que permite a los países miembros recabar información sobre todas las comunidades del país, no solamente aquellas con sistemas en funcionamiento o recientemente construidos, brindando por ende una buena idea de dónde se necesitan inversiones nuevas y, además, en qué lugares la asistencia técnica puede ayudar a fomentar un servicio sostenible sin una inversión monetaria significativa. Ya que ayuda a confirmar el direccionamiento de la intervención, este tipo de sistema de información puede ser especialmente útil para justificar proyectos en las comunidades indígenas debido a brechas de cobertura más grandes de lo habitual y una sostenibilidad por debajo del nivel promedio. Además, un sistema de información institucionalizado puede ayudar a rastrear la sostenibilidad de los servicios nacionales de APyS a través del tiempo.



### Preguntas clave:

- ¿Existe un marco de M&E para la intervención que desglose los números vinculados a los beneficiarios indígenas?
- ¿Los indicadores miden el progreso del proceso de inclusión y participación?
- ¿Los indicadores toman en cuenta la medición de los elementos de sostenibilidad?
- ¿Tiene el sector una base de datos sistemática y disponible públicamente para los indicadores relevantes, y allí se desagrega la información sobre los indígenas?

73 Nicaragua, Panamá, Honduras, Perú, Costa Rica, México y República Dominicana.

### c. Retroalimentación de la Ciudadanía y Mecanismos de Reclamaciones y Resarcimiento

**Los proyectos necesitan mecanismos efectivos para recibir y registrar reclamos, inquietudes o quejas y registrar las medidas tomadas para resolver estos problemas.** Los mecanismos para hacer llegar los comentarios ayudan a facilitar la resolución de conflictos entre el equipo de proyecto y los beneficiarios, o entre beneficiarios, incluidos los beneficiarios o actores no indígenas. Este tipo de sistema cae normalmente bajo la responsabilidad del comité de APyS, con la posibilidad de elevar las demandas o quejas al proveedor de asistencia técnica.<sup>74</sup>

Sin embargo, los Pueblos Indígenas pueden no sentirse cómodos comunicando sus inquietudes a través de los canales convencionales. **El equipo de proyecto necesita trabajar con la comunidad indígena para desarrollar mecanismos aceptables para la reclamación, el resarcimiento y la transparencia general como parte de la estrategia de participación y asegurar su plena implementación.**

**El establecimiento de mecanismos transparentes para que los usuarios de servicios de APyS puedan comunicar sus inquietudes, quejas, o aún su satisfacción con el operador del sistema o servicios, asegura que sus aportes sean incorporados en operaciones futuras.** La participación comunitaria

en la supervisión del trabajo de los diferentes actores involucrados en la implementación del proyecto de APyS es la mejor manera de promover la rendición de cuentas por parte de estos actores. Las medidas para promover esta participación deben debatirse y acordarse en una etapa temprana como parte de las consultas. Los mecanismos de reclamación establecen procedimientos que pueden llegar a plantear las quejas más serias antes los tribunales. Por ejemplo, en Sahsa, una comunidad rural de Nicaragua, el Gobierno Territorial Indígena oficialmente presentó quejas ante FISE que fueron tratadas por la Asamblea General de la Comunidad.

En la mayoría de las comunidades indígenas entrevistadas, los beneficiarios presentaron localmente las inquietudes y quejas ante los especialistas sociales o el contratista in situ. Las quejas más serias (es decir, respecto del contratista) se llevan directamente a la institución de gobierno responsable del proyecto. Si la comunidad puede llegar a desconfiar de las personas externas a la comunidad, podría designarse un líder comunitario ante quien los beneficiarios indígenas puedan informar sus inquietudes. El emisario de confianza puede luego sintetizar los reclamos y compartirlos con la autoridad relevante. Los mecanismos alternativos de denuncia de reclamaciones comprenden los reclamos por escrito realizados en forma anónima, mecanismos de votación anónima, con piedras que se colocan en urnas o canastas para indicar la opinión o priorizar un tema, y reclamos telefónicos anónimos.



#### Preguntas clave:

- ¿A dónde pueden dirigirse los comentarios o reclamos? ¿Qué mecanismos de comunicación resultan apropiados para la comunidad? ¿Todos los beneficiarios indígenas se sienten cómodos utilizando dichos mecanismos?
- ¿Están dispuestos los beneficiarios indígenas a brindar supervisión comunitaria? Y si fuese el caso, ¿de qué modo?
- El mecanismo de reclamación/resarcimiento ¿puede adaptarse a las normas de la cultura indígena respecto de la participación, tomando en cuenta subgrupos específicos? ¿Han señalado los beneficiarios indígenas las medidas específicas para lograrlo?
- ¿De qué modo puede la información obtenida sustanciar los procesos futuros para asegurar que se escuchen y aborden las inquietudes de los beneficiarios indígenas?

74 El equipo de trabajo de campo no conoció ningún registro de reclamaciones a nivel comunitario, regional o central.



## Recomendaciones clave sobre la SOSTENIBILIDAD

### Cambio de Comportamiento Sostenible

- 1 Incorporar la promoción de la higiene en todos los proyectos de saneamiento a través de capacitaciones acordes al contexto local y cultural, con especial atención a las conductas existentes basadas en creencias tradicionales, y los requisitos de mantenimiento de los comportamientos nuevos (en cuanto a materiales, diseño tecnológico, integrantes de la comunidad designados y/o capacitados).
- 2 Asegurar de que se incorporen las normas culturales relativas al saneamiento en las opciones tecnológicas y de que se diseñe capacitación adaptada a las necesidades, cuando corresponda.
- 3 Estudiar cuidadosamente la cadena de servicios para ver la posibilidad de reutilización, en especial en entornos con escasez del recurso, donde la actividad agrícola así lo permita o donde las prácticas indígenas locales hayan involucrado la reutilización en el pasado.

### Arreglos Financieros

- 1 Resaltar la diferencia entre pago por el recurso “agua” (lo que a menudo se rechaza) y pago por el servicio de agua (en general más aceptable).
- 2 Debater el tema del pago para el servicio de agua promoviendo un mecanismo transparente de establecimiento de la tarifa durante las consultas con los beneficiarios. En este momento también tratar las reglas respecto de la falta de pago, incrementos en las tarifas, y otros elementos administrativos.
- 3 En algunas comunidades, los mecanismos de pago alternativo pueden resultar más aceptables que los aportes en efectivo. Sin embargo, siempre deberían ser significativos.
- 4 Cuando la solución de saneamiento exige OyM periódicos del beneficiario o involucra un servicio adicional, el establecimiento de tarifas debería seguir el mismo proceso que el de servicio de agua y/o estar acompañado de un extenso proceso de sensibilización.

Continúa

### Asistencia Técnica Adaptada

- 1 Asegurar que las entidades responsables de brindar la asistencia técnica sean conocidas por las autoridades indígenas y respeten los protocolos de ingreso y comunicación con los beneficiarios indígenas. Es necesario compartir con las autoridades indígenas el papel de los organismos relevantes en el sector, así como las reglas que rigen la asistencia técnica, y acordar con ellas los arreglos y procedimientos de una asistencia periódica. La entidad responsable de brindar la asistencia técnica debe tener capacidades descentralizadas para poder visitar periódicamente las áreas indígenas.
- 2 Evaluar las capacidades de los organismos del sector para brindar asistencia técnica, así como su experiencia en trabajar con las comunidades indígenas y, si fuese necesario, proponer medidas de fortalecimiento para que puedan brindar asistencia periódica en forma efectiva y programas de capacitación adaptados para las comunidades indígenas a las que brindan asistencia.
- 3 Definir un marco de M&E sólido a escala del proyecto o de la intervención y explorar la posibilidad de expandirlo más allá del proyecto. Incluir indicadores desagregados por grupo étnico (ya sea que un beneficiario se atribuya o no una identidad indígena) y medir el progreso basado en el proceso, y la sostenibilidad a largo plazo en asociación con los beneficiarios.
- 4 Crear un sistema de información que resulte accesible para el público a fin de promover la transparencia en relación con la condición del sector y la priorización de las intervenciones.
- 5 Evaluar si la comunidad indígena se siente cómoda con los canales de comunicación convencionales de reclamaciones, resarcimiento y retroalimentación. Cuando correspondiese, trabajar con los beneficiarios indígenas para establecer mecanismos de reclamación y resarcimiento acordes a la cultura, a fin de facilitar la recepción de comentarios de los usuarios y promover la transparencia.



## 6. Consideraciones Finales

Esta sección final resume las principales lecciones extraídas de este trabajo e incluye una subsección de “*verificación de hechos*” sobre algunos hallazgos que surgieron directamente del trabajo de campo y contradicen algunas ideas preconcebidas sobre el trabajo con los Pueblos Indígenas. Esta sección final

también resalta las barreras estructurales que si no se superan pueden llegar a obstaculizar la efectividad de una futura participación de los Pueblos Indígenas a pesar de la aplicación de las recomendaciones incluidas en el presente informe. Finalmente, se describen los próximos pasos de esta tarea.

### 1. Principales “lecciones” extraídas del desarrollo de este Toolkit

*A diferencia de otros grupos de ingresos bajos, muchas veces los Pueblos Indígenas: (i) respaldan estructuras organizacionales y de gobernabilidad diferentes del resto de la sociedad; (ii) mantienen vastos conocimientos tradicionales en torno a sus tierras, los recursos naturales y el medio ambiente; (iii) utilizan prácticas y normas culturales únicas respecto de la recolección de agua, su almacenamiento, distribución, el saneamiento y la higiene; y (iv) sostienen creencias y prácticas firmes con relación al bienestar del colectivo versus lo individual, lo que lleva a un grado de cohesión social superior, tradiciones y estructuras singulares para la organización comunitaria, y diferentes normas sobre aportes comunitarios.*

Esta sección describe las principales lecciones aprendidas para abordar dichas características en el desarrollo sostenible de servicios de APyS con los Pueblos Indígenas.

#### RESPETO



- **La prestación de servicios de APyS de alta calidad, sostenibles y aceptados con beneplácito por la población indígena depende de la coordinación entre los actores clave del sector de APyS y los Pueblos Indígenas/sector social.** La colaboración entre los actores clave de estos sectores debe comenzar idealmente en el nivel más elevado de gobierno y lo antes posible durante el ciclo de proyecto. La articulación conjunta de las prioridades de intervención y las reuniones periódicas sobre el avance logrado en la implementación pueden ser pasos importantes en esta colaboración. Sin embargo, tal vez ello no sea siempre posible debido a las complejidades institucionales de cada país. De todos modos, esta coordinación entre sectores (o entre enfoques) debe al menos suceder a nivel comunitario.
- **El “lado blando” (movilización social, desarrollo de las capacidades comunitarias, y participación de los líderes indígenas) es tan importante como el “hardware” (la infraestructura) en la prestación de los servicios de APyS.** Para las comunidades indígenas, la aplicación del enfoque de respuesta a la demanda –que incluye un diálogo activo con los beneficiarios y líderes indígenas– resulta fundamental para definir la infraestructura que se entregará y la manera en que luego se gestionaran los servicios.

## APROPIACIÓN



- **A fin de construir la confianza con los Pueblos Indígenas es importante conversar con sus líderes e instituciones tradicionales en una etapa temprana del proyecto.** Cuando las autoridades indígenas y los beneficiarios participan en la planificación y el diseño del proyecto, desarrollan apropiación respecto del proyecto, y se comprometen a ser parte del mismo (por ejemplo, a realizar pagos o aportar mano de obra), hay mayores probabilidades de que cumplan los acuerdos y sean socios activos durante el desarrollo, la implementación y operación de los servicios de APyS.

## SOSTENIBILIDAD



- **Es importante brindar una asistencia continua a los Pueblos Indígenas con “posterioridad a la construcción” para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de los servicios de APyS.** Una interacción continua con la comunidad después del cierre oficial del proyecto resulta decisiva para la sostenibilidad a largo plazo de los servicios de APyS. Aún cuando haya modelos de gestión comunitaria que funcionan con éxito, la sostenibilidad a largo plazo exige una estructura institucionalizada para brindar soporte técnico a las comunidades. Esta asistencia la podrán proporcionar los profesionales capacitados en aspectos específicos relacionados con los Pueblos Indígenas, anclados en instituciones del sector de APyS con buenas capacidades y conocimientos técnicos sólidos.

## 2. Barreras Estructurales

Es importante reconocer que las complejas barreras estructurales tanto sociales, políticas e institucionales aún plantean desafíos para aplicar efectivamente los principios y acciones clave incluidos en este Toolkit para una interacción sólida con los Pueblos Indígenas. Estas barreras estructurales se resumen más abajo. Por un lado, dichas barreras se arraigaron durante siglos de relaciones tensas entre los Pueblos Indígenas y los Gobiernos; por otro lado, también se relacionan con desafíos institucionales recurrentes muy presentes en los Sectores de Desarrollo Social y APyS, y que van mucho más allá de trabajar con los Pueblos Indígenas.

- **La discriminación histórica contra las comunidades indígenas que se encuentran fuera de la vertiente principal** lleva una y otra vez a una falta de voz, representación política y poder económico que juntos reducen la capacidad de las comunidades marginadas a tener incidencia en la manera en que se formulan las políticas y se priorizan las inversiones. Históricamente, las sociedades occidentales

han justificado la imposición de una visión del mundo sobre los Pueblos Indígenas en base a una hipótesis de superioridad de visión en torno al progreso, el desarrollo y el bienestar. Social y culturalmente todavía se acepta este sentido de superioridad en muchos países de ALC, y es habitual la discriminación directa de poblaciones que no se encuentran en la vertiente principal de la sociedad y sostienen visiones del mundo diferentes. Esto se ve aún más exacerbado por conflictos generados por la colisión que se produce entre las visiones del mundo y la falta de respeto de los derechos sobre los recursos naturales y el uso de la tierra que genera una mayor discriminación y produce una ruptura del diálogo.

- **Las débiles estructuras institucionales para la representación de los indígenas y el Sector de APyS (en particular APyS rural) imposibilita una respuesta adecuada de las instituciones a las demandas de los Pueblos Indígenas.** En la mayoría de los países de ALC, es débil o inexistente la estructura institucional que apoya

el desarrollo de políticas y la implementación de principios clave de participación indígena (por ejemplo, el reconocimiento de los derechos a la tierra, organizaciones indígenas tradicionales, y la realización de consultas significativas, entre otros). La falta de definición de aspectos clave como la tenencia de tierras y la gestión de los recursos a menudo resulta en obstáculos severos para el desarrollo de intervenciones sistemáticas a escala en las áreas indígenas.

- Del mismo modo, aunque muchos países cuentan con un arreglo bien definido para la prestación de servicios de APyS en las áreas urbanas, los arreglos institucionales para el caso del APyS rural se encuentran con frecuencia dispersos, subrepresentados y con personal y financiamiento escasos en los niveles superiores de gobierno. Además, las instituciones de agua a menudo **no tienen conocimientos específicos para trabajar en entornos remotos y que son singulares tanto social como culturalmente**, lo que desmotiva su participación, o la hace menos efectiva. La barrera de desarrollo institucional se asocia a menudo con **un sistema político que recompensa las intervenciones físicas** que tienden a estar ubicadas en áreas urbanas pobladas y accesibles. La mayoría de los fondos y de los esfuerzos institucionales generales en

el Sector de APyS aún se dirigen a las áreas urbanas con llegada más fácil y generación más rápida y económica de resultados así como de visibilidad política.

El cambio de mentalidad de los dirigentes políticos a fin de priorizar las inversiones y los esfuerzos institucionales dirigidos a las comunidades más vulnerables, tradicionalmente excluidas y pobres (los Pueblos Indígenas) es un proceso de transformación que exige un fuerte liderazgo, alianzas con las autoridades indígenas, y enfoques dirigidos que permitan usar el método de ensayo y error. La incidencia a un nivel más elevado de acuerdos internacionales como los Objetivos de Desarrollo Sostenible respaldados por las Naciones Unidas, el Doble Objetivo del Banco Mundial, o la colaboración con socios internacionales en el desarrollo podría ayudar a redirigir los esfuerzos hacia las áreas más necesitadas y brindarles a los dirigentes políticos con mentalidad más abierta, información y herramientas para traspasar estas barreras y promover un desarrollo inclusivo para sus países.

### 3. Verificación de los Hechos

El trabajo de campo efectuado para obtener este Toolkit cuestionó ideas erróneas habitualmente sostenidas en relación con los hábitats y preferencias de APyS de los Pueblos Indígenas, por ejemplo:



**La renuencia de los Pueblos Indígenas a utilizar y adoptar soluciones de saneamiento.** Es habitual escuchar que los Pueblos Indígenas se resistirán a utilizar letrinas debido a sus prácticas milenarias de defecación al aire libre. *En realidad, la experiencia de campo reveló que cuando se hace bien el trabajo social y de ingeniería, a través de consultas iterativas exhaustivas, soluciones de saneamiento adaptadas y desarrollo de las capacidades de la comunidad (involucrando en especial a las mujeres), los Pueblos Indígenas exigen, adoptan y utilizan las soluciones de saneamiento.*



**Rechazo al agua corriente y a la depuración del agua.** A menudo se sostiene que los Pueblos Indígenas rechazan los sistemas de agua corriente así como la depuración del agua pues tratar el agua o transportarla por cañerías cambiaría su composición natural. *En realidad, si la comunidad recibe capacitación adecuada, preferentemente en su idioma local, en relación con los beneficios para la salud y el confort asociado con el tratamiento del agua así como con su suministro a través de cañerías, los Pueblos Indígenas exigen, agradecen y están dispuestos a contribuir (ya sea económicamente o a través de otros medios) a un sistema de agua mejorada.*



**Falta de voluntad para pagar los servicios de agua.** Mucha gente cree que los Pueblos Indígenas no están dispuestos a pagar por los servicios de agua. *Contrario a la creencia popular, los Pueblos Indígenas están dispuestos a contribuir a los proyectos de servicios de APyS y su funcionamiento, ya sea con aportes en efectivo o en especie. En realidad, en muchos casos, los Pueblos Indígenas ansían tener medidores de agua para promover el uso racional del recurso y además para compartirlo en forma equitativa entre las familias.*

Y finalmente,



**El trabajo con los Pueblos Indígenas es demasiado complejo y difícil para lograr los resultados deseados.** Inicialmente, la interacción con los Pueblos Indígenas puede aparecer como algo excesivamente complejo debido a las capas adicionales de coordinación que se requieren y la necesidad de un enfoque adaptado. *Cuando se los trata como asociados en el desarrollo, las comunidades indígenas allanan activamente el camino para una ejecución exitosa del proyecto. Con tal de que se respeten las tradiciones y estructuras organizacionales indígenas, los proyectos se definan con la participación activa de los Pueblos Indígenas y se establezca la apropiación sobre el sistema de APyS, el desarrollo y la implementación del proyecto tienden a ser fluidos y los resultados sostenibles. Los equipos de proyecto necesitan asignar tiempo y recursos para un enfoque de respuesta a la demanda en el diseño, la implementación y evaluación del proyecto, respetando las especificidades de las prácticas y organización indígenas. Es cierto que los servicios de APyS en las comunidades indígenas requieren de enfoques singulares y flexibles, con conocimientos especializados de la comunidad; pero no es significativamente más complejo ni insume más tiempo que un enfoque impulsado por la demanda para brindar servicios de APyS a otras comunidades. La elaboración de una estrategia de país específica y una metodología de implementación acordada entre las instituciones del sector APyS y las organizaciones indígenas también habrá de simplificar estos procesos. Por otro lado, el éxito es posible, sostenible y de gran impacto cuando el proyecto respeta a los actores indígenas y crea un sentido de apropiación sobre la intervención.*

---

#### **Nota de la Autora**

Este informe ha sido circulado internamente en el Banco Mundial a los fines del aseguramiento de la calidad. Los hallazgos y las recomendaciones se basan en el análisis y la reflexión sobre las encuestas efectuadas durante el trabajo de campo. Sin embargo, este documento final se validará mediante un proceso de consulta con los diversos organismos que participaron en el trabajo de campo, a saber, organizaciones gubernamentales, organizaciones indígenas, ONG y representantes de los beneficiarios. En el Anexo 9 aparece un listado de estas organizaciones.

Este material se transferirá a un formato de plataforma Web interactiva a fin de facilitar el acceso a todos. La plataforma Web incluirá videos reunidos durante las visitas de campo.

Otros estudios sobre este tema podrían incluir un análisis específico de los afrodescendientes. Además, un proceso similar de evaluaciones y desarrollo de Toolkit podría utilizarse para otros sectores (como, por ejemplo, educación y salud) a fin de contribuir a una agenda de desarrollo abarcadora para los Pueblos Indígenas en ALC. Finalmente, deben gastarse más recursos en adaptar las metodologías y herramientas exitosas ya existentes, y que se mencionan en este Toolkit, para su aplicación a los contextos indígenas.



Anexos





## Anexo 1. Marco Jurídico Detallado

Este Anexo incluye un detalle general de las herramientas jurídicas internacionales que reconocen los derechos de los Pueblos Indígenas, así como los perfiles de los marcos legales por país en relación con los Pueblos Indígenas.

Desde el **punto de vista jurídico**, hay tres documentos que se destacan en cuanto al reconocimiento de los Pueblos Indígenas y sus derechos:

1. **El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales** del año 1989 estableció los siguientes principios: (i) el derecho de los Pueblos Indígenas a la autodeterminación; (ii) el derecho a ser consultados; (iii) el derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo; (iv) el derecho a preservar sus propias instituciones; (v) el derecho a contactos y cooperación a través de las fronteras; (vi) costumbres y derecho consuetudinario. Las disposiciones del convenio son vinculantes y los Estados tienen la obligación de respetar, cumplir y proteger los derechos de los Pueblos Indígenas allí refrendados. En la mayoría de los casos las disposiciones son de aplicación inmediata. En otras palabras, se aplican sin importar si el Estado ha cumplido con su obligación de promulgar leyes y reglamentaciones que faciliten su instrumentación.<sup>75</sup> La aplicación de las leyes y herramientas afines es estrechamente monitoreada por la comunidad internacional. **Todos los países incluidos en este estudio han ratificado el Convenio N° 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, salvo Panamá**, aunque el Viceministerio de Asuntos Indígenas afirmó que se encontraban trabajando en el tema. En América Latina en general son 15 los países que han ratificado el Convenio 169 de la OIT.

2. En septiembre de 2007, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, un instrumento internacional que apunta a establecer los derechos “que constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los Pueblos Indígenas del mundo” (Artículo 43). La Declaración además garantiza los derechos de los Pueblos Indígenas para facilitar el ejercicio y la práctica de sus culturas y costumbres, religiones e idiomas, y desarrollar y fortalecer sus economías y sus instituciones sociales y políticas. La Declaración es el producto de casi 25 años de deliberaciones entre los estados miembros de las Naciones Unidas y los grupos indígenas. Hasta ahora, los únicos dos países que no han firmado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son Estados Unidos y Canadá.
3. Las Constituciones nacionales son una herramienta para aplicar los dos instrumentos antes mencionados ya que son los documentos nacionales que reconocen oficialmente la existencia y los derechos de los Pueblos Indígenas dentro de un país, incluida la información adaptada sobre las diferentes naciones o pueblos y sus afiliaciones territoriales. Las constituciones latinoamericanas incluyen el reconocimiento de los pueblos, comunidades y grupos étnicos indígenas, aunque no hay uniformidad en el formato o contenido en la región, según se resalta en el cuadro comparativo que aparece más abajo. En particular, el reconocimiento oficial de las autoridades indígenas tradicionales no se incluye siempre, ni existen “vías” de comunicación sistemáticamente definidas (con qué organización o autoridad comunicarse primero cuando se inicia su involucramiento en el proceso).

75 Banco Mundial, 2015

País	Reconocimiento Constitucional	Otras leyes que contemplan los Derechos de los Indígenas	Control sobre los recursos naturales
<b>Argentina</b>	1994. El Art. 75, inciso 17, reconoce la preexistencia –tanto étnica como cultural– de los Pueblos Indígenas de la Argentina. Garantiza el respeto de su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural, reconoce la personería jurídica y la posesión de sus tierras. Promueve su protagonismo a través de sus propias instituciones. Garantiza su participación en la gestión de los recursos naturales que se encuentran en las tierras que ocupan.	1995. Decreto 757. La Constitución de la Provincia de Chaco otorga la titularidad de las tierras ocupadas por los Pueblos Indígenas.  2000. El país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT.	
<b>Estado Plurinacional de Bolivia</b>	2009. Contiene reformas integrales para fortalecer los derechos sociales y políticos de los Pueblos Indígenas.  Art 2: La existencia precolonial de las naciones y de los Pueblos Indígenas nativos y rurales y su control ancestral sobre sus territorios, su libre determinación, que consiste en su derecho a la autonomía, auto gobierno, su cultura, el reconocimiento de sus instituciones, y la consolidación de sus entidades territoriales se encuentra garantizado en el marco de la unidad del Estado, de conformidad con esta Constitución y la ley.	1991. El país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT.  2000. Decreto Presidencial 25.894: todas las lenguas indígenas son oficiales.  2001. Decreto Presidencial 26.330 garantiza el Seguro de Salud de los Pueblos Indígenas y Originarios.	
<b>Colombia</b>	1991. (Ref. 2009) Art. 7. La Constitución reconoce y protege la diversidad étnica y cultural en el país. Las lenguas de los grupos étnicos son oficiales en sus territorios (Art. 10). Los “resguardos” territoriales indígenas son de propiedad colectiva, administrados por los Consejos Indígenas (Art 329)	1991. El país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT.  1992. El Decreto 715 crea el Comité Nacional de Derechos Indígenas.  1996. El Decreto 1397 crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación de Pueblos y Organizaciones Indígenas.	
<b>Nicaragua</b>	1987. (Ref. 2005) La Constitución de Nicaragua reconoce la existencia de los Pueblos Indígenas y su derecho a mantener y desarrollar su identidad y cultura, sus formas de organización social y administración de sus asuntos locales, manteniendo las formas de propiedad comunal de sus tierras y la posesión, uso y goce de esas tierras. Las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua se establecieron en esta Constitución con un régimen autónomo.	1987. Ley 28 sobre la Autonomía.  1993. Ley 162. Uso oficial de las lenguas indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua.  2003. Ley 445. Reconoce la propiedad comunal de los Pueblos Indígenas y comunidades étnicas de las regiones Autónomas de la Costa del Atlántico en Nicaragua y los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz.  2010. El país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT.	En 2003, la Asamblea Nacional sancionó el derecho a la titulación de las tierras a través de la Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas (Ley 445). Entre otras, la Ley 445 promueve el uso racional del agua, bosque y tierras comunales para el beneficio y goce de sus pueblos, y la preservación general del sistema ecológico.

País	Reconocimiento Constitucional	Otras leyes que contemplan los Derechos de los Indígenas	Control sobre los recursos naturales
<b>Panamá</b>	<p>1972. (Ref. 2004). Art. 90. El Estado reconoce y respeta la identidad étnica de las comunidades indígenas.</p> <p>Art. 108. El derecho a la educación. El Estado desarrollará programas educativos para los Pueblos Indígenas, de conformidad con sus patrones culturales.</p> <p>Art 124 El Estado dará atención especial a las comunidades campesinas e indígenas con el fin de promover su participación económica, social y política en la vida nacional para asegurar su participación en la vida social, económica y política de la nación.</p>	<p>1952 - Creación de la Dirección Nacional de Políticas Indígenas.</p> <p>1953 – Comarca Guna Yala.</p> <p>1983 – Comarca Emberá.</p> <p>1996 – Comarca Madungandi.</p> <p>1997 – Comarca Ngabe Bugle.</p> <p>2000 – Comarca Wargandi.</p> <p>2000. Ley 20. Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas.</p> <p>2000. Fallo de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia que establece la necesidad de obtener el consentimiento de los Pueblos Indígenas respecto de los proyectos que pretendan desarrollarse en sus territorios.</p> <p>2011. El país se comprometió a ratificar el Convenio N ° 169 de la OIT.</p>	
<b>Paraguay</b>	<p>1992. Art. 62. La Constitución reconoce la existencia de los Pueblos Indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado Paraguayo.</p> <p>Art. 63. Garantiza el derecho según las normas consuetudinarias de los Pueblos Indígenas a preservar su identidad étnica, y desarrollar sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa.</p>	<p>1981. Ley 904: Estatuto de las Comunidades Indígenas.</p> <p>1999. El país ratificó el Convenio N° 169 de la OIT a través de la Ley 234.</p>	
<b>Perú</b>	<p>1933. La Constitución reconoce a los Pueblos Indígenas en el país como comunidades nativas.</p> <p>Art. 89. Las comunidades nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.</p> <p>Art 191 Cada Consejo Regional incluirá un representante elegido por las comunidades indígenas según lo estipulado por ley.</p>	<p>1994. Perú ratificó el Convenio N° 169 de la OIT.</p> <p>1986, 2002. Garantiza la personería jurídica de las <i>Rondas Campesinas y Nativas</i> en apoyo de las funciones jurídicas del Estado.</p> <p>Según el censo de 2007, 44% de la población es indígena (51 grupos) y vive en general en las zonas montañosas. Sin embargo, en la práctica a los Pueblos Indígenas que viven en las Tierras Altas Centrales se los denomina “campesinos” a pesar de que descienden de los indígenas<sup>76</sup>. Algunos luchan por ser reconocidos como Pueblos Indígenas en tanto otro, prefieren ser reconocidos como <i>mestizos</i>.</p>	

76 La Reforma Agraria (1968-1979) organizó a los habitantes de las tierras altas en 300 cooperativas de productores. El origen indígena quedó en segundo plano.

**A continuación aparecen otras herramientas jurídicas:**

- OIT 169: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102536](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102536)
- El Banco Interamericano de Desarrollo compiló una extensa base de datos jurídica sobre los derechos de los Pueblos Indígenas en América Latina, lo que incluye jurisprudencia para cada país y sector hasta el año 2012. Esta herramienta resulta un punto de referencia excelente para iniciar la investigación jurídica: <http://www.iadb.org/Research/legislacionindigena/leyn/>
- Bolivia – Ley de Autonomía y Descentralización: <http://www.ine.gob.bo/indicadoresddhh/archivos/alimentacion/nal/Ley%20N%C2%BA%20031.pdf>
- Decreto 1953 - Colombia: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/DECRETO%201953%20DEL%2007%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>



## Anexo 2. Marcos Institucionales en los Países Visitados

El cuadro que aparece a continuación especifica las diferentes organizaciones a cargo del sector de APyS y la representación indígena en los países visitados durante el trabajo de campo, así como sus funciones.

Ubicación	Institución gubernamental a cargo del establecimiento de las normas	Institución gubernamental a cargo de la infraestructura para el agua	Institución gubernamental a cargo de supervisar la prestación del servicio de agua
Ngobe Bugle, Panamá	Ministerio de Medio Ambiente	Ministerio de Salud	Rural: Ministerio de Salud Urbano: IDAAN
Costa Caribeña de Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados (INAA)	Rural: Fondo de Inversión Social d Emergencia (FISE) Urbano: la empresa de servicios públicos de APyS, ENACAL	Rural: Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) y las Municipalidades Urbano: la empresa de servicios públicos de APyS, ENACAL
La Guajira, Colombia	Comisión de Regulación del Agua (CRA - en el Ministerio de Vivienda, Ciudades y Territorios)	Gobierno subnacional (Gobernación)	Municipalidades
Selva, Perú	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS - regulador). Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Rural: Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) Urbano: empresa de servicios públicos de APyS	Rural: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) Urbano: Empresa de Servicios Públicos de APyS.
Altiplano, Bolivia	Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico	Entidad Ejecutora de Medio Ambiente y Agua (EMAGUA) y Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS)	Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico
Gran Chaco, Paraguay	Ente Regulador de Servicios Sanitarios (ERSSAN)	Ministerio de Obras Públicas y Crédito	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), Secretaría de Emergencia Nacional (SEN)
Impenetrable Chaco, Argentina	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)	Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial (SAMEEP)	SAMEEP



Institución gubernamental <b>a cargo de los Pueblos Indígenas</b>	Organizaciones <b>Indígenas nacionales / subnacionales</b>	¿Quién decide el direccionamiento del proyecto hacia las <b>áreas indígenas?</b>
Viceministerio de Asuntos Indígenas	4 Congresos Indígenas de las <i>Comarcas</i> (oficialmente reconocidos como territorios indígenas)	Ministerio de Salud
Gobiernos Regional y Territorial de las Regiones Autónomas de las Costas del Caribe Norte y Sur (RACCN y RACCS)	Gobiernos Regional y Territorial de las Regiones Autónomas de las Costas del Caribe Norte y Sur (RACCN y RACCS)	Municipalidades
Ministerio del Interior	Asociaciones Indígenas	Gobiernos regionales o locales Organismos regionales autónomos
Ministerio de Cultura (MINCU)	Organizaciones indígenas nacionales y regionales	Gobierno Central
Viceministerio de Autonomías Indígenas	Autonomías; la mayoría de las organizaciones se encuentran divididas en facciones que se encuentran a favor y en contra del gobierno central	Gobierno Central
Instituto Nacional del Indígena (INDI)		SENASA
Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI)		Organismo municipal de APyS (en este caso SAMEEP)



## Anexo 3. Ejemplos de Mapeo de Partes Interesadas

Los dos diagramas que aparecen más abajo ilustran las instituciones involucradas tanto con la representación de los Pueblos Indígenas así como con el sector de APyS, tal como se relaciona con el servicio de prestación de APyS en las áreas indígenas. Las instituciones se encuentran alineadas según el “nivel de involucramiento”: nacional, regional y comunitario, a fin de poder visualizar más fácilmente cuáles deben interactuar y cuáles deben ser los canales para llegar a los otros niveles (inferiores, más localizados). Es importante observar que estos diagramas no describen todas las instituciones que participan en el sector APyS, sino aquellas que trabajan con las áreas indígenas. Las recomendaciones para la mayor participación de otras instituciones se resaltan en cada caso.

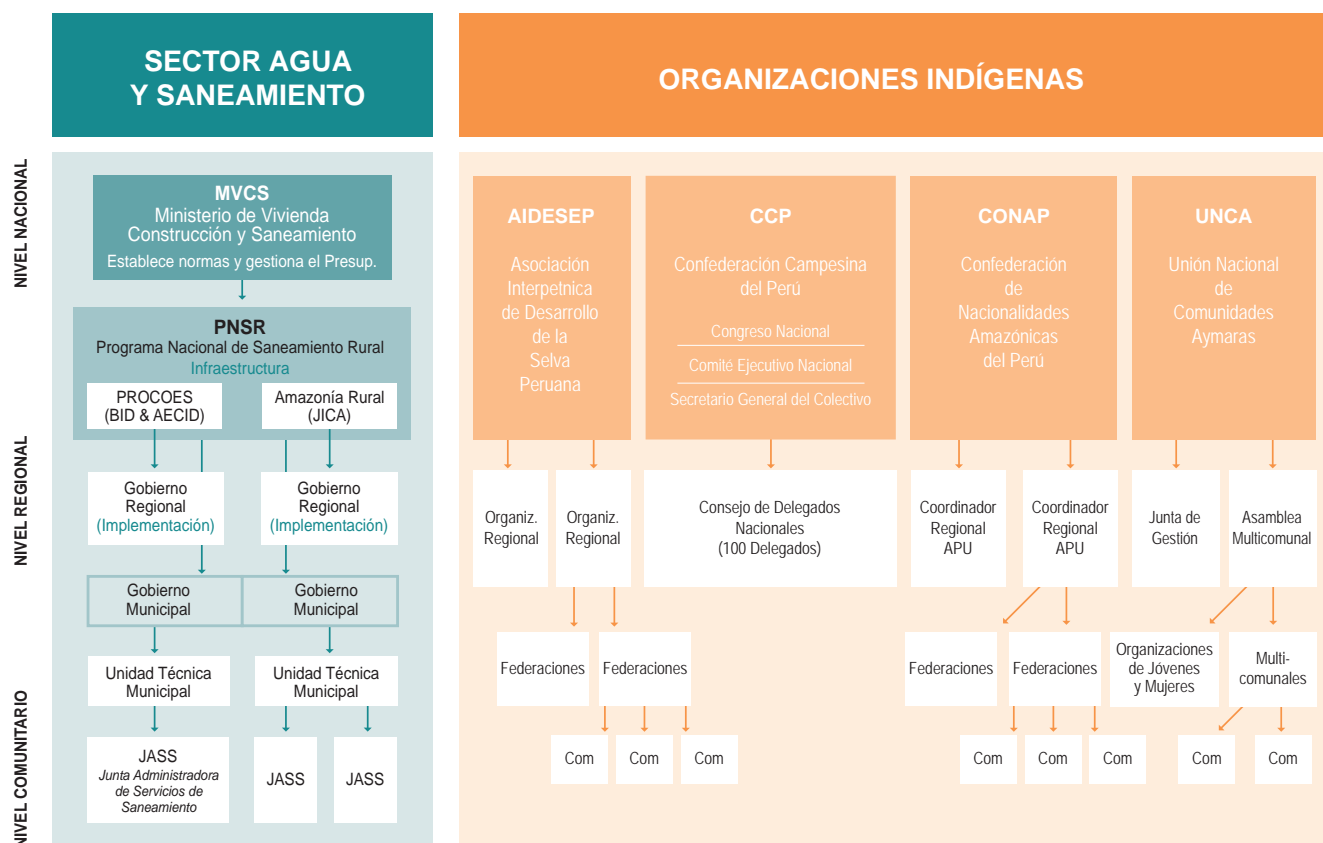
### Ejemplo 1: Perú

**Sector de APyS:** En Perú el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) está a cargo del sector de APyS. Dentro de este Ministerio, el Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) supervisa la prestación de servicios en las áreas rurales, donde reside la mayor parte de la población indígena del país. Aún cuando el PNSR y el MVCS no tienen una estrategia sectorial específica dirigida a las poblaciones indígenas, ambos han expresado un fuerte interés en trabajar en las áreas indígenas ya que éstas siguen siendo las más vulnerables e inalcanzadas de Perú. A través de los gobiernos regionales y municipales, los programas bajo el PNSR administran fondos (e intervenciones) con la asistencia y el seguimiento de la Unidad Técnica Municipal, que generalmente supervisa los aspectos de salud y educación. En general, en el plano comunitario del área rural, los comités de agua denominados Juntas Administradora de Servicios de Saneamiento (JASS) gestionan los servicios de APyS.

**Organizaciones Indígenas:** La representación indígena se da por nacionalidad (afiliación a grupos indígenas) en el ámbito nacional. Cada uno de los principales grupos se encuentra representado por una organización, a la cabeza de una cadena de “niveles de

participación”. Por ejemplo, CONAP representa a parte de la población indígena del Amazonas, centralizando insumos a través de sus representantes regionales, los Apu, quienes coordinan el flujo de información de las Federaciones. A nivel comunitario, se le plantean a las Federaciones las inquietudes y demandas de intervenciones de APyS (y otras). Según se ilustra en el gráfico más abajo, cada grupo indígena tiene una estructura levemente diferente que puede, a su vez, influir la forma en que se realizan las consultas.

**Intersección e interacción:** La participación debería darse en primer lugar entre las organizaciones nacionales, con PNSR y/o MVCS siguiendo los protocolos para cada organización perteneciente al área específica que se quiere intervenir. Como las Unidades Técnicas Municipales pueden jugar un papel importante en el sector de APyS para el seguimiento y potencialmente la provisión de asistencia técnica a la JASS cuando se está implementado una intervención, también debería darse la coordinación entre estas unidades y los representantes indígenas que correspondan a nivel regional, federal y comunitario. Finalmente, es importante alinear la estructura de la JASS con las estructuras de autoridad tradicionales de las comunidades indígenas. Las líneas futuras de interacción pueden extraerse de este diagrama (así como la ausencia en los procesos descritos de los actores sectoriales clave) de la siguiente manera: 1) involucrar al sector regulador, en la actualidad sólo responsable de la reglamentación de las empresas de servicios públicos, al definir ciertas reglas e indicadores para promover el desempeño de las JASS, en especial en contextos indígenas; 2) coordinar más activamente con los sectores de salud y educación, quienes supuestamente tienen una presencia más fuerte en áreas extremadamente aisladas de Perú, donde se concentran las poblaciones indígenas más vulnerables; 3) involucrarse con las empresas de servicios públicos de APyS para brindar asistencia técnica a las unidades municipales y/o a las JASS en sus áreas locales, y para desarrollar enfoques adaptados a las poblaciones indígenas en sus áreas de servicios.



## Ejemplo 2: Nicaragua

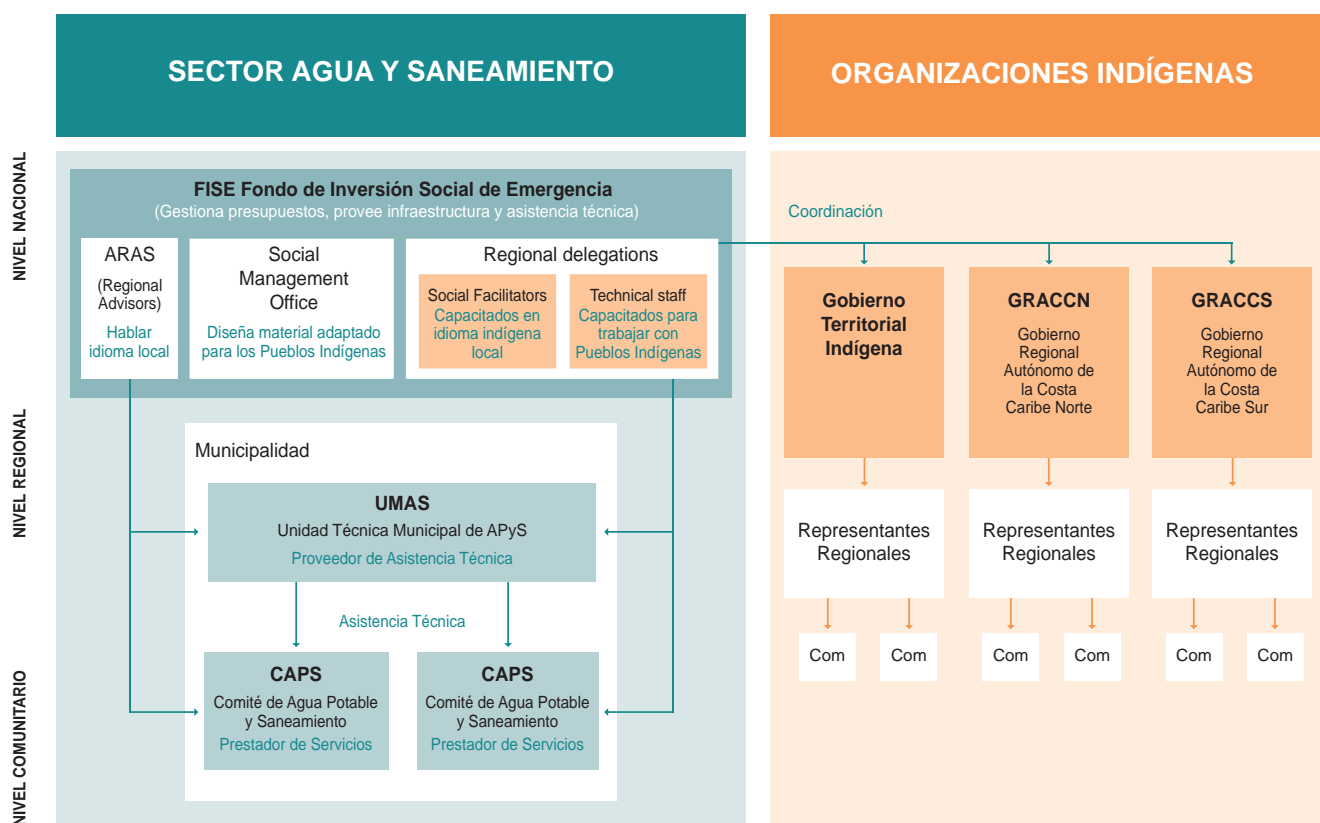
**Sector de APyS:** En el caso de Nicaragua, la mayor parte de la población indígena reside en las áreas rurales que muchas veces se encuentran bajo la responsabilidad del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE). El FISE cuenta con una Oficina de Gestión Social que produce materiales y metodologías de participación adaptadas a las áreas indígenas. Los asesores regionales (ARAS) brindan apoyo sectorial tanto a nivel municipal como comunitario. FISE cuenta con delegaciones regionales que tienen sus facilitadores y personal técnico capacitado para trabajar con los Pueblos Indígenas cuando sea relevante. Las intervenciones de APyS se identifican y priorizan entre FISE y la Municipalidad, y se implementan a nivel de la comunidad. Los sistemas son luego gestionados por los comités de agua o CAPS (Comités de Agua Potable y Saneamiento), con asistencia técnica provista por las unidades técnicas municipales, los ARAS y los Asesores Municipales de FISE.

**Organizaciones Indígenas:** A nivel de los gobiernos regionales, los Pueblos Indígenas están representados por un representante por la región del Caribe Sur y otro por la región del Caribe Norte, y a nivel de los gobiernos territoriales (Alto Wangki y Bocay), la información y demandas de las comunidades se centraliza a través de representantes regionales. Los Gobiernos Territoriales Indígenas (GTI) se deben consultar y abordar de manera diferente a los gobiernos regionales.

**Intersección e interacción:** FISE tiene experiencia en interactuar con los gobiernos regionales y territoriales con base en la implementación de intervenciones pasadas en APyS. Sin embargo, este proceso debe ser dinámico e iterativo. En la actualidad, la priorización de inversiones en el sector se realiza a través de planes municipales conforme la pobreza técnica y criterios relacionados con servicios de APyS, aunque todo proyecto en un área indígena debe ser validado por los respectivos gobiernos. FISE trabaja ahora para capacitar al personal técnico en la provisión

de asistencia técnica relacionada con los servicios de APyS en el nivel del personal municipal, lo que es un paso más en involucrar a los gobiernos en la sostenibilidad de las intervenciones de APyS y su empoderamiento para asumir este rol, y también en asegurar que los proveedores de asistencia técnica tengan los conocimientos requeridos y la experiencia para trabajar con los Pueblos Indígenas. FISE también contrata personal técnico y social que hable el idioma indígena local y, en lo posible, sea de la zona en la que estarán trabajando e interactuando. Además, la

estructura de los CAPS debe adaptarse a fin de que respeten e incorporen las estructuras de la autoridad comunitaria tradicional. Las líneas futuras de interacción que pueden extraerse de este diagrama (y la ausencia en los procesos descrito de actores clave del sector) son las siguientes: 1) solidificar el rol del personal de GTI en la sostenibilidad del sector de APyS; 2) involucrar a ENACAL, la empresa de servicios públicos de APyS del país, y a otros actores para delinear una estrategia del sector y mecanismos de soporte apropiados para las comunidades y vecindarios indígenas.





## Anexo 4. Ejemplo de Diagnóstico – Agua Para el Pueblo Formato 001

### MONITOREO Y EVALUACIÓN VISITAS DOMICILIARIAS

FORM. 001






Municipio/Distrito:

Comunidad/OTB:




Jefe de Familia:

GPS: GPS:..... K, ..... - .....  
Elevación: .....

Fecha de Visitas: D: ..... M1: ..... M2: ..... Ev1: .....

PRÁCTICA DE HÁBITOS FAMILIARES RELACIONADOS CON AGUA Y SANEAMIENTO		EVALUACIÓN			
	<b>LAVADO DE MANOS E HIGIENE PERSONAL</b>	<b>D</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>Ev1</b>
	1. ¿Tiene limpia sus manos?				
	2. ¿Existe un lugar específico destinado al lavado de manos con insumos adecuados? (agua limpia, jabón, jaboncillo, cenizas, toalla, etc.)				
	3. ¿Las personas están aseadas? (peinado - lavado de cara)				
	<b>HIGIENE DE LA VIVIENDA</b>	<b>D</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>Ev1</b>
	1. ¿El dormitorio se encuentra barrido y ordenado?				
	2. ¿La cocina está limpia y ordenada?				
	3. ¿El patio está limpio?				
	4. ¿La vivienda se encuentra libre de cacas? (mínimo 3m. alrededor)				
	<b>DISPOSICIÓN DE BASURA</b>	<b>D</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>Ev1</b>
	1. ¿Cómo elimina la basura? (a) Entierra (b) Quema (c) Río (d) Patio (e) Campo abierto (f) Reutiliza (g) Otro.....				
	<b>CONSUMO Y ALMACENAMIENTO DEL AGUA</b>	<b>D</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>Ev1</b>
	1. El agua que consume es: a) Proyecto de WFP b) Otro Proyecto c) Punto de Agua No Mejorada				
	2. ¿Cómo desinfecta el agua para beber? a) Hierve b) Cloro c) SODIS d) Filtrado e) Otro tipo de Desinfección f) No desinfecta				
	3. El agua tiene esencialmente un uso: a) Doméstico b) Riego c) Proceso Industrial				
	4. ¿Recipientes de agua limpios, tapados y libres de contaminación?				
	<b>PILETA DOMICILIARIA</b>	<b>D</b>	<b>M1</b>	<b>M2</b>	<b>Ev1</b>
	1. ¿Pileta funcionando?				
	2. ¿Pileta en buen estado? (libre de filtraciones)				
	3. Evitan charcos de agua				
	4. ¿El medidor se encuentra funcionando?				
	5. ¿El medidor permite realizar una lectura adecuada?				
	6. El pedestal de la pileta tiene salida a: a) Pozo de absorción b) Huerta- jardín o terreno de cultivo c) Patio – terreno libre				



PRÁCTICA DE HÁBITOS FAMILIARES RELACIONADOS CON AGUA Y SANEAMIENTO		EVALUACIÓN			
	SERVICIO DE SANEAMIENTO: BAÑO ECOLÓGICO	D	M1	M2	Ev1
	1.- ¿Usa el baño?				
	2.- ¿El baño se encuentra limpio?				
	3.- ¿El baño está libre de malos olores?				
	4.- ¿El inodoro se encuentra tapado?				
	5.- ¿Usa material secante?				
	6.- ¿El papel usado es depositado en la cámara?				
	7.- ¿Heces removidas?				
	8.- ¿Pipi ducto y/o urinario funcionando?				
	9.- La orina se deposita en : (a) Bidón para reutilización (b) Pozo de absorción (c) Aire libre				
	10.- Las paredes de las cámaras se encuentran sin rajaduras.				
	11.- ¿La tapa de la cámara está sellada herméticamente?				
	12.- El acceso al baño es adecuado.				
	SERVICIO DE SANEAMIENTO: BAÑO CON ARRASTRE DE AGUA	D	M1	M2	Ev1
	1. ¿Usa el baño?				
	2. ¿El baño se encuentra limpio?				
	3. ¿Existe agua disponible dentro de un radio de 3 m. para el uso del baño?				
	4. ¿Tiene recipiente para depositar el papel usado?				
	5. ¿El sifón se encuentra en buen funcionamiento?				
	6. ¿La cámara o pozo séptico cuenta con ventilación adecuada?				
	7. ¿Existe una cámara de inspección antes del pozo séptico?				
	USO DE LA DUCHA	D	M1	M2	Ev1
	1. ¿Usa la ducha?				
	2. ¿La ducha se encuentra en buen estado y funciona adecuadamente?				
	3. ¿Existe pendiente suficiente hacia la rejilla de piso para la salida del agua?				
	4. El agua utilizada es dispuesta en: a) Huerta- jardín o terreno de cultivo b) Reutiliza c) Pozo de absorción d) Ninguno.				

**Observaciones D:**

---

---

---

---

**Observaciones M1:**

---

---

---

---

**Observaciones M2:**

---

---

---

---

**Observaciones Ev1:**

---

---

---

---



## Anexo 5. Mecanismos de Pago de los Servicios de Agua

### Tipo de Aporte

#### Aportes Monetarios

**Tarifa Fija:** Cada hogar paga una tarifa fija mensual. La tarifa varía según los costos. Por ejemplo, en los Andes Peruanos donde los sistemas de agua son de bajo costo y dependen de la gravedad, las tarifas son de 0.50 soles, pero en el Amazonas donde los sistemas de suministro de agua son más costosos por la geografía y la distancia, la tarifa puede llegar a 10 ó 12 soles. En Nicaragua, a veces se utilizan tarifas bajas (10 córdobas), simbólicas, como para promover la apropiación y el uso responsable del agua.

**Tarifa basada en el consumo:** Cada hogar paga sobre la base de su propio consumo según lo medido por un medidor. En Bolivia prefieren este sistema pues evita que la gente malgaste el agua o utilice agua potable para los animales y la irrigación.

**Fondo de Mantenimiento y Reparación:** La comunidad no paga el agua en forma periódica, pero cuando el sistema requiere de mantenimiento o reparaciones, cada persona contribuye al fondo. De igual modo, si la comunidad no puede aportar a la construcción del sistema, puede compensar luego haciéndose cargo de su mantenimiento y reparación. Este sistema ha resultado muy exitoso en el Chaco paraguayo que es un área muy pobre y seca.

**\* Pago por el Servicio:** En la cosmovisión indígena, el agua se considera como un regalo de la naturaleza por lo que algunos beneficiarios dudan en pagar por dicho recurso. El establecimiento de una tarifa por el servicio de suministrar agua potable a la comunidad en lugar de una tarifa por el agua en sí es una manera de asegurar la apropiación y sostenibilidad del sistema, en tanto se respeta la cosmovisión indígena. El servicio puede pagarse a través de Tarifas Fijas, Tarifas basadas en el Consumo o Fondos de Mantenimiento y Reparación.

**Incorporación del Pago de las Tarifas de Agua en los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC):** Además de la vacunación de los niños, de enviarlos a la escuela y de otros requisitos, el pago de las tarifas de agua puede incorporarse como prerrequisito para recibir las transferencias condicionadas. El Gobierno de Perú está considerando la posibilidad de incluir esto en su programa de transferencias condicionadas “JUNTOS”, a fin de incentivar a que la gente pague por el agua.

Continúa

## Tipo de Aporte

### Aportes No Monetarios

**Donación de las Tierras:** Las familias que son propietarias de las tierras donde se encuentra la fuente de agua o de las áreas circundantes pueden donar a la comunidad las tierras más cercanas a la fuente de agua. Estas prácticas han permitido a los habitantes de las tierras altas en Perú proteger las fuentes de agua de la contaminación y del uso excesivo.

**Faena/Minga:** Es una tradición que lleva a los integrantes de la comunidad a trabajar en forma conjunta, como voluntarios en la labor de construcción, mantenimiento y reparación del servicio. Esto es habitual en las comunidades Quechua y Aymara en Perú, Ecuador y Bolivia.

**Mano de obra:** Los hogares que no pueden afrontar el pago de tarifas pueden ofrecerse como mano de obra voluntaria para construir, mantener y reparar el sistema. Del mismo modo, en aquellas comunidades o vecindarios en los que el gobierno u otras instituciones hayan acordado cubrir todos los costos, la comunidad puede contribuir con su mano de obra para promover la apropiación y sostenibilidad del sistema.

**Compromiso de asistir a talleres, capacitaciones y reuniones del Comité de Agua:** Los hogares pueden contribuir su tiempo al comprometerse a participar en todas las capacitaciones, talleres y reuniones de los Comités de Agua, a fin de asegurar que comprendan bien los beneficios del sistema y de qué modo se puede mantener y reparar, lo que alienta a su apropiación y sostenibilidad.

**Intercambio de Recursos Naturales por Sistemas de Agua:** Las comunidades del Amazonas en Perú intercambian sus recursos naturales como, por ejemplo, la madera, por la construcción, mantenimiento y reparación de sistemas de agua.

**Materiales:** Las comunidades o vecindarios y aún los hogares individuales pueden aportar materiales disponibles localmente para la construcción, mantenimiento y reparación del sistema.

**Servicios Ambientales:** La comunidad puede contribuir mediante la provisión de servicios ambientales, cuidando y protegiendo la fuente de agua. Esto puede lograrse mediante la reforestación de las áreas circundantes y el “cierre” de la fuente de agua para evitar su contaminación por parte de los animales o las personas. Este enfoque ha sido muy exitoso en la región del Pacífico en Nicaragua.



## Anexo 6. Política de Financiamiento en Nicaragua

Fuentes de financiamiento / tipo de gasto		Comunidad / CAPS (recursos provenientes de tarifas, contribuciones de la comunidad, etc.)	Municipio	Gobierno nacional (incluidos los fondos de los donantes)
<b>Actividades técnicas y sociales (preinversiones)</b>	Estudios básicos, diseños de ingeniería, asistencia social a las comunidades	No financiados	Participa y respalda actividades específicas de acuerdo con su capacidad.	Sí, en general
	Nuevo sistema de APyS o rehabilitación de sistemas antiguos (más de 10 años)	Bajo nivel de fondos de contrapartida	10% de fondos de contrapartida	Nivel muy alto de fondos (los sistemas nuevos son prioritarios para el Gobierno)
	Ampliación del servicio de APyS o cambio de sistema	Nivel medio de fondos de contrapartida	10% de fondos de contrapartida	Nivel medio de fondos
	Cambio de nivel de servicio (cambio de sistema), por ejemplo, de pozo individual a pozo de bomba y red	Nivel alto de fondos de contrapartida	Financia el saldo no cubierto por la comunidad	Financia parcialmente si la inversión supera la capacidad de pago del municipio
	Importantes obras de rehabilitación, debido al nivel deficiente de operación y mantenimiento (sistemas de APyS de menos de 10 años)	Nivel alto de fondos de contrapartida	Financia el saldo no cubierto por la comunidad	Financia parcialmente si la inversión supera la capacidad de pago del municipio
<b>Inversiones</b>	Pequeñas obras de rehabilitación (< 50% de las obras)	Nivel muy alto de fondos de contrapartida	En casos excepcionales (comunidades vulnerables y de bajos ingresos) financia el saldo no cubierto por la comunidad	No admisible
<b>Costos de operaciones</b>	Operación y mantenimiento	Financiamiento total con fondos de contrapartida	No admisible	No admisible

(Nota: Si bien los porcentajes específicos de los fondos de contrapartida se definirán en el MEPAS, se ubicarán dentro de los siguientes rangos estimativos: nivel bajo: del 0% al 10%; nivel medio: del 10% al 30%; nivel medio: del 20% al 80%; nivel muy alto: hasta el 100%).





## Anexo 7. Diferentes Modelos de Gestión Observados

Ubicación	Modelo de Gestión
<b>Colombia (La Guajira)</b>	<p><b>Estructura:</b> Los comités de agua existentes se han formado con instituciones externas (como ONG) y en consecuencia cada uno está estructurado de manera diferente.</p> <p><b>Liderazgo:</b> Para obtener el reconocimiento de la comunidad, los comités de agua debe ser liderados por autoridades tradicionales.</p> <p><b>Tarifas:</b> Se examinaron las tarifas en la mayoría de los comités visitados. Un monto habitual era de P/3,000 por mes por hogar.</p> <p><b>Funciones:</b> El Comité de Agua, Saneamiento e Higiene está a cargo de asegurar la funcionalidad del sistema y, además, que la comunidad reciba educación sobre higiene, incluyendo el uso de letrinas y otros sistemas de APyS.</p>
<b>Paraguay (El Gran Chaco)</b>	<p><b>Estructura:</b> Aunque la mayoría de los sistemas son de captación y acumulación de agua de lluvia en los hogares o en la comunidad, la mayoría no tiene Comités de Agua. No hay responsabilidades asignadas para la operación y mantenimiento del Sistema, aunque en ocasiones se espera que la Municipalidad lleve a cabo las reparaciones. No obstante, SENASA está implementando una estrategia para la formación y fortalecimiento de comités de APyS en las comunidades donde se construyen sistemas a fin de promover su sostenibilidad.</p> <p><b>Liderazgo:</b> Muchas de las comunidades visitadas habían designado un miembro de la comunidad que hablara español para dirigir los intercambios con la Municipalidad y personas externas. Como parte de su estrategia, SENASA brindaría apoyo a la comunidad para designar una Junta y capacitarla.</p> <p><b>Tarifas:</b> Las escasas comunidades que tienen un Comité de Agua no cobran tarifas ya que en el Chaco, los Pueblos Indígenas no tienen la costumbre de pagar por el agua.</p> <p><b>Funciones:</b> El mantenimiento está a cargo de actores externos (generalmente la Municipalidad). SENASA firmó acuerdos con las diferentes Municipalidades de la región del Chaco para fortalecer esta colaboración. SENASA también se encuentra en un proceso de establecimiento y dotación de oficinas descentralizadas para asistir a estas comunidades y ayudar a las Municipalidades.</p>
<b>Argentina (El Impenetrable Chaco)</b>	<p><b>Estructura:</b> La mayoría de las comunidades no tienen Comités de Agua, no obstante las comunidades visitadas estaban bajo la responsabilidad de empresas de servicios públicos de APyS.</p> <p><b>Liderazgo:</b> La empresa de agua de la Provincia del Chaco (SAMEEP) ha designado representantes para interactuar con la comunidad y contratado a la ONG Fundación Gran Chaco para facilitar los intercambios.</p> <p><b>Tarifas:</b> Las comunidades reciben un servicio con grandes descuentos del prestador de servicio de agua.</p> <p><b>Funciones:</b> El prestador de servicio será responsable de la OyM del sistema. Aunque hay Asociaciones de la Comunidad responsables de todos los sectores como educación y salud, ninguna trabaja específicamente con el tema agua.</p>

Continúa

Ubicación	Modelo de Gestión
<b>Nicaragua</b>	<p><b>Estructura:</b> El Sector de Agua y Saneamiento de Nicaragua se caracteriza por la gestión descentralizada de la comunidad a través de Comités de Agua llamados CAPS (Comité de Agua Potable y Saneamiento). Reciben asistencia técnica de las unidades municipales de APyS. Existe una ley (Ley 722) que establece los detalles de formalización y legalización de los CAPS. Si cumplen con los requisitos legales, reciben incentivos económicos como, por ejemplo, tarifas de electricidad preferenciales.</p> <p><b>Liderazgo:</b> Los miembros cambian cada 2 años a través de elecciones municipales.</p> <p><b>Tarifas:</b> Cuando la entidad de APyS rural nacional, FISE, apoya la creación de CAPS, se requiere que el CAPS establezca una tarifa de usuario que cubra los costos de mantenimiento y operación. Es habitual que los hogares paguen una tarifa mensual de unos 20 córdobas, aunque ésta puede ser mayor en las comunidades con sistemas de agua corriente debido a la existencia de medidores obligatorios en el hogar. El servicio se corta cuando los hogares no pagan.</p> <p><b>Funciones:</b> Los CAPS se encargan del mantenimiento, contratando personal para pequeñas reparaciones y solicitando a las autoridades gubernamentales el dinero para hacer frente a reparaciones mayores. También están a cargo de capacitar y supervisar los comportamientos de higiene en la comunidad, generalmente con apoyo de la municipalidad local. Los CAPS son capacitados por las unidades municipales de agua y saneamiento (UMAS) para administrar el Sistema de agua y llevar a cabo tareas de Operación y Mantenimiento como la purificación del agua por parte del gobierno. Los CAPS deben presentar informes financieros mensuales para su revisión por parte de la Junta Comunal y la Asamblea Comunal.</p>
<b>Perú</b>	<p><b>Estructura:</b> En Perú, los servicios de APyS rural se administran a través de JASS (<i>Junta Administradora de Servicios de Saneamiento</i>). Están organizados en redes, con un JASS central que coordina los JASS a nivel de la comunidad. En algunos proyectos implementados en la Selva, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ha contratado una compañía privada para apoyar a las comunidades en la operación de esquemas de APyS cuando se trata de esquemas complicados debido a la baja calidad del agua (sistemas de ósmosis inversa, por ejemplo).</p> <p><b>Liderazgo:</b> El comité es electo para estar a cargo de todas las cuestiones de agua y saneamiento.</p> <p><b>Tarifas:</b> Algunas JASS cobran una tarifa de servicio fija de 1 sol mientras que otras usan medidores. Algunas comunidades tienen disposiciones respecto al no pago, como cortar el servicio luego de tres meses impagos. Los hogares deben cubrir el costo de instalación si desean tener agua en sus casas. El 20% del dinero recaudado queda en la JASS local y el 80% se envía a la JASS regional central.</p> <p><b>Funciones:</b> Los JASS están a cargo de la operación y el mantenimiento y pueden recibir apoyo de una entidad externa (JASS central o municipalidad). Las autoridades municipales capacitan a los miembros de las JASS durante la construcción del proyecto. Se espera que las JASS presenten informes cada tres meses.</p>
<b>Panamá (rural)</b>	<p><b>Estructura:</b> En Panamá, los servicios de APyS rural están administrados a través de comités de APyS a nivel comunidad denominados JAAR (<i>Junta Administradora de Acueductos Rurales</i>). La ley exige el sistema de agua corriente.</p> <p><b>Liderazgo:</b> La mayor parte de los líderes de las JAAR son elegidos.</p> <p><b>Tarifas:</b> La JAAR cobra tarifas y está a cargo de pagar la cuenta del servicio de agua al Ministerio de Salud. Algunas comunidades pagan montos fijos mientras otras que tienen medidores distribuyen el costo de manera uniforme. El servicio se interrumpe a aquellos que no pagan. Las personas que no pueden costear el pago pueden hacerlo a través de su mano de obra cuando se necesita mantenimiento y reparación.</p> <p><b>Funciones:</b> La JAAR cobra tarifas y es responsable de llevar a cabo el mantenimiento y la reparación del sistema a nivel de la comunidad. JAAR tiene una serie de reglamentaciones que determinan cómo adoptar nuevos proyectos siguiendo estructuras tradicionales de liderazgo.</p>

Continúa

Ubicación	Modelo de Gestión
<b>Panamá (urbano)</b>	<p><b>Estructura:</b> En el caso de áreas periurbanas, el servicio está provisto por la empresa de servicio público de agua, IDAAN.</p> <p><b>Liderazgo:</b> IDAAN tiene un equipo entrenado de especialistas sociales encargados de la coordinación con la comunidad y la capacitación sobre aspectos relacionados con APyS.</p> <p><b>Tarifas:</b> Los beneficiarios indígenas pagan las tarifas sociales de IDAAN. Los representantes de IDAAN indicaron que debido a su organización tradicional y la valuación del servicio, los Pueblos Indígenas son los más proclives a pagar sus tarifas a tiempo.</p> <p><b>Funciones:</b> IDAAN suministra agua corriente a las casas de los usuarios y opera y mantiene el sistema.</p>
<b>Bolivia</b>	<p><b>Estructura:</b> Se establecen Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPyS – <i>Comité de Agua Potable y Saneamiento</i>) en las etapas tempranas del Proyecto y se utilizan estatutos y reglamentaciones que guían sus actividades.</p> <p><b>Liderazgo:</b> En general los miembros del Comité son elegidos. En algunas ocasiones, el Comité capacita a toda la comunidad sobre temas de agua y saneamiento, de manera que cualquiera puede servir en el Comité, lo que facilita la rotación de los miembros. Toda la comunidad debe participar mensualmente en el Comité de Agua y si no lo hacen se les multa.</p> <p><b>Tarifas:</b> Se cobra una tarifa y si no se paga se corta el servicio. En algunas comunidades la colección de la tarifa está realizada por un grupo de miembros del Comité de Agua para evitar las acusaciones de mal uso de los fondos.</p> <p><b>Funciones:</b> Los CAPyS están a cargo de la gestión integral de los servicios de agua y saneamiento, incluyendo el mantenimiento y reparación con un componente fuerte de higiene. El Comité maneja diferentes fondos destinados a la protección, expansión, etc. de los sistemas de APyS. En algunos casos, estos fondos se invierten en soluciones de saneamiento que evitan la contaminación del agua subterránea adyacente y/o del agua superficial.</p>



## Anexo 8. SIASAR como Herramienta para Medir la Sostenibilidad<sup>77</sup>

El Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) se desarrolló en respuesta a las demandas de varios países que requerían información sistemática y confiable sobre la calidad, cobertura y sostenibilidad de los servicios de APyS rural. El modelo conceptual de SIASAR abarca un espectro amplio de información a fin de proporcionar a los países la información necesaria para planear las inversiones de infraestructura y las medidas de fortalecimiento institucional local. Además de la condición física de los sistemas de agua y los niveles de cobertura en las comunidades rurales, SIASAR controla la capacidad de los proveedores de servicios de agua en zonas rurales y mide tanto la calidad del agua como de los servicios de saneamiento, y la efectividad de la asistencia técnica disponible. En la actualidad se está lanzando el SIASAR en seis países de ALC: Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, México (Estado de Oaxaca) y Perú. Los países que se unirán próximamente a la iniciativa son Costa Rica y Brasil (Estado de Ceará). En la actualidad hay más de 16.000 comunidades rurales con datos públicos registrados en el Sistema.

Toda la información del SIASAR está disponible al público en una plataforma muy práctica e interactiva. Se adaptó el sistema de recolección de datos para celulares Android y *tablets*, lo que facilita la captación y almacenamiento de los datos.

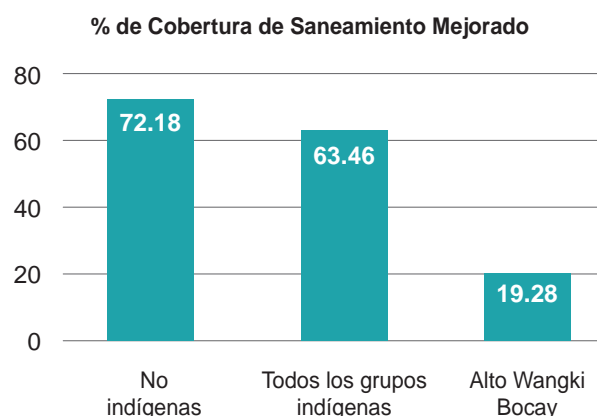
SIASAR recolecta los datos de acuerdo a cuatro módulos: sistemas, comunidades, proveedores del servicio (por ejemplo, un comité de agua) y proveedores de asistencia técnica (en general una unidad municipal). Cada módulo tiene un cuestionario para clasificar el desempeño. Los resultados se reúnen en un ranking de sostenibilidad general que toma en

cuenta las prácticas de operación y mantenimiento, la solvencia financiera y las prácticas de higiene de la comunidad, entre otros indicadores. Los cuestionarios brindan el detalle necesario para que la toma de decisiones y las inversiones tengan un sustento sólido.

Dado que SIASAR recolecta información sobre el origen étnico de una comunidad, los datos recogidos en las amplias bases del Sistema pueden desagregarse para las áreas de los Pueblos Indígenas. Como parte de este informe, el Equipo analizó datos de la base de Nicaragua, el primer país que alcanzó la cobertura total de SIASAR (se ingresaron y validaron todas las comunidades rurales).

**Figura 1**

Cobertura de Saneamiento Mejorado en Nicaragua, Elaboración Propia basada en datos de SIASAR



Se puede acceder al sistema en: [www.siasar.org](http://www.siasar.org)

<sup>77</sup> Adaptado de la Nota Informativa "La iniciativa SIASAR: Un sistema de información para Servicios de Agua y Saneamiento Rural más sostenibles." Banco Mundial, 2014.



## Anexo 9. Partes interesadas entrevistadas

### Coordinación y organizaciones fuera de las visitas de campo

- Foro Indígena Abya Yala
- Rocio Florez, Directora Ejecutiva, Reserva Natural Gocta
- Nancy Sutillo, Directora Ejecutiva, *Rainforest Flow*

### Proyectos del Banco Mundial visitados

Proyecto	Área	Intervención
Proyecto de Infraestructura y Gestión de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en La Guajira (P096965)	La Guajira, Colombia	Construcción de embalses en comunidades indígenas seleccionadas y organización de actividades sociales y comunitarias incluyendo la constitución de comités de agua (parte del componente piloto rural).
Proyecto de Suministro de Agua y Saneamiento en Comunidades de Bajos Ingresos de Panamá (P082419)	Panamá (rural)	Construcción de sistemas de abastecimiento de agua para la comunidad y soluciones de saneamiento para los hogares, con creación de comités de agua y la promoción de prácticas de higiene.
Proyecto de Agua y Saneamiento en el Área Metropolitana de Panamá (P119694)	Panamá (urbano) – el equipo visitó específicamente el área de Colón	Conexión de comunidades y barrios sin servicio en el área Metropolitana de Panamá a los servicios de APyS.
Proyecto de Abastecimiento de Agua y Saneamiento en las Zonas Rurales (P106283)	Nicaragua (rural)	Construcción de sistemas de agua a nivel de la comunidad y soluciones de saneamiento para los hogares con la creación de comités de agua, y desarrollo de capacidades y actividades de fortalecimiento del sector.
Proyecto de Infraestructura Hídrica del Norte Grande (P120211) y Segundo Proyecto de Infraestructura Hídrica del Norte Grande (P125151)	Chaco, Argentina	Provisión de infraestructura esencial (agua y rutas) para las comunidades indígenas en el Chaco argentino. Construcción de un acueducto para servir a comunidades indígenas aisladas.
Modernización del sector de agua y saneamiento (P095235)	Chaco, Paraguay	Construcción de sistemas de agua y saneamiento para comunidades indígenas en la región del Chaco, principalmente sistemas de captación y acumulación de agua de lluvia (parte del componente rural).



## Otras intervenciones visitadas

Ubicación	Agencia	Comentario
Nicaragua	KfW Development Bank	Se transfirieron los fondos al Gobierno Territorial Indígena para la implementación.
Bolivia - Altiplano	EMAGUA	Se implementaron fondos del gobierno para construir sistemas de APyS a nivel comunitario. El equipo visitó principalmente sistemas de sanitarios secos y pozos o conexiones de agua corriente con grifos domésticos. EMAGUA recurre a SENASBA para la asistencia técnica a las comunidades, incluyendo el establecimiento de comités de agua y capacitación relacionada.
Bolivia – Altiplano	Adra	Adra es una ONG que apoya a las comunidades en la construcción, operación y mantenimiento de inodoros secos con separación de orina, incluyendo la producción de fertilizante a partir de la orina procesada y el compostaje de heces. Se construyen tanques elevados con conexiones de agua corriente a los hogares. Se capacita a los miembros de la comunidad para la operación y el mantenimiento.
Bolivia - Cochabamba	<i>Agua Para el Pueblo</i>	<i>Agua Para el Pueblo</i> apoya a las comunidades en la construcción de sus sistemas de agua y sanitarios y capacita a los miembros de las comunidades en la operación y el mantenimiento, lo que incluye el establecimiento de Comités de Agua. La creación de unidades de APyS municipales es un requisito para que se inviertan fondos en una municipalidad determinada.

## Entrevistas realizadas durante las Visitas de País

**PARAGUAY.** En Asunción y en las visitas de campo participaron los siguientes funcionarios de SENASA: Juan Pereira, Coordinador del Componente 3 del Proyecto del BM; Sara Pérez, Coordinadora Social, Componente 3 BIRF; Angela Espinda, Coordinadora del Departamento de Asuntos Indígenas –DPPP. En las reuniones que se realizaron en Asunción: Ruth Ríos, UCP-BID Coordinadora del Área Indígena; Nilce Benites, Especialista Social, SENASA-BIRF; Ma. Estela Cardozo, Especialista Social; Amador Ruvalo, Coordinador SENASA-BID; Graciela Parini, Comunicaciones y Prensa.

También participaron en reuniones: Jorge Aníbal Servín, Presidente del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) adscrito a la Presidencia de la Nación; Lina Franco, Directora INDI; Bernardo Enciso, Asesor Jurídico, INDI; Cynthia Rodríguez, Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico Social (STP) que coordina el Programa “Sembrando Oportunidades”, que incluye a las comunidades indígenas; Bruno Morán, Director de Asuntos Indígenas, SEN; Mónica Urbieto, Coordinadora Unidad de Hábitat en Riesgo, Secretaría de Emergencia Nacional (SEN); Alvaro Carron, Coordinador de Obras Públicas, Secretaría de Obras Públicas DAPSAN/MOPC; Ramón Zavala, Intendente, Distrito de Tnte. Irala Fernández, Departamento Presidente Hayes; Rudolf Hildebrand, Coordinador Agua y Saneamiento,

Distrito de Filadelfia, Departamento de Boquerón; Marcial Ramírez, Intendente Distrito Loma Plata, Departamento de Boquerón.

**ARGENTINA.** Participaron en representación de Servicios de Agua y Mantenimiento Empresa Provincial del Estado (SAMEEP): Alejandro Salamon, Coordinador Ambiental y Social Proyecto Norte Grande; Claudia Hernández, Especialista Pueblos Indígenas Proyecto Norte Grande (Antropóloga); Ricardo Requena, Jefe de Proyectos con Financiamiento Externo; Elana Mar, Integrante División Ambiental y Social; Emmanuel Fernández, SAMEEP, Chaco. José Braña (Especialista Social, Contratista) se sumó a la misión en el campo.

Además participaron Ariel Araujo (Autoridad Tradicional del Pueblo Mocoví), Secretario Ejecutivo del Parlamento Indígena del Chaco y ZICOSUR (Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur); Jesús Nocitiquí, Centro Mocoví Jalek, Parlamento de los Pueblos Indígenas del Chaco Americano; Juan Carlos Gómez, CPI Q'om; Saul Rodríguez, Comité de Prevención de la Tortura; Edigio García, Co presidente por Argentina, Parlamento Indígena Zicosur; Sergio Yépez, CPI del Pueblo Q'om; Eleazar García, Parlamento Indígena Zicosur; Pedro Suarez, Fundación Nala Yalec; Ariel Peña, Coordinador General Fundación Mamaluz.

**COLOMBIA.** Participaron los siguientes funcionarios del Plan Departamental de Agua (PDA): Elsa Iguarán, y de la firma Eoadministrar: 10 integrantes de su personal, lo que incluyó Administradores Financieros, Especialistas Sociales, un Sociólogo, un Zootécnico, Ingenieros Civiles e Industriales.

Participaron también representantes de la Secretaría de Asuntos Indígenas que responde a la Gobernación - Rosa Valdeblanquez (Secretaria de Asuntos Indígenas), Alexander Castillo (asesor), Yorvis Jaramillo (Asesor Externo); de la Fundación Cerrejón - Raúl Roys (Director) y dos miembros del personal; de la Asociación Wayúu Araurayú - María del Tránsito Iguarán (Coordinadora Emisora Ecos de la Makuira); Francisca Iguarán (Coordinadora SEIP). La misión también visitó a la comunidad Wayúu de Kasiche con la ONG AGUAYUDA.

**NICARAGUA.** En representación de FISE participaron Neftalí Toruño Ibarra, Director de DODL-FISE y Joxan Leoro, AMU-FISE (FISE central); en la primera reunión: Alejandra Martínez (Planificación), John Matamoros (Presidente Ejecutivo), Guillermo Zelaya (Desarrollo Institucional); Amanda Flores (Operaciones), Pedro García (Adquisiciones) y Ronald Palacios (Gestión Financiera). William Rodríguez, RACCN-FISE Delegado, se sumó durante las visitas de campo.

Participaron también Ramón Canales, Director Coordinador de la Secretaría de Desarrollo de la Costa Caribe; Carlos Alemán, Coordinador del Gobierno Regional; Waldo Muller, Gobernador Territorial de Tasbapri; Héctor Rodríguez, Coordinador Técnico de RACCN e Isabel Henríquez, Asuntos Étnicos Comunitarios de RACCN.

**PANAMÁ.** Participaron en nombre de DISAPAS: Marisín Reyes, Luz Sánchez (personal del sector social); Alexis Vergara, Iván Hernández, Ricardo Raimores (personal técnico); Ricardo Chong, Director Regional Colón; y de IDAAN: Ricardo Ponce (Director IDAAN-Colón), Sandra Góndola (Especialista Social IDAAN-Colón) y Dora Paredes (Jefa del Equipo Social de IDAAN).

Participaron además Irene Gallego, Viceministra de Asuntos Indígenas; Doris Bill (ECMIA); representantes de la Mesa Nacional Indígena de Panamá; Iñaki DE FRANCISCO (Foro Indígena Abya Yala); Dr. Elda Velarde (Director de Asuntos Indígenas, MINSA); Arnoldo Bonilla, Secretario General del Congreso Guna Yala; Atencio López, Presidente IDKY; Yolany Ríos, IDKY; Javier Grau Benaiges, IADB; Alexis Aguilar (Changuinola).

**PERÚ.** Participaron en representación de MVCS: Francisco Dumler, Viceministro de VMCS; Víctor Sevilla, Director Ejecutivo, MVCS-PNSR; María del Pilar Acha, MVCS-DGPRCS; Alejandro Pintado (Especialista Gestión Municipal PNSR-UCAS); Flor López (Especialista Social en Monitoreo de proyectos (PNSR-UCAS); María Figueroa (Esp. Social Senior (PNSR-UCAS); Álvaro Romero (Especialista Social, enfermero, PNSR); Isabel Zuluaga (Coordinadora PNSR Bagua Grande).

Participaron además Patricia Balbuena, Viceministra de Interculturalidad; Ana Quijona, Coordinadora General MIDIS-FED; Percy Minayo, Viceministro de Salud; Diana Prudencio, Directora General MIDIS-DGPE; Rosa Meza, Viceministerio de Construcción y Sostenibilidad; Tarcila Zúñiga, Presidente de las Mujeres Indígenas de América Latina (CHIRAPAQ); Porfirio Vargas, Representante de UNCA; Ketty López, Vicepresidente de ONAMIAP; y Alex Abramonte, Especialista de CONAP; Diana Prudencio, Directora General MIDIS-DGPE; Domingo Arzubialde, Coordinador General FONIE-MIDIS; Sylvia Huari, Especialista Agua Potable y Saneamiento, FONIE-MIDIS; Guillermo Leon, Consultor en Agua Potable y Saneamiento, MIDIS; Celeste Cambria, Coordinadora, MIDIS; Alvaro Galvez, Director de Políticas Indígenas

de MINCU; Lorena Prieto, Directora de Pueblos en Aislamiento y contacto inicial; Juan Reategui, Especialista DIN;

**BOLIVIA.** Enrique Torrico Vargas (Normas y Reglamentaciones) participó en nombre del Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento.

Participaron además Gonzalo Vargas, Viceministerio de Justicia Indígena Originario Campesino; Pablo Callisaya, Dirección General de Gestión Integral de Residuos Sólidos; Gregorio Choque, representante de CONAMAQ; Unidades de Implementación de Programas de Agua de PASAR (UE), UE (CAF) y UE-BID; representantes de Agua Para el Pueblo; representantes de Adra; EMAGUA; FPS; SENASBA.



## Anexo 10. Metodología del Toolkit

### Selección de las Comunidades

El equipo del Banco Mundial (“el Equipo”) creó perfiles amplios de las características de los Pueblos Indígenas en once países de ALC<sup>78</sup> y condujo un conjunto inicial de entrevistas con las partes interesadas para determinar las visitas de campo. Para las visitas de campo el Equipo seleccionó siete países y sus respectivas comunidades basándose en la presencia de una intervención en curso o recientemente concluida en los territorios indígenas de cada país, ya sea que la intervención incluyera arreglos o metodologías de implementación dignos de ser tenidos en cuenta, o con base en recomendaciones de las partes interesadas, incluyendo contactos indígenas a través del Foro Indígena Abya Yala y otros socios indígenas. El Equipo también buscaba incluir una amplia variedad de contextos socioculturales y geográficos para asegurar la aplicabilidad extendida del Toolkit.

### Enfoque de Investigación en el Terreno

El Equipo realizó visitas de campo a 37 comunidades indígenas en los países seleccionados y sus respectivas estructuras de gestión de APyS presentaron sus sistemas y compartieron sus experiencias, las prácticas de OyM y, cuando correspondía, las herramientas de gobernanza esenciales para su éxito y sostenibilidad. El Equipo concentró sus esfuerzos de investigación en las visitas de campo para asegurar que el Toolkit incluyera lecciones aprendidas y buenas prácticas basadas en intervenciones reales. Los resultados y recomendaciones del trabajo de campo, no obstante, también se basan en un estudio de gabinete y en varias entrevistas con expertos en APyS y en Pueblos Indígenas, así como partes interesadas indígenas fuera de los territorios elegidos para las visitas de campo.

### Aplicación de las Lecciones Aprendidas y Limitaciones del Toolkit

Este Toolkit se desarrolló para asistir a los especialistas en APyS que tengan a cargo el desarrollo y la implementación de proyectos de APyS en territorios indígenas. La riqueza de la investigación en el terreno y las lecciones resultantes tanto a nivel operacional como a nivel de políticas, pueden sin embargo beneficiar a una audiencia más amplia. El objetivo principal del Toolkit es promover la colaboración entre organizaciones indígenas e instituciones de APyS para asegurar que las comunidades indígenas tengan acceso a servicios de APyS de calidad y sostenibles.

El Equipo inicialmente previó el análisis de las proyectos de APyS en comunidades indígenas y afrodescendientes, pero el trabajo de campo inicial reveló que, en su mayor parte, las realidades de estos dos grupos eran demasiado diferentes como para incluirlas en un solo Toolkit. El Equipo se encontró con varios grupos de afrodescendientes con características similares a los Pueblos Indígenas y decidió incluir esos grupos en el estudio. Estas comunidades de Afrodescendientes tenían las siguientes características: (a) la comunidad buscaba la aprobación de las autoridades tradicionales (regionales o locales); (b) las organizaciones que establecían las costumbres y la tradición existían y eran respetadas; (c) la comunidad a menudo hablaba una lengua autóctona o tenía fuertes rasgos culturales tradicionales; y (d) la comunidad se enfrentaba a legados históricos de discriminación y exclusión por motivos de raza / origen étnico.

La mayoría de las conclusiones más importantes de las visitas de campo fueron coherentes a pesar de los diversos contextos geográficos y culturales de las comunidades. El Equipo determinó qué resultados clave, lecciones y buenas prácticas incluir en este Toolkit en función de su valor para futuras intervenciones de APyS con los Pueblos Indígenas.

<sup>78</sup> Los países considerados para esta primera serie fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. De esta lista, siete países fueron seleccionados para visitas de campo: Panamá, Nicaragua, Paraguay, Argentina, Perú, Colombia y Bolivia.

# Referencias

- Barber, M. and Jackson, S. (2011) Indigenous water and sanitation values and water planning in the Upper Roper River Northern Territory. National Water Commission and the Department of Sustainability, Environment, Water, Population and Communities. AUSAid-CSIRO.
- Broda, J. "Political Expansion and the Creation of Ritual Landscapes: A Comparative Study of Inca and Aztec Cosmovision." *Cambridge Archaeological Journal*. 25 (01). Febrero de 2015. pp 219-238.
- CEPAL. "Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos." Noviembre de 2014. Naciones Unidas.
- Clemens, B. and Douglas, T. (2012) To What Degree Can Potable Water Foster International Economic Development and Sustainability? What Role Does Health Play? *Organization Management Journal*. Vol 9. I. 2. Taylor-Francis.
- Coimbra, C. et al. (2013) The First National Survey of Indigenous People's Health and Nutrition in Brazil: rationale, methodology, and overview of results. *BMC Public Health*. Vol. 13 No. 52.
- Coombes, Yolande and Devine, Jacqueline. (2010). Introducing FOAM: A Framework to Analyze Handwashing Behaviors to Design Effective Handwashing Programs. Water and Sanitation Global Scaling Up Project, Working Paper.
- Davis, S. "Indigenous Peoples, Poverty and Participatory Development: The Experience of the World Bank in Latin America." *Multiculturalism in Latin America*. Palgrave Macmillan UK. Pp. 227-251. 2002.
- Devine, Jacqueline. (2009). Introducing SaniFOAM: A Framework to Analyze Sanitation Behaviors to Design Effective Sanitation Programs. Water and Sanitation Global Scaling Up Project, Working Paper.
- Duchicela, L.F. Global Dialogue with Indigenous Peoples. Brief Update on the Findings of the Dialogue. Presentation. July 10, 2014. Washington, DC.
- FECASALC. "Lineamientos para la Integración de una Perspectiva de Género y Diversidad en Proyectos Financiados por el FECASALC. Borrador para Discusión." April 2010.
- GRADE. Elaboración de la Evaluación de Impacto Económico, Social, Institucional y Ambiental del Programa de Caminos Rurales. 2007.
- Hall, G., and Patrinos, H.A. Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004. 2006. Palgrave Macmillan.
- Jiménez, A., Cortobius, M., Kjellén, M. 'Working with indigenous peoples in rural water and sanitation: Recommendations for an intercultural approach.' 2014a. SIWI, Estocolmo.
- Jiménez, A., Cortobius, M., Kjellén, M. "Water, sanitation and hygiene and indigenous peoples: a review of the literature." 2014b. *Water International*, 39:3, 277-293.
- Joint Monitoring Programme. 2015. < <http://www.wssinfo.org/>>
- Kirmayer, L.J., et al. "Rethinking Resilience from Indigenous Perspectives." Febrero de 2011. *La Revue Canadienne de Psychiatrie*. 56(2).
- Manzuri, G., and Rao, V. "Localizing Development - Does Participation Work?" 2013. Washington, DC: Banco Mundial.



Ministério da Saúde, Secretaria Especial de Saúde Indígena. “Diretrizes PARA Monitoramento da Qualidade da Água para Consumo Humano em aldeias Indígenas – DMQAI.” 2014. Brasília.

Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Asamblea General A/RES/61/295. Adoptada el 13 de septiembre de 2007.

Perez et al. “What Does it take to scale up rural sanitation?” 2012. Banco Mundial: Washington D.C.

Remy Simatovic, M. I., Impacto del Programa Caminos Rurales sobre la Democracia y la Ciudadanía en el Ámbito Rural. 2007. Washington, DC: World Bank.

Rights and Resources Initiative, “Who owns the World’s Land? A global baseline on formally recognized Indigenous and community land rights.”

Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSPD). “Informe Anual de los Servicios Sanitarios en Colombia.” 2007.

Tinoco, M., et al. “Water Co-operation between Cultures: Partnerships with Indigenous Peoples for Sustainable Water and Sanitation Services.” 2014. Aquatic Procedia. 2, Pp. 55-62.

UNICEF. “Estudio Antropológico del Uso de Letrinas Ecológicas en el Área Rural Andina de Bolivia. Percepción comunitaria sobre la tecnología de Saneamiento Ecológico y perspectivas para su apropiación.” 1999.

Wong, S. “What have been the impacts of World Bank Community-Driven Development Programs? CDD impact evaluation review and operational and research implications.” 2012. Washington, DC: Banco Mundial.

Wong, S. Seminar on How to Involve Indigenous Peoples and Ethnic Minorities in CDD Projects – Jueves, 17 de diciembre de 2015. Banco Mundial.

World Bank and WSP. Summary of Proceedings from the Regional Workshop on Demand-Responsive Approach. Volume 1. June 23-26, 1997. Mangochi, Malawi.

World Bank. World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. World Bank. World Bank. 2003. Washington, DC: Banco Mundial.

World Bank. “Gender in the Water Sector. Latin America and the Caribbean.” May 2014.

World Bank. “Indigenous Latin America in the Twenty-First Century.” 2015. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.

World Bank. “Discounting Costs and Benefits in Economic Analysis of World Bank Projects.” 2016. Washington, DC: World Bank.

World Bank LAC Equity Lab, 2015. <http://globalpractices.worldbank.org/teamsites/Poverty/LACDataLab/SitePages/services.aspx>

WSP. “Saneamiento y Cultura. Síntesis de un Estudio Antropológico sobre Saneamiento en el Área Rural de Bolivia.” 1999.

WSP. Rural Water Supply and Sanitation Challenges in Latin America for the Next Decade. 2011. World Bank: Washington D.C.

WSP. Integrating Behavior Change and Hygiene in Public Policy: Four Key Dimensions. Lessons from the Conference “Beyond Infrastructure: Integrating Hygiene in Water and Sanitation Policy in Latin America and the Caribbean.” Noviembre de 2013.



**GRUPO BANCO MUNDIAL**

Agua y Social, Urbana, Rural y de Resiliencia



WATER  
PARTNERSHIP  
PROGRAM